



# Rapport explicatif

**relatif à la loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF) ainsi qu'à la révision totale de la loi sur les douanes (LD) en vue de la nouvelle loi sur les droits de douane (LDD)**

du 11 septembre 2020

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>3</b>
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	3
1.2	Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	5
1.3	Classement d'interventions parlementaires	6
<b>2</b>	<b>Relation avec le droit international et européen</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Présentation du projet</b>	<b>9</b>
3.1	Réglementation proposée	9
3.2	Objet et application de la LE-OFDF	11
3.3	Objet de la LDD	14
3.4	Modification d'autres actes (annexe 1 LE-OFDF)	14
<b>4</b>	<b>Commentaire des dispositions</b>	<b>14</b>
4.1	LE-OFDF	14
4.2	Annexe 1: modification d'autres actes	116
4.3	Révision totale de la loi sur les douanes	183
<b>5</b>	<b>Conséquences</b>	<b>192</b>
5.1	Axes stratégiques du nouveau projet	192
5.2	Conséquences pour les différents groupes de la société	195
5.2.1	Conséquences pour les entreprises	195
5.2.2	Conséquences pour d'autres groupes de la société	200
5.3	Conséquences pour l'économie dans son ensemble	202
5.4	Solutions de remplacement au présent projet	202
5.5	Aspects pratiques de l'exécution du présent projet	203
<b>6</b>	<b>Aspects juridiques</b>	<b>204</b>
6.1	Constitutionnalité	204
6.2	Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	206
6.3	Forme de l'acte à adopter	206
6.4	Frein aux dépenses	207
6.5	Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	207
6.6	Respect des principes de la loi sur les subventions	207
6.7	Délégation de compétences législatives	207
6.8	Protection des données	210

## 1 Contexte

### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Dans le cadre de ses tâches légales, l'Administration fédérale des douanes (AFD) joue un rôle important dans la chaîne internationale d'approvisionnement de biens et de services et constitue le principal organe de sécurité à la frontière suisse. Elle fait partie des instruments de la politique de sécurité de la Suisse<sup>1</sup>. Les tâches d'une administration douanière incluent la garantie de la sécurité de la population contre les menaces, y compris la grande criminalité et les atteintes à la santé de la population<sup>2</sup>.

Dans l'exercice de ses tâches légales, l'AFD veille au respect des dispositions du droit fiscal (droits de douane et taxe sur la valeur ajoutée [TVA]) et des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal (à l'heure actuelle, actes législatifs autres que douaniers [ALAD]), au profit de l'économie et de la société suisses. En tant qu'acteur majeur du trafic transfrontalier des marchandises, elle contribue grandement à la compétitivité de la place économique suisse.

L'AFD joue également un rôle important dans la perception des redevances (grevant notamment la bière, le tabac ou les huiles minérales) sur le territoire douanier.

Depuis la dernière révision totale de la loi du 18 mars 2015 sur les douanes (LD)<sup>3</sup>, la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises a continué d'augmenter.

Chaque jour, en moyenne (chiffres de 2019):

- près de 2 200 000 personnes, 1 100 000 voitures de tourisme et 21 000 camions franchissent la frontière suisse;
- l'AFD encaisse des recettes de 63 millions de francs pour la Confédération;
- l'AFD confisque 61 produits contrefaits;
- 70 personnes recherchées ou sous le coup d'un mandat d'arrêt sont appréhendées;
- 5 pièces d'identité sont séquestrées;
- 23 armes prohibées sont mises en sûreté;
- les collaborateurs de l'AFD mettent en sûreté 14 kilos de drogues;
- 35 personnes en séjour illégal sont découvertes;
- l'AFD annonce aux organes compétents 24 envois contenant des médicaments ou des produits dopants;
- 100 poids lourds sont empêchés de poursuivre leur voyage pour cause de défauts dangereux.

<sup>1</sup> Voir rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016 sur la politique de sécurité de la Suisse (<https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/7549.pdf>)

<sup>2</sup> Voir chiffre 2 de l'avis du Conseil fédéral du 14 novembre 2018 concernant l'interpellation Gysi du 27 septembre 2018 (18.3885 «De l'autorité fiscale à l'autorité de sécurité. Conséquences de la réforme de l'AFD»), qui renvoie au Code des douanes de l'Union européenne du 12 juillet 2018 ([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/charter\\_fr](https://ec.europa.eu/taxation_customs/charter_fr))

<sup>3</sup> RS 631.0

Des processus efficaces garantissant simplicité et rapidité lors du franchissement de la frontière sont de plus en plus importants. Les contrôles et processus qui entraînent des temps d'attente sont considérés comme gênants. De nombreuses interventions parlementaires réclament par conséquent des procédures plus simples et des solutions plus conviviales. Cela a conduit au lancement du programme de numérisation et de transformation DaziT. Par arrêté fédéral du 12 septembre 2017<sup>4</sup>, le Parlement a ainsi octroyé un crédit d'ensemble de 393 millions de francs pour le financement de la modernisation et de la transformation numérique de l'AFD (programme DaziT; message relatif à DaziT<sup>5</sup>).

La fonction de sécurité des autorités douanières a également pris de l'ampleur dans le monde entier. L'exécution d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal occupe une place plus importante aujourd'hui que lors de la dernière révision totale, notamment en raison de l'essor du commerce en ligne et des marchandises illégales qui parviennent en Suisse par ce biais. Cette exécution est elle aussi de plus en plus exigeante. En outre, la situation a changé sur le plan de la migration, de la lutte contre la criminalité transfrontalière et du risque de pandémies, comme on l'a vu dans le cadre de la lutte contre le coronavirus, et nécessite que l'AFD réagisse en permanence aux évolutions.

Pour ces raisons, il est essentiel que l'AFD relève les nouveaux défis qui se posent à elle afin qu'elle puisse continuer d'accomplir ses tâches en temps utile ainsi que de manière efficace et appropriée. Le 10 avril 2019, le Conseil fédéral a par conséquent décidé de changements fondamentaux dans le cadre du développement organisationnel de l'AFD. Celle-ci se réorganisera et se transformera en Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), qui sera une organisation flexible et axée sur les tâches. Les processus seront simplifiés, uniformisés et numérisés de bout en bout, et les données disponibles se prêteront à un usage transversal. En outre, la structure de l'office sera adaptée à ces nouveautés, et un nouveau profil professionnel permettant un engagement flexible des collaborateurs sera créé. Servant principalement au maintien du Corps des gardes-frontière (Cgfr) en tant qu'unité de l'AFD, les dispositions de la LD en matière d'organisation ne sont pas nécessaires à ce développement. Au contraire, elles l'entraveraient. La nouvelle organisation de l'OFDF visée par la décision du Conseil fédéral susmentionnée peut être édictée sur la base des dispositions de droit organisationnel existantes de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>6</sup>, de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)<sup>7</sup> et de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances (Org DFF)<sup>8</sup>. Les modifications requises à cet effet ont été effectuées indépendamment du présent projet de révision<sup>9</sup>.

Les relations avec la clientèle dans le domaine de la circulation des personnes et des marchandises seront entièrement revues. Les clients qui se comportent correctement pourront accomplir leurs formalités par voie électronique, en tout temps et en tout

4 FF 2017 6085

5 FF 2017 1567

6 RS 172.010

7 RS 172.010.1

8 RS 172.215.1

9 Voir AS 2020 2741 et 2020 2743

lieu. Le contact personnel se concentrera sur le contrôle ciblé des marchandises, personnes et moyens de transport suspects (amélioration du taux de contrôle). Cela permettra non seulement à l'économie de bénéficier des allègements réclamés depuis longtemps, mais également à l'OFDF de gagner en efficacité. En outre, la sécurité augmentera à l'intérieur des frontières suisses.

La simplification et l'uniformisation susmentionnées des processus concernent aussi bien la perception des droits de douane et de la TVA sur les importations que la perception des autres redevances par l'OFDF sur le territoire douanier.

Tous ces points nécessitent un remaniement en profondeur des bases légales en vigueur. Il faut créer une loi-cadre regroupant ce qui doit être uniformisé sur le fond et la forme dans le domaine d'activité de l'OFDF. En outre, la LD fera l'objet d'une révision totale. Elle sera ainsi réduite à un simple acte législatif relevant du droit fiscal dans lequel demeureront certains éléments matériels. La création de la loi-cadre et la révision totale de la LD conduiront à la modification de nombreux autres actes législatifs y afférents.

Ces modifications légales d'envergure poursuivent notamment les objectifs suivants:

- abrogation des dispositions relatives à l'organisation afin de permettre à l'OFDF de se muer en organisation agile;
- simplification du droit douanier matériel et rapprochement partiel du droit matériel applicable aux droits de douane et aux redevances autres que douanières (redevances perçues sur le territoire suisse);
- uniformisation et simplification de toutes les procédures de perception des redevances menées par l'OFDF, procédures de recours comprises;
- numérisation complète de ces procédures;
- contrôle aussi automatisé que possible du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal (à l'heure actuelle, ALAD), création d'un catalogue uniformisé des mesures et des prestations de l'OFDF, avec sélection des mesures et des prestations dans l'acte législatif concerné, ainsi que pondération par l'OFDF en fonction des risques liés à ces tâches d'exécution;
- réglementation en matière de traitement des données partiellement nouvelle, neutre sur le plan technologique, permettant une procédure entièrement électronique;
- création de bases uniformes et plus modernes pour l'analyse des risques, le contrôle et la poursuite pénale;
- rapprochement partiel des dispositions pénales matérielles dans les actes législatifs relevant du droit fiscal.

## **1.2 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet a été annoncé par le Département fédéral des finances (DF) pour inscription dans le programme de la législature 2019–2023.

Le programme DaziT fait spécifiquement écho à la stratégie «Suisse numérique»<sup>10</sup> adoptée par le Conseil fédéral le 5 septembre 2018. Au niveau du domaine de compétence de l'OFDF, il correspond notamment à l'objectif «La population et l'économie peuvent mener efficacement leurs démarches administratives en ligne»<sup>11</sup>. Cette stratégie ne définit pas uniquement les lignes directrices qui guident les activités de l'administration fédérale. Elle devra être mise en œuvre sur la base d'un réseau de collaboration entre les autorités, l'économie, les milieux scientifiques et de la recherche ainsi que la société civile. DaziT constitue une condition préalable importante pour renforcer l'efficacité des processus au sein de l'OFDF. Lorsque ces derniers seront numérisés au-delà de l'OFDF et qu'ils pourront être traités sans rupture de médias, la collaboration entre l'OFDF et l'économie notamment s'appuiera aussi sur une base moderne. DaziT concrétisera ainsi plusieurs objectifs essentiels que le Conseil fédéral énonçait dans la «Stratégie informatique de la Confédération 2020-2023»<sup>12</sup>, qui a été adoptée le 3 avril 2020.

### 1.3 Classement d'interventions parlementaires

Diverses interventions parlementaires ont un rapport avec la présente révision de la LD.

La présente révision répond aux motions et postulats suivants [Suivra dans le cadre du message du Conseil fédéral]:

.....

[genre d'intervention, numéro, nom du parlementaire; renvoi au chiffre correspondant dans les commentaires]

Le Conseil fédéral propose de classer ces interventions.

## 2 Relation avec le droit international et européen

Le projet vise à uniformiser et à simplifier en partie le droit fiscal matériel au niveau national. Les nombreux engagements internationaux en matière douanière resteront valables en l'état et seront appliqués directement en tant que traités internationaux ou, si nécessaire, mis en œuvre dans le droit interne. Cela vaudra également pour les éventuels engagements découlant des accords sur la libre circulation ainsi que des accords de Schengen et de Dublin.

L'Union européenne (UE) est le principal partenaire de la Suisse dans le trafic transfrontalier. La Suisse s'efforce par conséquent de créer, dans le cadre du présent projet, les bases nécessaires à une harmonisation et simplification supplémentaires des processus ainsi qu'à une numérisation systématique. Le projet présente avant tout des

<sup>10</sup> [www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch) > Suisse numérique et Internet > Suisse numérique > Stratégie «Suisse numérique» (état: juillet 2020)

<sup>11</sup> Stratégie «Suisse numérique», ch. 4.5.3

<sup>12</sup> [www.isb.admin.ch](http://www.isb.admin.ch) > Thèmes > Stratégie et planification TIC de la Confédération > Stratégie information de la Confédération 2020-2023 (état: juillet 2020)

points de convergence avec le code des douanes de l'Union (code des douanes)<sup>13</sup>, qui définit les grandes lignes du droit douanier européen moderne. Il comprend par exemple l'introduction progressive, à l'échelle de l'UE, de procédés informatiques harmonisés et de banques de données communes. Les autorités fédérales compétentes entretiennent des contacts réguliers avec la direction générale Fiscalité et union douanière de la Commission européenne (TAXUD). Ces contacts permettent de garantir une coordination entre l'évolution des processus transfrontaliers et l'évolution des bases légales. La révision de la LD de 2005 a ainsi déjà fortement rapproché ladite loi du code des douanes. Le présent projet créera les bases nécessaires à l'harmonisation et à la simplification des processus transfrontaliers, tout en faisant évoluer le droit national en raison de la transformation de l'administration des douanes.

Les efforts déployés par la Suisse en vue de la simplification et de la création de processus douaniers intuitifs et électroniques correspondent à l'orientation de l'UE. La Suisse a pour objectif de mettre en place un dédouanement à la frontière compatible et fluide. Les destinations des marchandises prévues par le projet seront harmonisées avec les procédures douanières régies par le code des douanes. Le projet redéfinit les rôles des participants à la procédure. Il y aura trois groupes, à savoir les responsables des marchandises, les responsables des données et les responsables du transport. Cela permettra de réduire et de clarifier les rôles dans la procédure de perception des redevances (trafic transfrontalier des marchandises et territoire suisse; voir commentaire de l'art. 7, let. g, LE-OFDF). Ces termes n'étant pas définis dans le code des douanes, on examine encore les moyens d'harmoniser les rôles prévus par la LE-OFDF avec ceux qui sont prévus par le code des douanes. Tant la TAXUD que les pays voisins seront impliqués dans les processus et le développement des nouvelles procédures numériques.

Des négociations bilatérales ont déjà débuté, en particulier avec les pays voisins européens, en vue de supprimer les entraves dans le domaine des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés. Visant à accélérer le trafic transfrontalier et à réduire la charge administrative, ces négociations tiennent compte des conditions particulières des différents postes frontières et des besoins des deux pays. Les résultats obtenus jusqu'à présent sont prometteurs, et la situation extraordinaire liée au COVID-19 a montré l'importance de l'harmonisation et de la numérisation des processus dans le trafic transfrontalier.

Le régime de transit commun, une solution avantageuse pour transporter à travers plusieurs États des marchandises non dédouanées, est appliqué dans la plupart des pays d'Europe (Turquie, Serbie, République de Macédoine du Nord, États membres de l'UE et États membres de l'Association européenne de libre-échange [AELE]). La Suisse a ratifié la convention du 20 mai 1987 relative à un régime de transit commun<sup>14</sup>. Le système informatique de ce régime (Nouveau système de transit informatisé [NCTS]) sera dûment considéré et intégré dans la mise en œuvre technique du présent projet.

<sup>13</sup> Règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union, JO L 269 du 10.10.2013, p. 1; ainsi qu'autre droit d'exécution

<sup>14</sup> RS **0.631.242.04**

L'accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité<sup>15</sup> facilite les contrôles et les formalités dans le domaine du transport des marchandises entre la Suisse et l'UE et régit la collaboration en matière de sécurité douanière. S'agissant des questions de sécurité douanière, la Suisse est en principe traitée comme un État membre de l'UE. Cela permet de renoncer à des mesures de sécurité douanière dans le trafic des marchandises entre la Suisse et l'UE et, partant, d'éviter une augmentation de la charge administrative. Les deux cocontractants reconnaissent mutuellement l'équivalence de leurs normes de sécurité applicables sur leur territoire. À l'inverse, le trafic des marchandises entre la Suisse et des pays non membres de l'UE est soumis aux prescriptions de sécurité de l'UE concernant la déclaration préalable, les contrôles de sécurité et les analyses des risques.

Dans le domaine de la sécurité des frontières et du contrôle de personnes, la Suisse travaille notamment en étroite collaboration avec les pays voisins et avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) dans le cadre de l'accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (accord d'association à Schengen)<sup>16</sup>. Concernant la surveillance de la circulation des personnes à travers la frontière douanière, les prescriptions des accords internationaux pertinentes sont respectées.

La convention internationale du 14 juin 1983 sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises<sup>17</sup> («Système harmonisé») est entrée en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> janvier 1988. À l'instar de la plupart des autres tarifs des douanes, le tarif des douanes suisse est fondé sur le Système harmonisé, qui est appliqué par plus de 200 États. En fournissant une désignation uniforme à l'échelle mondiale pour une seule marchandise, le Système harmonisé contribue à l'harmonisation des procédures douanières et commerciales et facilite l'échange de données commerciales. Afin que le Système harmonisé reste en phase avec les évolutions technologiques, il est adapté tous les cinq ans. La prochaine adaptation aura lieu le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Le succès de la révision stratégique du Système harmonisé lancée l'année dernière par l'Organisation mondiale des douanes (OMD) est encore incertain à ce jour. L'indication du numéro de tarif exact dans la déclaration des marchandises restera un élément important dans le trafic transfrontalier des marchandises avec le nouveau système de gestion du trafic des marchandises.

Dans les échanges commerciaux internationaux, la convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers amendée (protocole d'amendement à la convention internationale du 18 mai 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers [convention de Kyoto révisée])<sup>18</sup> est l'une des con-

15 RS **0.631.242.05**

16 RS **0.362.31**

17 RS **0.632.11**

18 RS **0.631.21**

ventions les plus importantes de l'OMD. À l'heure actuelle, cette convention fait l'objet d'une nouvelle révision qui a notamment pour objectif déclaré de poursuivre l'harmonisation et la numérisation des processus.

Le projet permet à la Suisse de créer les bases nécessaires à un droit douanier moderne ainsi qu'à la simplification, à l'harmonisation et à la numérisation des processus dans la circulation internationale des marchandises et des personnes.

### **3 Présentation du projet**

#### **3.1 Réglementation proposée**

Il faut créer une loi-cadre qui regroupe ce qui doit être uniformisé sur le fond et la forme dans le domaine d'activité de l'OFDF. Cette loi portera le nom de loi fédérale fixant le cadre général de la perception des redevances et concernant le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF [LE-OFDF]) afin de souligner l'importance accordée à la sécurité des frontières outre l'importance accordée à la perception des redevances.

Parallèlement à cela, la LD fera l'objet d'une révision totale. Elle sera ainsi réduite à un simple acte législatif relevant du droit fiscal dans lequel demeureront certains éléments fiscaux tels que l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane ainsi que les dispositions pénales. La LD totalement révisée portera par conséquent le nom de loi sur les droits de douane (LDD). Le droit fiscal dans la LDD ne sera pas adapté au code des douanes d'un point de vue terminologique. En revanche, il sera simplifié sur le plan matériel.

La révision totale de la LD, qui deviendra ainsi la LDD, et la création de la LE-OFDF en tant que loi-cadre conduiront à la modification de nombreux autres actes législatifs liés à la LD. Figurant à l'annexe 1 LE-OFDF, ces actes législatifs concernent, d'une part, les tâches d'exécution de l'OFDF ne relevant pas du droit fiscal (à l'heure actuelle, tâches d'exécution en vertu d'ALAD) et, d'autre part, les redevances que l'OFDF percevra lui-même sur le territoire douanier. Les actes législatifs portant sur les redevances que l'OFDF percevra lui-même sur le territoire douanier seront révisés dans une large mesure sur le modèle de la LDD.

Voici les principales nouveautés que la LE-OFDF apportera:

- Une procédure uniforme sera applicable à toutes les redevances devant être perçues par l'OFDF, tant pour la taxation ordinaire que pour les recours internes à l'administration.
- La procédure électronique uniforme connaîtra les trois rôles suivants: les responsables des marchandises, les responsables des données et les responsables du transport.
- Ces trois rôles serviront de référence pour la définition des débiteurs de la dette fiscale et de leur responsabilité solidaire.
- Les responsables des marchandises seront les débiteurs principaux, ce qui signifie que c'est à eux que le paiement de la dette douanière sera réclamé en

premier. L'actuelle responsabilité solidaire des autres débiteurs de la dette fiscale sera limitée.

- La procédure sera menée par voie électronique. L'OFDF pourra cependant prévoir des exceptions (par ex. concernant le trafic touristique).
- Les voies de droit internes à l'administration comprendront deux niveaux, à savoir la procédure d'opposition et la procédure de recours interne à l'administration. Ces deux procédures seront également menées par voie électronique.
- Les délais pour l'opposition et pour le recours seront fixés à 60 jours. L'actuelle rectification sera incluse dans l'opposition.
- Diverses prescriptions relatives au traitement des données seront adaptées aux exigences en matière de numérisation. Les défis actuels de la numérisation et les solutions qui en découlent, ainsi que les développements de l'informatique, exigent de manière générale une actualisation régulière des prescriptions régissant le traitement des données. Par conséquent, il sera peut-être nécessaire de compléter ou d'adapter certaines dispositions dans le message. Afin de garantir une représentation juridique orientée vers l'avenir du traitement numérique des données par l'OFDF, de nouvelles voies sont empruntées; celles-ci nécessitent une législation correspondante agile et le maintien de la transparence requise. Ce travail sera effectué en accord principalement avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ainsi qu'avec l'Office fédéral de la justice. Les thèmes qui font l'objet de la révision actuelle de la loi sur la protection des données seront également pris en compte.
- Il y aura des dispositions uniformes en matière de contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport (contrôle à 360 degrés) ainsi qu'en matière de compétences de l'OFDF.
- Un catalogue uniformisé des mesures et des prestations que l'OFDF fournira à d'autres offices dans le cadre de ses tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal sera créé. L'OFDF pourra pondérer l'exercice de ces tâches en fonction des risques.
- Les petits envois qui contreviendront à des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal pourront faire l'objet d'une destruction simplifiée.
- En vue de la découverte d'infractions relevant de la compétence de l'OFDF, des achats fictifs et une vérification dans des espaces virtuels pourront être effectués.
- Dans certains cas de moindre importance, l'OFDF pourra renoncer à la poursuite pénale.
- Le champ d'application de la dénonciation spontanée conduisant à l'abandon de la poursuite pénale sera étendu.
- Les peines encourues pour les infractions relevant de la compétence de l'OFDF seront harmonisées.
- Les dispositions organisationnelles parfois détaillées relatives à la structure interne de l'AFD ou de l'OFDF seront supprimées.

- En raison de la transformation de l'AFD en OFDF, les tâches assumées à l'heure actuelle exclusivement par les membres du Cgfr seront accomplies par tous les collaborateurs. La mention du Cgfr en tant qu'unité d'organisation au sein de l'AFD ne sera par conséquent plus nécessaire.

### **3.2                                   Objet et application de la LE-OFDF**

Les domaines suivants seront uniformisés dans les quatorze titres de la LE-OFDF pour le domaine d'activité de l'OFDF:

1. Dispositions générales
2. Déclaration des marchandises
3. Contrôle de la déclaration des marchandises et décisions
4. Perception des redevances
5. Mesures administratives
6. Droit de procédure et voies de droit
7. Traitement des données, analyse des risques et assurance de la qualité
8. Contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport
9. Compétences et personnel de l'OFDF
10. Tâches de l'OFDF
11. Assistance administrative et coopération
12. Poursuite pénale
13. Émoluments
14. Dispositions finales

Le titre 1 *Dispositions générales* définit le but et l'objet de la loi-cadre, qui vise principalement à harmoniser la perception des redevances dans le trafic transfrontalier ou sur le territoire douanier et l'exercice par l'OFDF des tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal. Il définit également les termes valables pour tous les actes législatifs relevant du droit fiscal ou actes législatifs n'en relevant pas dans le domaine d'activité de l'OFDF et clarifie la relation de la loi-cadre avec ces actes législatifs. La loi-cadre s'appliquera dans la mesure où ces actes législatifs le prévoiront. Dans un but d'harmonisation, cela sera le cas autant que possible.

Pour les raisons susmentionnées, il est renoncé aux dispositions d'organisation (voir chiffre 1.1).

Les dispositions de la LD relatives à la caisse de prévoyance du personnel de l'AFD (art. 93) ne sont pas non plus indispensables. La caisse de prévoyance ne disparaîtra pas pour autant. La loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers;

art. 32, let. e)<sup>19</sup> fournit cependant déjà une base légale suffisante pour l'ordonnance du 18 octobre 2006 concernant la caisse de prévoyance du personnel des douanes<sup>20</sup>. Il n'est par conséquent par nécessaire de mentionner la caisse de prévoyance dans la LE-OFDF ou dans la LDD.

Le titre 2 *Déclaration des marchandises* prévoit la déclaration obligatoire des marchandises importées, exportées ou acheminées en transit ainsi que des marchandises soumises à une redevance sur le territoire douanier (redevance perçue sur le territoire suisse). Conformément aux exigences en matière de numérisation, la déclaration devra en principe être effectuées sous forme électronique. La procédure électronique confèrera une signification nouvelle tant au référencement (rattachement de la marchandise au moyen de transport dans le trafic transfrontalier) qu'à l'activation (procédé technique rendant contraignant un écrit transmis par voie électronique tel qu'une déclaration des marchandises). Dans le trafic transfrontalier des marchandises, la déclaration des marchandises devra indiquer la destination de celles-ci (par ex. importation en libre pratique, exportation, transit, perfectionnement actif ou passif). Certaines destinations requerront une autorisation. Comme cela est le cas à l'heure actuelle dans la LD, les opérateurs économiques agréés (*Authorised Economic Operators* [AEO]) bénéficieront de facilités.

Le titre 3 concerne les prescriptions qui régiront *le contrôle de la déclaration des marchandises* et les *décisions* que l'OFDF rendra dans ce contexte, notamment après le contrôle du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal et en vue de la fixation des redevances.

Le titre 4 règle les aspects liés à la *perception des redevances* et uniformise en partie le droit fiscal matériel dans le domaine d'activité de l'OFDF. Il s'agit principalement de la naissance de la dette fiscale, des débiteurs de la dette fiscale dans le trafic transfrontalier, de la responsabilité solidaire, de la non-perception des redevances, de l'exigibilité, de la force exécutoire, du paiement, des intérêts, de la prescription et de la garantie d'une dette fiscale ainsi que de la perception subséquente et de la remise des redevances. En outre, ce titre contient les bases des autorisations matérielles relatives notamment aux entrepôts douaniers et aux entrepôts fiscaux.

La façon dont les responsables des marchandises, les responsables des données et les responsables du transport seront désignés débiteurs de la dette fiscale et responsables solidaires dans le trafic transfrontalier des marchandises sera partiellement nouvelle.

Le titre 5 présente les bases des éventuelles *mesures administratives* contre des titulaires d'autorisations.

Le titre 6 régleme le *droit de procédure* et les *voies de droit*. Sauf dispositions contraires de la loi-cadre, ceux-ci seront régis par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)<sup>21</sup>.

Les dispositions du titre 6 uniformisent la procédure pour toutes les redevances qui seront perçues par l'OFDF. La procédure uniforme, pour autant qu'elle soit écrite, sera menée par voie électronique (art. 48).

19 RS 172.220.1

20 RS 631.051

21 RS 172.021

Les voies de droit prévues consisteront en une opposition (art. 58 ss) pouvant également être traitée de manière automatisée (art. 59) et en un recours interne à l'administration (art. 60).

Le titre 7 contient les prescriptions régissant le *traitement des données* et l'*analyse des risques*, que l'OFDF appliquera dans son domaine d'activité, ainsi que l'*assurance de la qualité*.

Neutre sur le plan technologique, la réglementation en matière de traitement des données partiellement nouvelle permettra notamment la mise en œuvre de la procédure électronique ainsi qu'une meilleure analyse des risques et un contrôle ciblé. En outre, l'OFDF devra veiller à ce que le traitement des données, l'analyse des risques et le profilage fassent l'objet d'un contrôle de la qualité.

Le titre 8 régit les *contrôles des marchandises, des personnes et des moyens de transport* qui seront notamment effectués dans l'espace frontalier ou sur le reste du territoire douanier. Dans ce deuxième cas, les contrôles se fonderont en partie sur des accords avec les cantons. Des contrôles automatisés sont également prévus, notamment pour vérifier le respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal.

Le titre 9 régit de manière uniforme les *compétences* que l'OFDF aura pour accomplir ses tâches et clarifie la relation avec la loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte (LUSC)<sup>22</sup>. Les dispositions relatives à la destruction simplifiée de petits envois (art. 96), à la vérification dans des espaces virtuels (art. 98) et aux achats fictifs (art. 99) sont nouvelles. Elles correspondent aux besoins de l'OFDF. Des transactions fictives pourront également être effectuées par d'autres autorités avec lesquelles l'OFDF collaborera. Les actes législatifs correspondants ne relevant pas du droit fiscal seront modifiés en conséquence à l'annexe 1 LE-OFDF.

Le titre 10 contient les dispositions relatives aux *tâches de l'OFDF*. Sont notamment mentionnées les tâches de sécurité que l'office accomplira en accord avec d'autres autorités de la Confédération et des cantons. Comme le prévoit la LD à l'heure actuelle pour l'AFD, des tâches pourront être transférées à l'OFDF au moyen d'accords avec les cantons. Le fait que ce dernier puisse pondérer en fonction des risques les contrôles dans le cadre des tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal (art. 106) constitue en revanche une nouveauté. Cela est également le cas du catalogue de mesures et de prestations concernant ces tâches d'exécution (art. 107).

Le titre 11 régit l'*assistance administrative* ainsi que la *coopération de l'OFDF avec des tiers*. L'assistance administrative nationale ou internationale correspondra aux dispositions de la LD. Dans le domaine de la coopération, une distinction sera faite entre la coopération avec l'étranger et la coopération avec des tiers.

Le titre 12 comprend les dispositions relatives à la *poursuite pénale*. Elles concernent les cas dans lesquels l'OFDF sera compétent pour la poursuite et le jugement d'une infraction, que cela soit dans le domaine des redevances qu'il percevra ou dans le cadre du contrôle du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. Les dispositions concernant la dénonciation spontanée (art. 134) et certaines simplifications relatives aux mandats de répression (art. 135) sont nouvelles.

Le titre 13 régit la perception des émoluments.

Le titre 14 contient les *dispositions finales* concernant notamment la modification d'autres actes à l'annexe 1.

Les dispositions transitoires relatives aux procédures en suspens figurent en revanche dans les actes législatifs relevant du droit fiscal.

### **3.3                   Objet de la LDD**

Au chapitre 1, la LDD prévoit que la *LE-OFDF s'appliquera* dans la mesure où la LDD ne contient pas de dispositions contraires.

Le chapitre 2 régit et simplifie la *perception des droits de douane*. Il porte plus précisément sur l'assujettissement aux droits de douane, sur le calcul des droits de douane, la dette douanière et les droits de douane.

Le chapitre 3 contient des *dispositions pénales* légèrement remaniées par rapport à la LD. Ce remaniement a été harmonisé dans la mesure du possible avec le remaniement des dispositions pénales figurant dans les autres actes législatifs relevant du droit fiscal.

Au chapitre 4 figurent les *dispositions finales*. Elles abrogent la LD et prévoient que les procédures en suspens au moment de l'entrée en vigueur des dispositions pertinentes de la LE-OFDF seront menées à terme selon l'ancien droit. En outre, elles régissent la durée de validité des autorisations et accords appliqués au moment de l'entrée en vigueur des dispositions précitées.

### **3.4                   Modification d'autres actes (annexe 1 LE-OFDF)**

Divers autres actes législatifs se rapportant à la LD sont modifiés à l'annexe 1 LE-OFDF. Il s'agit principalement d'actes législatifs relevant du droit fiscal qui régiront la perception des redevances par l'OFDF sur le territoire douanier et d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal dont l'OFDF contrôlera le respect. Dans la mesure du possible, les actes législatifs relevant du droit fiscal seront révisés sur le modèle de la LDD.

## **4                    Commentaire des dispositions**

### **4.1                   LE-OFDF**

#### **Chapitre 1 Dispositions générales**

*Art. 1*                But

Dans le domaine d'activité de l'OFDF, les principaux objectifs de la LE-OFDF seront les suivants:

- harmoniser la perception des redevances et créer les conditions requises pour des procédures simples et peu coûteuses;
- réglementer la lutte contre la criminalité transfrontalière et la migration illégale, et
- contribuer au maintien de la sécurité intérieure et à la protection de la population.

Les nombreuses tâches de l'OFDF seront fixées au titre 10 de la LE-OFDF, en relation avec les différents actes législatifs relevant ou non du droit fiscal. Les rapports entre ces actes législatifs et la LE-OFDF seront régis par l'art. 5.

L'OFDF observera les traités internationaux (voir art. 3) lors de l'exécution de ses tâches.

Les conditions requises pour des procédures simples et peu coûteuses seront également créées dans le cadre de l'harmonisation de la perception des redevances.

## *Art. 2*            **Objet**

La LE-OFDF régira le contrôle de la circulation des marchandises et des personnes à travers la frontière douanière, dans l'espace frontalier, sur le territoire douanier et dans les enclaves douanières suisses en ce qui concerne les redevances perçues par l'OFDF dans le trafic transfrontalier ainsi que dans le cadre des tâches d'exécution accomplies par l'OFDF qui ne relèvent pas du droit fiscal (al. 1).

Elle harmonisera en outre la perception des redevances et l'accomplissement des diverses tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal qui incombent à l'OFDF (al. 2). Dans ce but, elle réglementera:

- a. la déclaration des marchandises;
- b. le contrôle de la déclaration des marchandises et les décisions;
- c. la perception des redevances;
- d. les mesures administratives;
- e. le droit de procédure et les voies de droit;
- f. le traitement des données, l'analyse des risques et l'assurance de la qualité;
- g. le contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport;
- h. les compétences et le personnel de l'OFDF;
- i. les tâches de l'OFDF;
- j. l'assistance administrative et la coopération;
- k. la poursuite pénale;
- l. les émoluments.

## *Art. 3*

Comme dans le droit en vigueur (art. 2 et 94 LD), les traités internationaux seront réservés.

*Art. 4 et 5*

L'art. 4 dresse la liste exhaustive des actes législatifs relevant du droit fiscal dont l'exécution incombera à l'OFDF.

L'art. 5 précise le rapport entre la LE-OFDF et, d'une part, les actes législatifs relevant du droit fiscal (al. 1) et, d'autre part, les actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal qui prévoient des tâches d'exécution incombant à l'OFDF (al. 2). Dans les deux cas, l'acte législatif concerné déterminera le champ d'application concret de la LE-OFDF.

Le projet vise à uniformiser dans une large mesure la perception des redevances lorsque celle-ci incombe à l'OFDF<sup>23</sup>. Malgré les différences parfois considérables entre la perception des redevances dans le trafic transfrontalier et la perception des autres redevances, il est possible d'uniformiser largement les deux procédures. À cette fin, la LE-OFDF fixera le «cadre général», et ses dispositions uniformes relatives à la perception des redevances dans le domaine d'activité de l'OFDF prévaudront sur les dispositions particulières prévues par les différents actes législatifs relevant du droit fiscal.

Le projet va bien au-delà de ce que prévoit l'actuel art. 90 LD et crée la condition requise pour une procédure de perception des redevances uniformisée et, pour autant que la procédure soit écrite (voir art. 48, al. 1), entièrement électronique.

Aujourd'hui déjà, le dispositif normatif applicable aux personnes assujetties aux redevances résulte de dispositions prévues par plusieurs actes législatifs. La LE-OFDF améliorera nettement la lisibilité et la transparence de ces réglementations.

Les corrections devenues nécessaires avec le temps dans les actes législatifs relevant du droit fiscal seront également effectuées dans le cadre de cette refonte. Ces modifications sont commentées au chiffre consacré à l'annexe 1 (abrogation et modification du droit en vigueur).

*Art. 6* Territoire douanier, frontière douanière et espace frontalier

Cet article définit, pour le trafic transfrontalier, différents termes indispensables d'ordre géographique (voir art. 3 LD).

La définition de l'«espace frontalier» est importante pour les accords conclus avec les cantons (art. 105). Contrairement à ce que prévoit l'art. 3, al. 5, LD, l'espace frontalier n'a pas été délimité, mais des secteurs d'engagement différents ont été définis dans les divers accords avec les cantons. Afin que cela change, la nouvelle définition de l'espace frontalier précise que ce dernier sera fixé par le DFF après consultation des cantons frontaliers (et non plus en accord avec eux).

<sup>23</sup> En feront partie les redevances prévues par la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière (LIB; RS 641.411), la loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA; RS 641.20), la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (LTab; RS 641.31), la loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles (Limpauto; RS 641.51), la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin; RS 641.61), la loi du 23 décembre 2011 sur le CO<sub>2</sub> (RS 641.71), la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01), la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (LAlc; RS 680), la loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL; RS 641.81) et la loi du 19 mars 2010 sur la vignette autoroutière (LVA; RS 741.71).

Les «enclaves douanières suisses» n'auront d'effet que pour la perception des redevances à l'importation. Par conséquent, l'OFDF pourra contrôler le respect des autres actes législatifs, relevant ou non du droit fiscal, dans ces enclaves également (voir art. 77, al. 2).

#### *Art. 7* Définitions

Comme dans le droit en vigueur (voir art. 6 LD), certains termes doivent être définis afin d'accroître la lisibilité de la loi. Les termes définis à l'art. 7 seront en outre pertinents pour la procédure uniformisée de perception des redevances ainsi que pour l'ordre des débiteurs de la dette fiscale.

#### *Let. a à c*

La direction du trafic joue un rôle clé dans le trafic transfrontalier: on entendra par «importation» l'introduction de marchandises sur le territoire douanier, par «exportation» l'acheminement de marchandises dans le territoire douanier étranger, et par «transit» le passage de marchandises à travers le territoire douanier.

#### *Let. d*

Une «personne» sera toute personne physique ou morale, ou une association de personnes ayant la capacité d'accomplir des actes juridiques sans être dotée de la personnalité juridique.

#### *Let. e à g*

Trois rôles distincts seront à l'avenir prévus pour les participants à la procédure de perception des redevances, à savoir ceux de «responsable des marchandises», de «responsable des données» et de «responsable du transport». Ce sont principalement les personnes exerçant ces trois rôles qui seront impliquées dans la procédure de taxation et qui devront remplir les obligations correspondant à leur fonction. Elles répondront également à des degrés divers de la dette fiscale (voir art. 21 ss).

La fixation et la définition de ces rôles s'expliquent par plusieurs raisons. Premièrement, des termes et des concepts valables pour toutes les redevances sont nécessaires pour instaurer une procédure numérique uniforme pour toutes les redevances perçues par l'OFDF (voir art. 4). Deuxièmement, pour mettre en œuvre les simplifications de procédure souhaitées par l'économie, il faut limiter le nombre de rôles et faire en sorte que les personnes pouvant exercer ces rôles puissent être déterminées le plus clairement possible, tant pour le trafic transfrontalier des marchandises que pour le trafic des marchandises soumises à une redevance perçue sur le territoire suisse. Enfin, la manière dont les rôles sont définis doit permettre de régler la responsabilité pour les redevances dues de manière plus juste que le droit en vigueur. Dans ce contexte, il ne serait pas pertinent de se fonder sur la terminologie du code des douanes de l'Union, même si les possibilités d'harmonisation des rôles prévus par la LE-OFDF avec ceux visés par le code des douanes de l'UE sont à l'étude.

Une caractéristique majeure de la nouvelle procédure réside dans le fait qu'une seule personne sera désignée pour chaque rôle. Le nouveau droit définit ainsi clairement les acteurs impliqués et leurs obligations. En particulier, la distinction opérée entre le rôle

de responsable des données et celui de responsable du transport répond à un besoin croissant de sécurité juridique pour l'économie dans le cadre des processus d'affaires électroniques.

Le rôle principal est celui du «responsable des marchandises»: il en faudra nécessairement un dans chaque procédure de taxation. Le responsable des marchandises sera assujéti à l'obligation de déclarer (art. 10), de référencer (art. 12) et d'activer (art. 13). Il sera notamment aussi le premier débiteur de la dette fiscale (art. 21).

Dans le trafic transfrontalier, un large éventail de personnes pourront endosser le rôle de responsable des marchandises. Il s'agit de tenir compte des diverses possibilités juridiques et effectives permettant d'assurer le déroulement efficace d'une transaction (par ex. opérations en chaîne transfrontalières, transactions effectuées au sein d'une structure de groupe ou de holding). Contrairement à ce que prévoit l'actuelle LD, l'objectif premier ne sera toutefois plus de définir un cercle aussi complet que possible de personnes auxquelles l'autorité fiscale peut, au choix, réclamer le paiement des redevances. Toutes les personnes qui ont un rapport quelconque avec les marchandises acheminées à travers la frontière ne pourront pas être appelées à assumer le rôle de responsable des marchandises.

La let. e, ch. 1, prévoit trois possibilités pour le trafic transfrontalier, qui s'appuient sur les notions d'importateur, d'exportateur et de destinataire définies à l'art. 6 de l'ordonnance du 12 octobre 2011 sur la statistique du commerce extérieur<sup>24</sup>:

- la personne qui importe, exporte ou achemine en transit les marchandises en son propre nom:

la première possibilité regroupera toutes les personnes qui acheminent ou font acheminer les marchandises à travers la frontière pour elles-mêmes. La personne ne devra pas nécessairement effectuer elle-même le transport. Il s'agira de déterminer qui a commandé les marchandises, qui a été en contact direct avec le fournisseur et qui est l'ayant droit économique des marchandises au moment du franchissement de la frontière ou juste après;

- la personne pour le compte de laquelle les marchandises sont importées, exportées ou acheminées en transit:

cette possibilité couvrira les cas dans lesquels la personne qui exécute ou fait exécuter l'importation, l'exportation ou l'acheminement en transit n'agit pas en son nom propre. Dans ce cas, il faudra déterminer pour le compte de qui la transaction est effectuée et qui paie la facture, indépendamment du destinataire final des marchandises;

- la personne à qui les marchandises sont conduites sur le territoire douanier:

enfin, le destinataire des marchandises sur le territoire douanier pourra aussi être réputé responsable des marchandises. Cette variante s'appliquera lorsqu'il n'y a pas d'«importateur» selon les deux premières possibilités ou que l'«importateur» n'est pas clairement identifiable. Seront par exemple concernés les destinataires de cadeaux envoyés depuis l'étranger, mais aussi les destinataires de marchandises conduites depuis l'étranger à une entreprise ayant son siège

<sup>24</sup> RS 632.14

sur le territoire douanier pour la réalisation de travaux de garantie, ou encore les destinataires d'envois expédiés par poste ou par courrier rapide lorsque l'«importateur» n'est pas (encore) connu. Les exploitants d'installations transfrontalières de transport par conduites entreront également dans cette catégorie pour les marchandises acheminées par cette voie. Grâce à la définition ouverte de la notion de responsable des marchandises, une norme spécifique pour ce genre de trafic, telle que celle prévue à l'art. 45 LD, ne sera plus nécessaire.

La let. e, ch. 2, définit le responsable des marchandises pour les redevances que l'OFDF percevra ou remboursera sur le territoire suisse en vertu de l'art. 4, let. c à k. Sera responsable des marchandises la personne qui est assujettie aux redevances ou a droit à un remboursement en vertu de l'acte législatif concerné.

Le «responsable des données» sera la personne qui établit la déclaration des marchandises pour le responsable des marchandises. Cela impliquera que ce dernier confie un mandat correspondant au responsable des données (par ex. transitaire). Les employés qui établissent la déclaration des marchandises pour l'entreprise qui les emploie ne seront personnellement responsables ni des marchandises ni des données. Leurs actes seront attribués à l'entreprise: c'est cette dernière qui sera responsable des marchandises ou des données et non ses employés.

Le «responsable du transport» sera la personne qui est responsable du transport et est par conséquent désignée dans la déclaration des marchandises comme chargée du transport des marchandises. Il effectuera ou fera effectuer le transport. Dans le trafic routier des marchandises, le conducteur assumera ce rôle uniquement s'il est indépendant. Dans le cas contraire, c'est l'entreprise de transport qui sera responsable du transport. Comme pour le responsable des données, les actes du conducteur salarié (employé) seront attribués à l'entreprise.

Par définition, les rôles de «responsable des marchandises» et de «responsable des données» seront endossés par des personnes différentes. Par contre, le «responsable des données» pourra aussi être «responsable du transport» et indiquer son propre nom dans la déclaration des marchandises pour ce rôle. Dans ce cas, une même personne sera responsable à la fois des données et du transport.

Le tableau ci-après expose quelques exemples pratiques de répartition des rôles (responsable des marchandises = RM; responsable des données = RD; responsable du transport = RT):

<b>Situation</b>	<b>Répartition des rôles</b>
L'entreprise A SA achète des vélos en France. Elle établit la déclaration des marchandises et effectue le transport.	RM: A SA RD: néant RT: néant

A achète une remorque en Allemagne et la transporte à travers la frontière. Il charge l'entreprise B SA d'établir la déclaration des marchandises. RM: A  
RD: B SA  
RT: néant

L'entreprise A SA vend un meuble en Italie. Elle charge l'entreprise B SA d'établir la déclaration des marchandises et C d'effectuer le transport. RM: A SA  
RD: B SA  
RT: C

A commande des livres en Allemagne auprès de l'entreprise de vente par correspondance B. L'entreprise de courrier C établit la déclaration des marchandises et livre le colis à A à Berne. RM: A  
RD: C  
RT: C

L'entreprise A SA exporte du chocolat en Finlande à destination de B. Elle établit elle-même la déclaration des marchandises. Le transport est effectué par l'entreprise B SA. RM: A SA  
RD: néant  
RT: B SA

Le quincaillier A (siège à Coire) achète des tuyaux en fer en Suède. Le fabricant étranger B charge le transitaire C d'établir la déclaration des marchandises et le transporteur D de livrer les marchandises pour galvanisation directement à E à Zurich, conformément aux instructions de A. RM: A  
RD: C  
RT: D

A, domicilié en Allemagne, envoie par la poste un cadeau de valeur à B en Suisse. RM: B  
RD: poste  
RT: poste

A, domicilié à Londres, envoie une œuvre d'art lui appartenant à la maison B à Genève pour que celle-ci mette l'objet aux enchères. Le transitaire C établit la déclaration des marchandises pour A et charge le transporteur D d'acheminer le tableau. RM: A  
RD: C  
RT: D

A, marchand de fruits à Bâle, achète des fraises en Espagne. Il vend les fraises en Espagne au détaillant suisse B. Ce dernier charge le transporteur C d'acheminer les fraises depuis l'Espagne jusqu'à son centre de distribution de Berne. Il établit lui-même la déclaration des marchandises. RM: B  
RD: néant  
RT: C

A, dont le siège est à Morat, fabrique des produits du tabac. Il charge la fiduciaire B d'établir la déclaration des marchandises. RM: A  
RD: B  
RT: néant

#### *Let. h*

L'«activation» aura pour effet de conférer leur caractère contraignant aux écrits transmis par voie électronique (voir aussi les art. 13, al. 1 et 2, et 49, al. 1). En règle générale, elle pourra être effectuée via les canaux électroniques de l'OFDF: elle pourra être

déclenchée manuellement par exemple en cliquant sur un bouton «Activer» dans une application informatique. Elle pourra toutefois aussi avoir lieu au moyen d'un autre procédé technique lors de la transmission de déclarations des marchandises (voir commentaire de l'art. 13).

## **Titre 2 Déclaration des marchandises**

### **Chapitre 1 Obligation de déclarer, référencement, activation**

#### *Art. 8* Obligation de déclarer

##### *Al. 1*

L'obligation de déclarer reposera sur le principe de l'auto-déclaration. La déclaration des marchandises constituera la base de la taxation pour chaque redevance. La personne assujettie à l'obligation de déclarer (art. 10, al. 1 et 2) portera l'entière responsabilité de la déclaration des marchandises, et son obligation de diligence sera soumise à de hautes exigences.

Dans les domaines de l'importation, de l'exportation et du transit, la déclaration des marchandises aura également valeur de déclaration de la volonté d'importer les marchandises sur le territoire douanier ou de les exporter hors de celui-ci. Dans le trafic transfrontalier, elle devra par conséquent en principe être activée au moment de l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière (voir art. 14, al. 1).

Les droits au remboursement pourront aussi être déclarés (voir commentaire de l'art. 40).

La personne assujettie à l'obligation de déclarer devra veiller à ce que la déclaration soit effectuée en bonne et due forme, c'est-à-dire qu'elle soit complète et correcte (voir commentaire de l'art. 55). L'OFDF contrôlera le respect de l'obligation de déclarer à la frontière et à l'intérieur du pays (voir art. 78, let. a).

L'obligation de déclarer couvrira aussi la déclaration sommaire d'entrée et de sortie à des fins de sécurité fondée sur des accords internationaux (par ex. accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité). Se fondant sur sa compétence générale d'édicter des dispositions d'exécution dans le cadre des traités internationaux, le Conseil fédéral fixera les détails relatifs aux personnes assujetties à l'obligation de déclarer, à la déclaration, aux délais et aux mesures en cas de manquements.

##### *Al. 2*

Dans le trafic transfrontalier, la destination des marchandises devra être consignée dans la déclaration électronique des marchandises.

*Al. 3*

Cette disposition précise que tout changement de l'emploi ou de la destination des marchandises nécessitera une nouvelle déclaration des marchandises.

*Al. 4*

L'art. 4 régit l'obligation de déclarer concernant les produits agricoles soumis à un contingent tarifaire en vertu de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD)<sup>25</sup> qui sont importés durant la période libre au taux du contingent tarifaire et sont encore dans le commerce au début de la période contingentée, à savoir de la période où le taux hors contingent tarifaire s'applique. Cette disposition se rapporte directement à l'art. 7, al. 1, LDD, mais elle figurera dans la LE-OFDF, car il s'agit d'une disposition procédurale.

*Al. 5*

Les modalités relatives à la déclaration, notamment les exceptions à l'obligation de déclarer et le moment de l'obligation de déclarer, seront réglées dans une ordonnance de l'office. En outre, la périodicité (par ex. directement, mensuellement, trimestrielle, annuellement) de la déclaration des marchandises ou de la déclaration fiscale sera définie en fonction des actes législatifs relevant du droit fiscal.

*Art. 9* Déclaration

*Al. 1*

La déclaration des marchandises devra être établie par voie électronique ou sous une autre forme admise par l'OFDF. Outre la transmission par voie électronique de la déclaration des marchandises, qui sera obligatoire pour les procédures écrites (voir art. 48, al. 1, et, pour les exceptions à ce principe, art. 48, al. 2), d'autres formes de déclaration ou d'expression de la volonté seront admises, à savoir la forme orale ou le comportement concluant. Cela concernera par exemple le traditionnel système de voies vertes et rouges dans les aéroports et les gares.

En règle générale, la déclaration des marchandises renseignera au moins sur le genre et l'état des marchandises, sur le responsable des marchandises et, dans le trafic des marchandises, sur l'éventuel responsable du transport. Elle devra également contenir toutes les informations nécessaires à l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. La personne assujettie à l'obligation de déclarer (art. 10, al. 1 et 2) sera tenue de déclarer les marchandises de façon complète et correcte.

Les documents d'accompagnement de la déclaration des marchandises devront contenir des informations sur l'admissibilité de l'importation, de l'exportation ou du transit des marchandises ou encore sur l'état et l'origine des marchandises lorsque ces informations sont requises pour la taxation.

<sup>25</sup> RS 632.10

Comme dans le droit en vigueur, le Conseil fédéral précisera les documents d'accompagnement nécessaires par voie d'ordonnance (droit en vigueur: art. 25 LD et art. 80 de l'ordonnance du 1<sup>er</sup> novembre 2006 sur les douanes [OD]<sup>26</sup>). Seuls les documents ayant de l'importance pour la taxation seront exigés.

*Al. 2*

La déclaration des marchandises devra être activée. L'activation est un procédé technique qui rendra contraignant un écrit transmis par voie électronique (voir ci-dessus, ainsi qu'art. 13, al. 1 et 2, et 50, al. 1). Par conséquent, la déclaration des marchandises transmise par voie électronique deviendra contraignante au moment de son activation.

La déclaration des marchandises établie sous une autre forme admise par l'OFDF (voir commentaire de l'art. 9, al. 1) deviendra contraignante au moment de son acceptation par l'OFDF, comme dans le droit en vigueur (voir art. 33 LD).

*Al. 3*

Cette disposition prévoit que tant qu'elle n'a pas été activée, la déclaration des marchandises pourra être modifiée ou retirée à tout moment. Concrètement, cela signifie que les données saisies pourront être corrigées ou supprimées jusqu'à l'activation de la déclaration.

Le projet répond ainsi pleinement à une importante demande des milieux économiques, qui réclament davantage de flexibilité quant au moment où les marchandises doivent être déclarées dans le trafic transfrontalier.

*Al. 4*

L'OFDF règle les modalités, notamment la forme de la déclaration des marchandises et le moment de l'acceptation de la déclaration des marchandises établie sous une autre forme admise par lui (voir art. 33, al. 2, LD).

*Art. 10*            Personne assujettie à l'obligation de déclarer

*Al. 1 et 2*

Ces alinéas définissent le cercle des personnes assujetties à l'obligation de déclarer.

L'obligation de déclarer incombera en priorité au responsable des marchandises. Il se peut toutefois qu'une autre personne, le responsable des données, établisse la déclaration des marchandises pour le responsable des marchandises. Dans ce cas, c'est le responsable des données qui sera assujetti à l'obligation de déclarer.

Sera également assujetti à l'obligation de déclarer quiconque modifie l'emploi ou la destination des marchandises après la taxation. Le changement de période pour les marchandises contingentées sera assimilé à une modification de l'emploi (voir commentaire de l'art. 7 LDD).

*Al. 3*

Les actes législatifs relevant du droit fiscal ne sanctionnent la soustraction ou la mise en péril de redevances que si la personne assujettie à l'obligation de déclarer a omis d'effectuer la déclaration. Or, comme le nouveau droit limite le cercle des assujettis à l'obligation de déclarer aux responsables des marchandises, aux responsables des données et aux personnes modifiant l'emploi des marchandises, il en résulterait une lacune pénale dans les cas de contrebande. Pour combler cette lacune, l'al. 3 prévoit une fiction juridique: la personne transportant les marchandises sera réputée assujettie à l'obligation de déclarer lorsque la déclaration a été omise.

*Art. 11* Destination des marchandises

*Al. 1 et 2*

Dans le droit en vigueur, les marchandises qui doivent être «placées sous un régime douanier» doivent être déclarées pour ce régime (art. 47, al. 1, LD).

Les régimes douaniers sont les sept destinations douanières visées à l'art. 47, al. 2, LD, qui représentent la majeure partie du droit de la procédure douanière en vigueur.

Sur le plan terminologique et donc fondamentalement aussi sur celui de la systématique, l'actuel droit de la procédure douanière est basé sur le code des douanes de l'Union<sup>27</sup>. Le législateur s'est fondé sur la version du code qui était en vigueur en 2003.

Dans le cadre de la numérisation intégrale des processus du trafic des marchandises et de l'uniformisation du droit fiscal, il est nécessaire de simplifier fortement la procédure dans le trafic transfrontalier par rapport au système actuel.

Par conséquent, la nouvelle loi prévoit une procédure uniformisée de perception des redevances qui s'appliquera à l'ensemble des destinations des marchandises (art. 11) dans le trafic transfrontalier.

Dans le cadre de la procédure de perception des redevances dans le trafic transfrontalier, les régimes douaniers visés à l'art. 47, al. 2, LD seront remplacés par les destinations des marchandises suivantes:

- l'importation en libre pratique;
- l'exportation;
- le transit;
- l'importation temporaire de marchandises pour ouvraison, transformation ou réparation (perfectionnement actif);
- l'exportation temporaire de marchandises pour ouvraison, transformation ou réparation (perfectionnement passif);
- l'admission temporaire de marchandises;
- l'acheminement de marchandises dans un entrepôt douanier.

<sup>27</sup> Message relatif à une nouvelle loi sur les douanes, FF **2004** 528, ici 529 et 531

Le projet prévoit une destination supplémentaire dans le trafic transfrontalier des marchandises, l'«acheminement de marchandises dans un entrepôt fiscal». L'entrepôt fiscal (voir art. 44, al. 2) sert à entreposer des marchandises dédouanées qui sont totalement ou partiellement non imposées conformément aux actes législatifs visés à l'art. 4, al. 1, let. c, e et f (alcool, tabac et huiles minérales).

L'énumération des destinations des marchandises couvrira ainsi les parcours actuels des marchandises dans le trafic international des marchandises, mais elle ne sera pas exhaustive. Il faut en effet prévoir une marge de manœuvre qui permette de tenir compte des innovations économiques.

Le Conseil fédéral pourra par conséquent prévoir d'autres destinations. Une base légale formelle sera dans tous les cas requise pour les destinations qui ont des effets sur la naissance de la dette fiscale ou sur le calcul des redevances, conformément au principe de la légalité visé à l'art. 127, al. 1, de la Constitution (Cst.)<sup>28</sup>.

Le Conseil fédéral réglera en outre les modalités de la procédure relative à ces destinations des marchandises. Il pourra prévoir la possibilité d'un remboursement pour certaines destinations. L'instrument du remboursement actuellement prévu par la loi sur les douanes pour le trafic de perfectionnement aussi bien actif (art. 12 LD) que passif (art. 13 LD) pourra ainsi être conservé. Dans le trafic de perfectionnement, il est prévu de maintenir le principe selon lequel la réduction ou l'exonération des droits de douane pour les marchandises importées ou exportées temporairement pour ouvrison, transformation ou réparation est octroyée uniquement si aucun intérêt public prépondérant ne s'y oppose. L'OFDF octroiera aux mêmes conditions la réduction ou l'exonération des droits de douane pour les marchandises importées ou exportées lorsque sont importées ou exportées des marchandises indigènes ou étrangères de mêmes quantité, état et qualité en tant que produits ouvrés ou transformés (trafic fondé sur l'équivalence). Le perfectionnement de produits agricoles et de produits agricoles de base nécessitera en principe toujours une autorisation, mais des simplifications de procédure resteront possibles. Les détails seront réglés par voie d'ordonnance. La procédure simplifiée d'autorisation pour le perfectionnement actif de produits laitiers de base et de produits céréaliers de base introduite en 2019 à l'art. 165a OD devrait faire l'objet d'une évaluation en 2023, conformément au message du Conseil fédéral du 17 mai 2017 concernant la suppression des contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés<sup>29</sup>. Les mesures d'accompagnement (notamment la procédure prévue à l'art. 165a OD) seront éventuellement adaptées.

Le contrôle des marchandises acheminées temporairement sur le territoire de contrôle sans être mises en libre pratique sera également réglementé par voie d'ordonnance (voir art. 77 LE-OFDF concernant le territoire de contrôle de l'OFDF, ainsi que les instruments actuels de la surveillance douanière et du contrôle douanier à l'art. 23 LD).

<sup>28</sup> RS 101

<sup>29</sup> FF 2017 4073

*Al. 3*

Le choix de la destination des marchandises s'effectuera dans le cadre de la déclaration des marchandises (par ex. lors de l'importation, de l'entreposage ou de la sortie d'entrepôt des marchandises). Une autorisation sera requise pour les destinations visées à l'al. 1, let. c à g.

Grâce à la numérisation de la procédure et à l'automatisation de l'octroi des autorisations, les processus du trafic des marchandises pourront être uniformisés et fortement simplifiés, et la complexité juridique pourra être considérablement réduite par rapport au système actuel.

Par exemple, une déclaration des marchandises prévoyant la destination «transit» pourra toujours être approuvée automatiquement, c'est-à-dire immédiatement, lorsque les exigences relevant ou non du droit fiscal sont remplies. Comme dans le droit en vigueur, ce sont les actes législatifs correspondants qui détermineront si les marchandises en transit sont soumises à un contrôle en vertu de dispositions ne relevant pas du droit fiscal.

Les autorisations pour la destination «transit» seront limitées dans le temps en fonction du trajet habituel des marchandises à travers le territoire douanier et contiendront des conditions résolutoires. Ces dernières concerneront par exemple l'apurement en bonne et due forme du transit ou la garantie de l'identité des marchandises. Si une condition résolutoire est remplie, l'autorisation de transit sera supprimée et la dette fiscale conditionnelle prévue pour cette destination deviendra exigible au moment où la condition est remplie (voir art. 20).

*Art. 12*            Référencement

*Al. 1*

Dans le trafic des marchandises, les marchandises devront être référencées avec le moyen de transport utilisé. L'OFDF saura ainsi non seulement quelles marchandises sont importées sur le territoire douanier, sont acheminées en transit à travers celui-ci ou en sont exportées, mais également par quels moyens de transport. Cette information est essentielle en particulier dans les cas où un contrôle doit être effectué.

*Al. 2*

Cet alinéa définit le cercle des personnes assujetties à l'obligation de référencer. Sera assujetti à cette obligation le responsable des marchandises ou, s'il y en a un, le responsable du transport.

*Al. 3*

Le référencement devra précéder l'activation de la déclaration des marchandises.

*Al. 4*

Dans le trafic aérien des marchandises, le référencement sera assuré par le transporteur concerné au moyen d'une lettre de transport aérien (*air waybill*) ou de l'indication de

l'aéronef utilisé (par ex. un drone). Cette règle s'appliquera par analogie au trafic ferroviaire et au trafic par bateau des marchandises.

*Al. 5*

Les modalités du référencement selon le genre de trafic devront être adaptées de manière dynamique à l'état de la technique et à l'évolution des besoins de l'économie. C'est pourquoi il appartiendra à l'OFDF de les régler.

L'OFDF pourra également prévoir des exceptions à l'obligation de référencer, par exemple pour le trafic d'entrepôt ou lorsque le lieu où se trouvent les marchandises peut être déterminé sans que le moyen de transport soit précisé.

*Art. 13*            Activation

*Al. 1*

Comme susmentionné, l'activation est un procédé technique qui rendra contraignant un écrit transmis par voie électronique, donc aussi la déclaration électronique des marchandises (voir art. 7, let. g, 9, al. 2, et 50, al. 1).

En règle générale, l'activation pourra être effectuée via les canaux électroniques de l'OFDF, par exemple en cliquant sur un bouton «Activer» afin d'envoyer la requête correspondante.

Cependant, un autre procédé technique pourra aussi être utilisé pour l'activation de déclarations dans le trafic des marchandises.

Dans le trafic routier des marchandises, les données transmises au préalable par voie électronique ne seront par exemple plus modifiables dès l'activation de la déclaration au moment de l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière (art. 14, al. 1, en relation avec l'art. 50, al. 1).

L'activation non seulement rendra contraignants les écrits transmis par voie électronique, mais elle constituera aussi le moment déterminant pour la naissance de la dette fiscale (voir art. 19, al. 1) ainsi que pour le calcul et la fixation des droits de douane concrets (voir art. 9, al. 1 LDD).

La déclaration des marchandises deviendra contraignante au moment de l'activation et pas nécessairement au moment où les données sont transmises. Les participants à la procédure pourront ainsi corriger ou supprimer les données relatives aux marchandises jusqu'au dernier moment (voir art. 9, al. 3). Dans le trafic transfrontalier des marchandises, le dernier moment pour effectuer de tels changements sera juste avant l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière (voir art. 14, al. 1).

Géographiquement, la déclaration des marchandises sera en principe activée à la frontière douanière (voir art. 14, al. 1) dans le trafic routier des marchandises. Conformément à l'art. 14, al. 6, il appartiendra à l'OFDF de désigner les lieux concrets où la déclaration des marchandises pourra être activée.

Il y aura cependant des exceptions en fonction du genre de trafic ou des particularités de l'opération concernée: dans certains cas, la déclaration des marchandises devra être

activée avant ou au contraire seulement après l'introduction des marchandises sur le territoire douanier.

*Al. 2*

L'al. 2 définit les personnes assujetties à l'obligation d'activer. Ces personnes seront tenues de faire tout le nécessaire pour permettre l'activation de la déclaration des marchandises et de n'y faire obstacle en aucune manière.

*Al. 3*

Dans le trafic aérien des marchandises, l'activation sera assurée par un agent de manutention avant ou après l'introduction effective des marchandises sur le territoire douanier ou leur acheminement effectif hors de celui-ci. Dans les aéroports internationaux, la frontière douanière se situe dans des zones de chargement définies auxquelles ni le responsable des marchandises ni le responsable du transport n'ont accès. Cette règle s'appliquera par analogie au trafic ferroviaire et au trafic par bateau des marchandises (accès aux terminaux).

*Al. 4*

En particulier dans le domaine du trafic routier des marchandises, il pourra arriver que les données aient certes été saisies mais que la déclaration des marchandises ne puisse pas être activée en raison de problèmes techniques. Le cas échéant, l'OFDF aura la compétence de procéder à une activation d'office de la déclaration, afin de garantir le déroulement en bonne et due forme de la procédure.

*Art. 14*            Modalités de l'activation

*Al. 1*

Cet alinéa fixe le principe selon lequel, dans le trafic transfrontalier, la déclaration électronique des marchandises devra être activée avant l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière.

*Al. 2*

Comme le droit en vigueur, le nouveau droit prévoit des cas particuliers dans lesquels la déclaration des marchandises pourra être activée après l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière (voir la procédure actuellement applicable aux expéditeurs et destinataires agréés [EDa], art. 100 ss OD). Dans le trafic transfrontalier, il y aura en outre l'option de l'activation périodique des déclarations.

*Al. 3*

Les avantages qui en découleront profiteront aux participants à la procédure présentant entre autres une grande fiabilité dans l'exécution de leurs obligations. Le Conseil fédéral pourra donc prévoir une obligation d'obtenir une autorisation pour les cas visés à l'al. 2.

L'autorisation pourra être assortie de charges concernant le genre des marchandises et les informations qui doivent être fournies à l'OFDF avant l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière.

Le Conseil fédéral définira les conditions à remplir par voie d'ordonnance.

Il va en outre de soi que les simplifications de procédure ne devront pas compromettre l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal.

*Al. 4*

L'autorisation visée à l'al. 3 ne sera pas octroyée si la personne assujettie à l'obligation de déclarer a commis des infractions répétées à des actes législatifs exécutés par l'OFDF, en particulier à des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal.

*Al. 5*

Le Conseil fédéral réglera la périodicité de l'activation pour les redevances perçues par l'OFDF sur le territoire douanier. Il devra par exemple définir à quelle fréquence (hebdomadairement, mensuellement) il faudra déclarer les huiles minérales non imposées prélevées dans des entrepôts d'huiles minérales.

*Al. 6*

Les modalités de l'activation, en particulier sa conception technique, dépendront du canal électronique et du type de redevance, ainsi que, dans le trafic transfrontalier, du genre de trafic. Dans le trafic transfrontalier des marchandises, l'activation devra en principe avoir lieu avant l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière (voir art. 14, al. 1); elle suivra ainsi d'autres modalités que l'activation pour les redevances perçues sur le territoire suisse.

Les modalités de l'activation devront être adaptées de manière dynamique à l'état de la technique et à l'évolution des besoins de l'économie. Il appartiendra donc à l'OFDF d'édicter les réglementations correspondantes à forte composante technique.

L'OFDF pourra également déterminer de manière flexible les lieux où l'activation devra être effectuée dans le trafic transfrontalier des marchandises.

## **Chapitre 2 Facilités et exigences particulières applicables à certaines personnes assujetties à l'obligation de déclarer**

*Art. 15* Opérateur économique agréé (AEO)

Matériellement, cet article correspond à l'art. 42a LD.

En vertu de l'al. 1, let. a, il faudra avoir respecté les actes législatifs dont l'exécution incombe à l'OFDF. Si les conditions sont remplies, l'OFDF octroiera le statut d'opérateur économique agréé même aux nouveaux acteurs économiques ou à ceux qui n'étaient pas en fonction pendant toute la période contrôlée (trois ans à l'heure actuelle selon l'art. 112d OD). Dans ce cas, la demande sera examinée à l'aide des données disponibles.

L'accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité, qui régit les AEO à l'annexe II, est en cours de révision. Les adaptations devront être transposées en droit national (objectif: application temporaire de l'accord révisé à compter de mi-mars 2021).

*Art. 16* Exigences applicables aux responsables des données professionnels

La qualité de la déclaration des marchandises est déterminante pour le bon déroulement de la procédure, pour la fixation correcte des redevances et pour les contrôles dans le cadre des tâches d'exécution qui ne relèvent pas du droit fiscal. La personne endossant le rôle de responsable des données à titre professionnel ou travaillant pour ce dernier devra donc avoir les aptitudes requises. Cette exigence figure déjà dans le droit en vigueur à l'égard des déclarants, à savoir des personnes qui établissent des déclarations en douane à titre professionnel (art. 109, al. 1, LD).

Il appartiendra au Conseil fédéral de définir les conditions d'aptitude, notamment les conditions professionnelles et personnelles. Il devra également se prononcer sur l'admissibilité d'une obligation pour le requérant d'avoir un siège ou un domicile en Suisse ou un autre lien avec la Suisse, et définir les exceptions. L'adoption d'une clause de réciprocité pourrait être envisagée, mais il faudrait alors déterminer les charges liées à une telle clause et la proportionnalité de cette dernière (voir motion Pantani 19.3092 du 12 mars 2019, intitulée «Conséquence du développement du programme DaziT. Adaptation législative et protection des opérateurs en douane suisses»).

### **Titre 3 Contrôle de la déclaration des marchandises et décisions**

*Art. 17* Contrôle de la déclaration des marchandises

*Al. 1*

L'OFDF soumettra la déclaration des marchandises à une analyse des risques, effectuée conformément au titre 7, chapitre 2 (Analyse des risques), que la déclaration soit ou non activée.

*Al. 2*

L'OFDF relèvera les faits déterminants pour la perception des redevances et effectuera au besoin des contrôles visés au titre 8 (Contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport). La nécessité d'un contrôle dépendra notamment du résultat de l'analyse des risques (voir art. 72).

*Al. 3*

Cet alinéa concrétise l'obligation générale de coopérer qui incombera aux participants à la procédure (art. 55). Si cela est nécessaire pour l'établissement des faits déterminants, les participants à la procédure devront ainsi notamment, à la demande de l'OFDF, fournir des renseignements verbalement ou par écrit, transmettre des données

et présenter des écritures commerciales, des justificatifs et d'autres attestations ainsi que des documents concernant les transactions commerciales.

*Art. 18*            Fixation des redevances

*Al. 1*

Pour les marchandises déclarées, l'OFDF fixera les redevances sur la base de la déclaration des marchandises et des constatations faites lors des contrôles. La déclaration des marchandises joue depuis toujours un rôle clé dans la taxation des marchandises dans le trafic transfrontalier (BARBARA SCHMID, in: Martin Kocher/Diego Clavadetscher [éd.], Handkommentar zum Zollgesetz [ZG], 2009, art. 18 n. 1 ss; voir entre autres l'arrêt du Tribunal administratif fédéral A-201/2015 du 29 juin 2015, consid. 2.3.1).

Pour la taxation, l'OFDF se fondera sur les taux et les bases de calcul en vigueur au moment de la naissance de la dette fiscale.

*Al. 2*

Lorsque la personne assujettie à l'obligation de déclarer n'a pas fourni d'informations ou a fourni des informations incomplètes ou lorsqu'il y a doute quant à l'exactitude de la déclaration, l'OFDF peut procéder, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, à une estimation de la base de calcul des redevances dont la perception lui incombe. Il peut par exemple s'agir d'un coûteux article de marque accompagné d'une facture pro forma d'un faible montant. Il n'est pas nécessaire que la personne assujettie à l'obligation de déclarer soit responsable de l'absence ou du manque d'informations.

En revanche, il ne s'agira pas d'une taxation par voie d'estimation si, par exemple lors de l'utilisation du SET (système européen de télépéage) pour la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, le système informatique permet de déterminer les données manquantes pour le calcul des kilomètres parcourus.

*Al. 3*

L'OFDF taxera d'office les marchandises non déclarées.

*Al. 4*

L'OFDF sera l'autorité chargée de rendre la décision de taxation. La décision de taxation sera en règle générale notifiée par voie électronique (voir art. 52, al. 1).

## **Titre 4 Perception des redevances**

## Chapitre 1 Dette fiscale

### *Art. 19* Naissance de la dette fiscale

#### *Al. 1*

L'al. 1 détermine le moment où la dette fiscale prendra naissance.

Pour les redevances à l'importation et à l'exportation, l'acheminement effectif des marchandises à travers la frontière douanière donnera naissance à la dette fiscale. C'est donc cette opération qui sera l'objet de l'impôt pour ces redevances, en particulier pour les droits de douane et la TVA sur les importations.

La dette fiscale naîtra au moment où les marchandises sont réputées déclarées de manière contraignante conformément à l'art. 9, al. 2, à savoir lorsque la déclaration des marchandises transmise par voie électronique est activée ou, si la déclaration des marchandises a été transmise sous une autre forme admise par l'OFDF, lorsque l'OFDF l'accepte (dans le droit en vigueur: moment où l'AFD accepte la déclaration en douane, voir art. 69, al. 1, LD). La dette fiscale naîtra donc même si les marchandises sont finalement mises en libre pratique sur le territoire douanier en franchise de redevances. La naissance de la dette fiscale ne pourra ainsi plus être remise en question par exemple par une taxation selon des droits de douane préférentiels.

Une nouvelle dette fiscale naîtra avec chaque déclaration des marchandises contraignante. Tel sera par exemple le cas lorsque des marchandises étrangères dont la destination initiale était le transit, l'entreposage dans un entrepôt douanier ou fiscal, l'admission temporaire ou encore le perfectionnement sont mises a posteriori en libre pratique sur le territoire douanier. Il en ira de même lorsque des marchandises sont déclarées une nouvelle fois avec une autre destination.

Pour toutes les redevances sans lien avec le trafic transfrontalier, c'est-à-dire les redevances liées à une opération sur le territoire suisse (redevances perçues sur le territoire suisse), la naissance de la dette fiscale sera régie par l'acte législatif concerné visé à l'art. 4, let. c à k.

#### *Al. 2*

Une déclaration formelle des marchandises ne sera parfois pas exigée. Ce sera le cas par exemple lors de l'utilisation de la voie verte dans le trafic touristique, lors du franchissement de la frontière sans formalités dans des moyens de transport (véhicules) ainsi que pour d'autres formes admises d'expression de la volonté, telles qu'un comportement concluant. Le cas échéant, la dette fiscale naîtra automatiquement au moment du franchissement de la frontière ou du passage par la voie verte.

Dans deux cas particuliers (let. a et b), il appartiendra au Conseil fédéral de régler les modalités de la naissance de la dette fiscale. Cette délégation de compétence ne changera rien aux droits et obligations des débiteurs de la dette fiscale.

Les règles édictées par le Conseil fédéral devront obéir aux principes suivants:

- si la déclaration des marchandises a été omise, la dette fiscale naîtra au moment de l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière (franchissement de la frontière: objet de l'impôt);
- si les marchandises ont été acheminées dans les règles sur le territoire douanier sans déclaration formelle (sans formalités), mais que la procédure n'a pas été close en bonne et due forme, la dette fiscale naîtra au moment où l'OFDF prend connaissance de l'omission.

*Art. 20* Dette fiscale conditionnelle

*Al. 1*

Dans le trafic transfrontalier, il faut que les redevances soient dues uniquement pour les marchandises introduites sur le territoire douanier qui participent effectivement à la concurrence intérieure en Suisse. La dette fiscale naîtra ainsi définitivement lors de la mise en libre pratique des marchandises. Ce principal cas d'application vaudra par analogie pour la procédure d'exportation (REMO ARPAGAU, Zollrecht, p. 280, ch. 490 et 491, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, 2<sup>e</sup> éd., 2007).

Dans tous les autres cas, lorsque les marchandises ne font que passer à travers le territoire douanier ou qu'elles sont introduites temporairement sur le territoire douanier, une dette fiscale naîtra certes en principe, mais elle sera assortie d'une condition résolutoire. Tel sera le cas pour les destinations suivantes: transit (art. 11, al. 1, let. c), perfectionnement actif et passif (let. d et e), admission temporaire de marchandises (let. f) et acheminement dans un entrepôt douanier ou dans un entrepôt fiscal (let. g et h). La condition dépendra de la destination des marchandises (voir commentaire de l'art. 11).

*Al. 2*

L'al. 2 prévoit que si les conditions prévues par l'autorisation visée à l'art. 11, al. 3, pour la destination concernée sont remplies, la dette fiscale conditionnelle deviendra caduque et les redevances ne seront donc pas dues. Si des marchandises soumises à une dette fiscale conditionnelle font l'objet d'une nouvelle déclaration prévoyant une autre destination, la conséquence juridique sera la même.

Si les conditions visées à l'art. 11, al. 3, ne sont pas respectées, la dette fiscale conditionnelle deviendra définitive. Tel sera par exemple le cas lorsque des marchandises importées en Suisse en vue de leur perfectionnement ne sont pas réexportées après le perfectionnement, mais mises en libre pratique en Suisse.

*Art. 21* Débiteur de la dette fiscale

*Al. 1*

Dans le droit douanier – aussi bien dans la loi sur les douanes du 18 mars 2005 que dans celle du 1<sup>er</sup> octobre 1925 –, le législateur a volontairement défini un large cercle de débiteurs potentiels de la dette douanière, afin de garantir le recouvrement de la créance douanière (voir en particulier ATF 110 Ib 306). Il a donc défini ce cercle en

se servant d'une formulation ouverte. Se fondant sur ces dispositions, la jurisprudence a ensuite défini le cercle des personnes assujetties aux redevances: le conducteur de la marchandise, qui transporte les marchandises à travers la frontière; le mandant, qui prend juridiquement ou matériellement l'initiative du transport des marchandises; les personnes assujetties à l'obligation de conduire les marchandises, qui sont chargées d'établir la déclaration en douane (en particulier les transitaires ou les déclarants); et enfin, à titre subsidiaire, la personne pour le compte de laquelle les marchandises sont importées ou exportées. Dans la pratique, cela a parfois débouché – principalement en raison de la responsabilité solidaire des débiteurs de la dette douanière – sur des résultats choquants: des personnes ont été juridiquement considérées comme débitrices de la dette douanière alors qu'elles n'étaient que très marginalement impliquées dans l'importation des marchandises en cause. Cette réglementation sévère a donc suscité des critiques.

Le présent projet tient compte de ces critiques. Le cercle des débiteurs de la dette fiscale dans le trafic transfrontalier y est défini plus étroitement et se limitera aux responsables des marchandises, des données et du transport. Ces rôles seront définis à l'art. 7, let. e, f et g (voir commentaire de ces dispositions).

Ne fera en revanche plus partie du cercle des débiteurs de la dette fiscale la personne physique qui assure l'acheminement effectif des marchandises à travers la frontière douanière, autrement dit, par exemple, le conducteur routier employé par une entreprise de transport. Il n'aura plus à répondre de la dette fiscale. Par contre, l'entreprise de transport restera débitrice de la dette fiscale si elle est désignée responsable du transport dans la déclaration des marchandises et qu'elle est chargée du transport des marchandises. La responsabilité du responsable du transport sera engagée conformément à l'ordre de responsabilité des débiteurs exposé ci-après.

#### *Al. 2*

Parmi les trois débiteurs de la dette fiscale, le débiteur principal sera le responsable des marchandises, autrement dit la personne pour laquelle les marchandises sont importées ou exportées; c'est à lui que le paiement de la dette fiscale sera d'abord réclamé. Les autres débiteurs, à savoir le responsable des données et le responsable du transport, ne devront répondre de la dette fiscale que si la créance est entièrement ou partiellement irrécouvrable auprès du responsable des marchandises en sa qualité de débiteur principal. Le cas échéant, ils seront solidairement responsables. Les droits de recours réciproques seront régis par le code des obligations<sup>30</sup>.

#### *Al. 3*

L'ordre des débiteurs de la dette fiscale défini à l'al. 2 engendrerait des charges disproportionnées pour l'OFDF dans les activités de masse que représentent les envois expédiés par poste ou par courrier rapide. Pour chaque envoi, l'office devrait demander au service postal ou de courrier rapide les coordonnées du responsable des marchandises, c'est-à-dire du destinataire des marchandises sur le territoire douanier, puis facturer à celui-ci les redevances fixées pour l'envoi en question. Il devrait, pour une multitude de paquets quotidiens, établir une facture pour chaque destinataire au lieu

<sup>30</sup> RS 220

d'une facture unique adressée au service postal ou de courrier rapide. Afin d'éviter ces charges administratives, l'al. 3 délègue au Conseil fédéral la compétence de définir un ordre dérogeant à l'al. 2 afin de maintenir la pratique actuelle de facturation en premier lieu au responsable des données.

Dans le trafic touristique (voir art. 6 LDD), la personne qui franchit la frontière douanière (voyageur) transporte les marchandises soumises à déclaration et à redevances avec elle; en règle générale, elle est également responsable des marchandises. Il peut cependant arriver qu'elle achemine les marchandises à travers la frontière douanière sur mandat d'un tiers, autrement dit en qualité de responsable des données. En application de l'al. 2, elle pourrait donc renvoyer, pour le paiement des redevances, au responsable des marchandises en sa qualité de débiteur principal. La dette fiscale resterait ainsi ouverte lors de l'entrée en Suisse. Pour s'assurer que la dette fiscale soit toujours payée immédiatement, c'est-à-dire au moment de l'entrée en Suisse, le Conseil fédéral pourra aussi prévoir un ordre de responsabilité des débiteurs différent dans le trafic touristique.

#### *Al. 4*

Pour toutes les redevances sans lien avec le trafic transfrontalier, c'est-à-dire les redevances liées à une opération sur le territoire douanier (redevances perçues sur le territoire suisse), le cercle des débiteurs de la dette fiscale sera régi par l'acte législatif concerné. Les débiteurs répondront solidairement de la dette fiscale même si l'acte législatif concerné ne le prévoit pas explicitement. La seule condition sera que l'acte législatif prévoie que la LE-OFDF s'applique.

#### *Al. 5*

Des circonstances extraordinaires, telles que des dévastations, des effondrements conjoncturels ou des situations extraordinaires au sens de la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)<sup>31</sup>, peuvent avoir pour conséquence que de nombreux responsables des marchandises ne soient plus en mesure d'honorer leurs obligations de paiement et qu'il faille alors se tourner vers les responsables des données et du transport. Ces derniers risqueraient inmanquablement de se retrouver en incapacité de paiement. Cette situation pourrait à son tour avoir des conséquences néfastes sur l'ensemble de l'économie. En cas de circonstances extraordinaires, le Conseil fédéral pourra donc définir des règles de responsabilité dérogeant aux al. 2 à 4, et notamment exclure la responsabilité des responsables des données et du transport pour les redevances dues.

<sup>31</sup> RS 818.101

*Art. 22*            Responsabilité solidaire des responsables des données en cas d'assujettissement à la prestation ou à la restitution au sens de l'art. 12 DPA

*Al. 1*

Le responsable des données ne répondra pas solidairement de la dette fiscale si celle-ci est basée sur l'art. 12 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)<sup>32</sup> et qu'aucune infraction à la législation administrative fédérale ne peut lui être imputée. Cette disposition correspond à l'actuel art. 70, al. 4, let. b, LD, à ceci près que son application ne se limitera plus aux personnes qui établissent professionnellement des déclarations. Tout responsable des données bénéficiera donc de cette limitation de la responsabilité solidaire. Cela signifie aussi que si aucune faute ne lui est imputable, le responsable des données sera exonéré de sa responsabilité subsidiaire au cas où la créance serait entièrement ou partiellement irrécouvrable auprès du responsable des marchandises, contrairement à la jurisprudence actuelle du Tribunal administratif fédéral (arrêt A-5996/2017 du 5 septembre 2018).

*Al. 2*

La possibilité de réduire l'étendue de la responsabilité solidaire en cas de faute minime sera maintenue.

*Art. 23*            Responsabilité solidaire des responsables du transport

Du point de vue du contenu, les dispositions de l'art. 23 correspondent à celles de l'art. 70, al. 4<sup>bis</sup>, LD, mais leur formulation est simplifiée et adaptée à la définition de la notion de responsable du transport. Elles prévoient que le responsable du transport ou la personne chargée du transport, par ex. le conducteur salarié, ne sera pas responsable s'il n'est pas en mesure de discerner si les marchandises ont été déclarées correctement. Le responsable du transport sera également exonéré de sa responsabilité subsidiaire lorsque la créance est entièrement ou partiellement irrécouvrable auprès du responsable des marchandises.

*Art. 24*            Responsabilité solidaire en cas de décès du débiteur de la dette fiscale

Le transfert de la dette fiscale aux héritiers du débiteur correspond au droit en vigueur (art. 70, al. 5, LD).

*Art. 25*            Responsabilité solidaire en cas de reprise d'une entreprise avec l'actif et le passif

Les règles de succession juridique applicables en cas de reprise de l'actif et du passif d'une entreprise débitrice d'une dette fiscale, y compris le maintien de la responsabilité de cette entreprise pendant deux ans, correspondent au droit en vigueur (art. 70, al. 6, LD).

<sup>32</sup> RS 313.0

*Art. 26* Non-perception des redevances

L'OFDF sera habilité à définir les cas dans lesquels il sera possible de renoncer à la perception des redevances. À la différence du droit en vigueur (art. 71 LD), le critère déterminant ne sera plus le fait que la perception entraîne des frais administratifs manifestement supérieurs aux recettes. En lieu et place de ce critère, il s'agira d'appliquer le principe de proportionnalité. L'OFDF pourra renoncer à percevoir les redevances si les frais de perception seraient disproportionnés par rapport au montant des redevances. Vu les nouvelles possibilités techniques, il semble plus indiqué de prévoir une possibilité de renoncer à la perception en fonction des frais occasionnés. En effet, avec la numérisation des processus de perception des redevances et l'utilisation de procédures de paiement électroniques, il sera possible de percevoir automatiquement de petits montants également. Les procédures seront fortement simplifiées – comme le demande la motion Noser 15.3551 du 11 juin 2015, intitulée «Allègement des procédures bureaucratiques. Relever le montant du droit de douane minimal» – mais sans qu'il soit pour autant nécessaire de relever le montant du droit de douane minimal.

*Art. 27* Exigibilité et force exécutoire*Al. 1*

Cet alinéa, qui prévoit que la dette fiscale est exigible dès sa naissance, correspond à l'actuel art. 72, al. 1, LD. Lorsque la dette fiscale est exigible, l'OFDF pourra en exiger l'acquittement, et le débiteur devra payer les redevances requises. La naissance de la dette fiscale sera régie par l'art. 19.

*Al. 2*

La dette fiscale conditionnelle visée à l'art. 20 deviendra exigible lorsque les conditions fixées dans l'autorisation (art. 11, al. 3) ne sont pas remplies.

*Al. 3*

Le principe selon lequel les décisions relatives à la dette fiscale seront immédiatement exécutoires et l'exclusion de l'effet suspensif des recours prévus à l'al. 3 correspondent matériellement à l'actuel art. 72, al. 2, LD.

*Art. 28* Modalités de paiement*Al. 1*

L'al. 1 prévoit comme règle de base que la dette fiscale devra être acquittée sans numéraire dans la procédure électronique. Cette dérogation à l'obligation générale d'accepter les pièces de monnaie et les billets de banque prévue par l'art. 3 de la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur l'unité monétaire et les moyens de paiement (LUMMP)<sup>33</sup> se justifie dans une procédure de perception des redevances entièrement numérique pour les personnes agissant à titre professionnel. Le Conseil fédéral pourra

<sup>33</sup> RS 941.10

prévoir des exceptions dans lesquelles le paiement en numéraire restera possible dans la procédure électronique également.

Dans les procédures non électroniques admises par le Conseil fédéral (art. 9, al. 4), l'obligation de payer sans numéraire ne s'appliquera pas. Cela concernera en particulier le trafic touristique.

*Al. 2*

Il incombera à l'OFDF de régler les modalités de paiement, en particulier de fixer les délais de paiement de manière uniforme. Il devra également définir les conditions d'octroi de facilités de paiement (notamment paiement par acomptes).

*Art. 29* Intérêts

*Al. 1*

Le principe de la perception d'un intérêt moratoire à compter du moment où la dette fiscale est exigible – actuellement fixé à l'art. 74, al. 1, LD – sera maintenu.

*Al. 2*

Le Conseil fédéral fixera le montant jusqu'à concurrence duquel l'OFDF ne percevra aucun intérêt moratoire, principalement pour des raisons d'économie administrative (let. a). Il lui appartiendra également de définir les autres cas dans lesquels l'OFDF ne percevra pas d'intérêt moratoire (let. b). Il y aura lieu en l'occurrence de maintenir la règle prévue à l'art. 187, al. 2, OD, qui habilite l'autorité compétente à renoncer à la perception de l'intérêt moratoire lorsque son paiement engendrerait des difficultés économiques ou sociales notables pour le débiteur.

*Al. 3*

L'al. 3 régleme les intérêts rémunérateurs versés par l'OFDF: un intérêt rémunérateur sera versé sur les montants qui, à l'issue d'une procédure de recours, seront reconnus comme ayant été perçus à tort ou non remboursés à tort. Les sûretés fournies ne seront par contre pas rémunérées. Dans le droit en vigueur, ces deux points sont réglés par voie d'ordonnance (art. 188, al. 1 et 3, OD). À l'avenir, compte tenu des critiques exprimées dans la doctrine à ce sujet, ils seront inscrits directement dans la loi.

*Al. 4*

La fixation des taux d'intérêt sera de la compétence du DFF.

*Art. 30* Prescription

La disposition actuelle relative à la prescription (art. 75 LD) ayant fait ses preuves dans la pratique, elle sera maintenue avec de petites adaptations rédactionnelles. La dette fiscale se prescrira par cinq ans à compter de la fin de l'année civile durant laquelle elle est devenue exigible (al. 1). En cas d'interruption (al. 2) et de suspension (al. 3), qui auront effet à l'égard de tous les débiteurs (al. 4), le délai de prescription

pourra se prolonger jusqu'à quinze ans au maximum à compter de la fin de l'année civile durant laquelle la créance a pris naissance (al. 5).

## **Chapitre 2 Garantie des créances fiscales**

Du point de vue du contenu, les dispositions régissant actuellement la garantie de la créance douanière (art. 76 à 84 LD) sont reprises sans modifications de fond. Seules sont prévues quelques adaptations ponctuelles découlant des expériences faites dans la pratique. Dans ce domaine, la priorité est mise sur l'intérêt des autorités à ce que les redevances dues à la Confédération soient aussi recouvrables que possible.

### **Section 1 Objet et genres de garantie**

#### *Art. 31*            **Objet de la garantie**

Dans le droit en vigueur, l'étendue de la créance fiscale n'est pas précisée au niveau de la loi, mais uniquement à l'art. 200 OD, qui porte sur le cautionnement. Pour des raisons de sécurité juridique, elle sera à l'avenir déterminée par la loi. L'art. 31 prévoit ainsi que les créances fiscales comprendront toutes les redevances perçues par l'OFDF, les intérêts moratoires perçus sur celles-ci, les amendes prononcées ou probables en lien avec les redevances, ainsi que tous les frais de procédure et les autres frais liés aux redevances et aux amendes. Ces autres frais sont tous les frais qui ne sont pas couverts en tant que frais de procédure (art. 62), tels que les frais d'entreposage des marchandises séquestrées en tant que gage ou les frais des expertises réalisées pour déterminer la valeur des marchandises.

#### *Art. 32*            **Conditions**

##### *Al. 1*

Conformément à l'al. 1, l'OFDF exigera une garantie des créances fiscales lorsque la créance est conditionnelle ou qu'il octroie des facilités de paiement (let. a), lorsque le recouvrement de la créance paraît menacé (let. b) ou lorsque la créance a pris naissance à la suite d'une infraction à la législation administrative fédérale (let. c). Les cas visés aux let. a et b sont déjà prévus par l'actuel art. 76 LD. La let. c prévoit une nouvelle condition, à savoir le fait que la créance fiscale est née à la suite d'une infraction à la législation administrative fédérale. Cette disposition s'appliquera principalement en relation avec le gage. Dans la pratique, il s'est en effet avéré qu'une simple menace paraissant compromettre le paiement de la créance ne suffit pas à justifier un gage (douanier). De plus, dans la procédure pénale douanière, le séquestre à titre de gage en tant que moyen de garantie est souvent inapproprié s'il faut d'abord prouver la menace qui compromet le recouvrement de la créance. Le gage devra donc plutôt être utilisé lorsque l'OFDF aura constaté l'existence d'une infraction débouchant sur la soustraction de redevances. S'il faut d'abord établir la preuve que le recouvrement de la créance douanière est menacé, il est ensuite souvent trop tard pour obtenir une quelconque garantie.

*Al. 2*

L'al. 2 précise les cas dans lesquels le recouvrement paraît menacé selon l'al. 1, let. b. Par rapport au droit en vigueur (LD), il inclut un nouveau critère fondé sur la solvabilité du débiteur de la dette fiscale (let. a). Le recouvrement sera ainsi considéré comme menacé lorsque la capacité de paiement du débiteur paraît compromise vu l'examen de la solvabilité. En particulier pour la garantie de créances conditionnelles, il n'est pas possible d'attendre que le débiteur soit en demeure. Un contrôle de solvabilité, basé par exemple sur un extrait du registre des poursuites ou sur des renseignements comparables provenant d'organismes privés, permettra de vérifier la capacité de paiement.

*Al. 3*

Pour que l'instrument de la garantie soit efficace, il devra aussi être possible d'exiger une garantie pour des créances fiscales qui ne sont pas encore fixées par une décision entrée en force, du fait qu'une procédure de recours est pendante, ou qui ne sont pas encore exigibles.

*Al. 4*

À l'instar de l'actuel art. 76, al. 4, LD, cet alinéa délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer les cas dans lesquels l'OFDF ne sera pas tenu d'exiger une garantie et ceux dans lesquels seule une partie de la créance devra être garantie.

*Art. 33* Genres de garantie

Pour des raisons de clarté, cet article dresse la liste des manières dont les créances fiscales peuvent être garanties: la fourniture de sûretés, la décision de réquisition de sûretés et le droit de gage. Le cautionnement ne sera plus réglé séparément comme dans la LD, mais sera considéré comme une forme de fourniture de sûretés (voir commentaire de l'art. 34).

Les redevances devront être garanties en priorité par la fourniture de sûretés. Si cette garantie est insuffisante ou si la fourniture de sûretés n'est pas possible, il faudra soit rendre une décision de réquisition de sûretés soit faire valoir le droit de gage. Pour faire valoir le droit de gage, l'OFDF ne sera pas tenu de rendre au préalable une décision de réquisition de sûretés, comme la doctrine et la jurisprudence le préconisent parfois dans le droit en vigueur au nom du principe de proportionnalité. Une telle procédure préalable est au demeurant peu judicieuse, car elle rend caducs les avantages du droit de gage légal, à savoir obtenir rapidement une garantie privilégiée de la créance dans l'intérêt de la collectivité.

## Section 2 Fourniture de sûretés

### *Art. 34*

La fourniture de sûretés est la mesure de garantie des créances fiscales la moins incisive et elle devra, comme dans le droit en vigueur, toujours être appliquée en premier lieu, conformément au principe de proportionnalité.

La LE-OFDF ne contiendra pas de dispositions matérielles propres sur la fourniture de sûretés mais renverra aux dispositions de la législation sur les finances. Sera ici déterminant l'art. 39 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)<sup>34</sup>, qui constitue la norme de délégation sur laquelle se fonde l'art. 49 de l'ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (OFC)<sup>35</sup>. L'art. 49 OFC prévoit que les sûretés sont fournies sous les formes suivantes: dépôts en espèces, cautionnements solidaires, garanties bancaires, cédules hypothécaires et hypothèques, polices d'assurance sur la vie ayant une valeur de rachat, et obligations cotées, libellées en francs, de débiteurs suisses ou obligations de caisse émises par des banques suisses.

## Section 3 Décision de réquisition de sûretés

### *Art. 35*

Si la créance n'est pas suffisamment garantie par des sûretés fournies en vertu de l'art. 34, l'OFDF pourra rendre une décision de réquisition de sûretés et garantir ensuite la créance fiscale par voie de séquestre ou de poursuite. L'art. 35 correspond matériellement à l'actuel art. 81 LD. Vu la raison d'être des décisions de réquisition de sûretés, les recours contre ces dernières n'auront toujours pas d'effet suspensif. Cela ne figurera pas explicitement à l'art. 35, mais découlera de l'art. 60, al. 3. La décision de réquisition de sûretés demeurera en outre réputée ordonnance de séquestre au sens de l'art. 274 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)<sup>36</sup>.

## Section 4 Droits de gage

### *Art. 36*            Contenu du gage

Les dispositions relatives au contenu du gage correspondent dans une large mesure à l'art. 82 LD sur le gage douanier. Leur formulation est adaptée au champ d'application de la LE-OFDF. Le projet ne prévoit que quelques petites adaptations rédactionnelles par rapport au droit en vigueur (art. 82 LD).

34    RS 611.0  
35    RS 611.01  
36    RS 281.1

*Al. 1*

Le droit de gage légal comprendra d'une part les marchandises soumises à des redevances perçues par l'OFDF en vertu de l'art. 4 et d'autre part les choses ayant servi à commettre une infraction aux actes législatifs dont l'exécution incombe à l'OFDF. Ces choses pourront aussi être des objets qui ne sont pas eux-mêmes soumis à des redevances. Un droit de gage existera par exemple sur un véhicule qui a servi uniquement au transport ultérieur de marchandises introduites en contrebande sur le territoire douanier.

*Al. 2*

L'al. 2 définit l'ordre dans lequel les différents types de créances fiscales prévus par l'art. 31, devront être acquittés. Lorsque le produit de la réalisation du gage ne permet pas d'éteindre toutes les créances, le débiteur pourra opérer un choix qui aura une influence sur les conséquences qu'il subit. Si le produit du gage ne couvre pas le montant total des redevances, un intérêt moratoire est perçu sur le solde, tandis que si une amende n'est pas couverte entièrement, elle peut être convertie en peine privative de liberté. Le Conseil fédéral fixera un ordre pour les cas où le débiteur ne se prononce pas.

*Al. 3*

Le droit de gage naîtra en même temps que la créance fiscale qu'il garantit. En tant que droit de gage légal, il primera tous les autres droits réels afférents à la marchandise ou à la chose.

*Art. 37*            Droit de gage par séquestre

*Al. 1 et 2*

L'OFDF fera valoir son droit de gage par le séquestre des marchandises ou choses concernées (al. 1). Le séquestre s'exercera par la mainmise sur le gage ou par l'interdiction faite au possesseur des marchandises ou des choses d'en disposer. Dans ce dernier cas, les marchandises ou choses resteront chez leur possesseur, mais celui-ci ne pourra en disposer ni juridiquement ni physiquement. Il ne pourra donc pas non plus les transporter dans un autre endroit sans l'accord de l'OFDF. L'al. 2 correspond à l'art. 83, al. 2, LD.

*Al. 3*

L'al. 3 correspond matériellement à l'art. 83, al. 3, LD, avec des adaptations rédactionnelles. Lorsqu'il trouve des marchandises dont il présume qu'elles ont été introduites illégalement sur le territoire douanier, l'OFDF les séquestrera en tant que gage. Il tentera d'en retrouver l'ayant droit, mais uniquement si la valeur des marchandises justifie la charge engendrée par les recherches.

*Art. 38* Restitution des marchandises séquestrées

Les dispositions relatives à la restitution des marchandises ou des choses séquestrées sont reprises quasiment telles quelles de l'art. 84 LD, car elles ont fait leurs preuves dans la pratique.

*Al. 1*

Les marchandises ou les choses séquestrées pourront être restituées à tout moment contre des sûretés. Seront réservés les cas dans lesquels les objets sont également séquestrés ou mis en sûreté conformément à une autre base légale, par exemple en vertu de l'art. 46 DPA en tant que pièces à conviction dans le cadre d'une procédure pénale administrative. Il est dans l'intérêt des autorités de restituer au plus vite les marchandises séquestrées afin de réduire au minimum les éventuels frais d'entreposage et d'entretien ainsi que le risque de dommage.

*Al. 2*

L'al. 2 régleme la restitution des marchandises ou des choses séquestrées lorsque le propriétaire ne répond pas de la créance fiscale garantie (let. a) et qu'il n'était pas impliqué dans les éventuelles infractions commises avec ces marchandises ou ces choses ou qu'il en a acquis la propriété ou le droit de devenir propriétaire de bonne foi avant le séquestre (let. b). Pour cette dernière condition, la charge de la preuve incombera au propriétaire.

### **Chapitre 3 Perception subséquente et remise des redevances**

*Art. 39* Perception subséquente des redevances

Cet article correspond à l'actuel art. 85 LD. Dans un délai d'un an, l'OFDF pourra revenir sur une décision de taxation entrée en force s'il constate qu'en raison d'une erreur de l'autorité, une redevance n'a pas été perçue, une redevance trop faible a été perçue ou un remboursement trop élevé a été effectué. La communication de la perception subséquente au débiteur sera déterminante pour le délai d'un an. Pour des raisons de sécurité juridique et de charge de la preuve, la forme écrite sera requise.

*Art. 40* Paiement subséquent ou remboursement des redevances en cas de changement de l'emploi

*Al. 1*

Des réductions des redevances seront octroyées pour certains emplois de marchandises. Si l'emploi des marchandises change après l'entrée en force de la décision de taxation, une nouvelle déclaration devra être effectuée conformément à l'art. 8, al. 3. Sera assujettie à l'obligation de déclarer la personne qui modifie l'emploi des marchandises (art. 10, al. 2). Si le nouvel emploi est soumis à des redevances plus élevées, la personne assujettie à l'obligation de déclarer devra acquitter la différence. Cette disposition correspond à l'art. 14, al. 4, LD.

*Al. 2*

L'al. 2 règle la situation inverse. Si le nouvel emploi de marchandises taxées est soumis à des redevances moins élevées, la personne assujettie à l'obligation de déclarer pourra demander le remboursement de la différence. Un remboursement sera cependant possible uniquement pour les marchandises déterminées par le DFF. Cette disposition correspond matériellement à l'art. 14, al. 5, LD.

*Art. 41* Remise des redevances*Al. 1*

Les cinq motifs de remise des droits de douane actuellement prévus à l'art. 86, al. 1 et 2, LD sont reformulés et regroupés en quatre motifs. Les motifs de remise seront variables pour toutes les redevances dont la perception incombe à l'OFDF en vertu de l'art. 4, pour autant que la LE-OFDF soit applicable (art. 5, al. 1). Les dispositions relatives à la remise des redevances seront abrogées dans les différents actes législatifs concernés, à l'exception de l'art. 64 de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA)<sup>37</sup>, qui prévoira toujours à l'avenir pour la TVA le motif de remise supplémentaire de l'insolvabilité de l'importateur.

L'al. 1, let. a, concerne les marchandises assorties d'une dette fiscale conditionnelle (art. 20) ou placées sous la garde de l'OFDF (par ex. sous séquestre à titre de gage). Une remise pourra être accordée si ces marchandises sont détruites ou disparaissent, que ce soit à la suite d'un cas de force majeure ou avec l'assentiment des autorités.

La let. b porte sur les marchandises introduites sur le territoire douanier en libre pratique, mais qui, en vertu d'une décision des autorités, doivent être détruites ou réexportées.

La let. c règle d'une part la remise de perceptions subséquentes fondées sur l'art. 12 DPA lorsqu'aucune faute n'est imputable à la personne assujettie aux redevances en relation avec l'infraction objective commise (actuel art. 86, al. 2, LD). Son champ d'application inclut d'autre part les perceptions subséquentes visées à l'art. 39 LE-OFDF, autrement dit résultant d'une erreur des autorités administratives. Dans ce genre de cas, il va de soi qu'aucune faute n'est imputable à l'assujetti.

La let. d est une clause relative aux cas de rigueur. Elle correspond à l'actuel art. 86, al. 1, let. d, LD. Étant fréquemment appliquée dans la pratique, cette disposition a donné lieu à une jurisprudence aussi abondante que constante (voir notamment arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7798/2015 du 19 juillet 2016). Ce qu'il faut en retenir, c'est que cette disposition relative à la remise des redevances ne doit pas servir à compenser les conséquences financières d'omissions ou de violations d'obligations dans le cadre de la procédure de taxation.

*Al. 2*

Le délai de présentation des demandes de remise restera fixé à un an à compter de l'entrée en force formelle de la décision de taxation ou de la décision de perception

<sup>37</sup> RS 641.20

subséquente (voir art. 86, al. 3, LD). Les modalités relatives au délai seront régies par les art. 20 à 22a PA.

## Chapitre 4 Recouvrement des créances fiscales

### *Art. 42* Poursuite pour dettes

Cette disposition correspond à l'actuel art. 88 LD.

#### *Al. 1*

L'OFDF introduira la poursuite par voie de saisie au sens de l'art. 42 LP lorsqu'une créance fiscale exécutoire non acquittée n'est pas garantie par un gage au sens de l'art. 36 ou n'est pas couverte intégralement par la réalisation du gage et que le délai de paiement fixé par l'OFDF est échu. La poursuite interviendra donc à titre subsidiaire en cas de séquestre à titre de gage. L'OFDF introduira aussi la poursuite par voie de saisie lorsque les débiteurs sont déclarés en faillite (art. 43 LP).

#### *Al. 2*

Si le débiteur est déclaré en faillite, l'OFDF fera valoir sa créance en tant que créancier colloqué en troisième classe selon l'art. 219, al. 4, LP, sans préjudice de ses prétentions découlant du droit de gage visé à l'art. 36. L'objet du gage n'entrera pas dans la masse en faillite, mais sera réalisé par l'OFDF. Le produit sera déduit de la créance annoncée dans la procédure de faillite. Si le produit dépasse le montant de la créance, le solde sera remis à l'administration de la faillite.

#### *Al. 3*

Les décisions entrées en force de l'OFDF constitueront un titre de mainlevée définitive au sens de l'art. 80 LP.

#### *Al. 4*

Si un débiteur conteste une créance de l'OFDF dans une procédure de faillite, l'existence de la créance ne sera pas déterminée dans le cadre de la procédure de collocation relevant du droit de la poursuite, mais dans le cadre d'une procédure de droit administratif. La collocation de la créance n'aura donc pas lieu tant qu'une décision entrée en force de l'OFDF relative aux redevances fait défaut.

### *Art. 43* Réalisation du gage

#### *Al. 1*

Les conditions de réalisation du gage correspondent à celles fixées à l'art. 87, al. 1, LD. La créance fiscale garantie devra être exécutoire (let. a): la décision de fixation des redevances devra donc être entrée en force. En outre, le délai de paiement impartit à la personne assujettie à l'obligation de payer devra être échu (let. b).

*Al. 2*

Comme le droit en vigueur (art. 87, al. 2, LD), cet alinéa prévoit deux types de réalisation du gage, à savoir la vente aux enchères et la vente de gré à gré, l'accord du propriétaire du gage étant en principe requis pour cette dernière.

*Al. 3*

En cas de vente aux enchères, l'OFDF pourra non seulement choisir d'y procéder lui-même ou d'en confier l'exécution à un office cantonal des poursuites, mais il aura également la possibilité de confier la réalisation du gage à un tiers. Il pourra ainsi s'adresser à une maison de vente aux enchères, voire à une plateforme de vente en ligne.

En effet, lorsqu'il s'agit de monnayer des objets raffinés et très coûteux, il n'est guère indiqué de passer par une traditionnelle vente aux enchères publiques officielle. Prenons pour exemple la réalisation d'œuvres d'art de grande valeur: si l'on veut obtenir le prix du marché – dans l'intérêt aussi bien des autorités fiscales que du débiteur de la dette fiscale –, il faut s'adresser à un cercle de connaisseurs, ce qui n'est possible qu'en confiant la vente aux enchères à une maison spécialisée.

Par ailleurs, pour la réalisation d'objets de peu de valeur, une vente aux enchères traditionnelle ou une vente de gré à gré entraîne de trop lourdes charges. L'utilisation d'une plateforme de vente en ligne permettra de réaliser le gage à un coût raisonnable.

*Al. 4*

Comme le droit en vigueur (art. 87, al. 2, LD), cet alinéa permet à l'OFDF de réaliser immédiatement et sans l'accord du propriétaire du gage les marchandises et les choses qui se déprécient rapidement ou nécessitent un entretien coûteux.

*Al. 5*

Le Conseil fédéral aura en outre la compétence de régler les modalités des différents types de réalisation et de définir les cas dans lesquels il sera possible de renoncer à la réalisation d'un gage. Il sera habilité à fixer des conditions supplémentaires auxquelles une vente de gré à gré sera autorisée (let. a). Seront concernés principalement les cas dans lesquels il ne sera pas nécessaire ou pas possible d'obtenir l'accord du propriétaire, tels qu'ils sont prévus dans le droit en vigueur à l'art. 221a OD.

## **Chapitre 5 Autorisations**

*Art. 44*            Autorisation d'exploitation d'entrepôts douaniers et d'entrepôts fiscaux

Dans le droit en vigueur, de nombreuses dispositions plus ou moins détaillées relatives aux entrepôts douaniers et aux entrepôts fiscaux sont dispersées dans divers actes législatifs relevant du droit fiscal. Dans la loi sur les douanes, les institutions juridiques que sont les entrepôts douaniers (art. 50 à 57 LD) et les dépôts francs sous douane (art. 62 à 67 LD) sont réglementées en détail. La loi fédérale du 21 mars 1969 sur

l'imposition du tabac (LTab)<sup>38</sup> et la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)<sup>39</sup> contiennent chacune six articles sur les entrepôts fiscaux (art. 26 à 26e LTab et art. 27 à 32 Limpmin), tandis que la loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (LAlc)<sup>40</sup> prévoit uniquement que des boissons distillées peuvent être produites, acheminées, exploitées et entreposées en suspension d'impôt dans un entrepôt fiscal et que le Conseil fédéral fixe les conditions requises pour l'octroi de l'autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal et celles de son utilisation (art. 34, al. 2 et 3, LAlc).

La présente disposition créera une base uniforme au niveau de la loi pour les entrepôts douaniers et les entrepôts fiscaux, tout en maintenant la distinction entre ces deux types d'entrepôts. Les actes législatifs relevant du droit fiscal concernés ne contiendront plus de dispositions particulières relatives à l'autorisation et à l'exploitation. Les particularités des entrepôts en fonction du genre de marchandises et du type de redevances auxquelles celles-ci sont soumises devront être réglées par voie d'ordonnance.

#### *Al. 1*

Dans le droit en vigueur, les processus et le statut douanier des dépôts francs sous douane diffèrent de ceux des entrepôts douaniers. Dans ces derniers, les marchandises sont placées sous le régime de l'entrepôt douanier (art. 50 à 57 LD) et la sécurité douanière est assurée par la tenue d'un inventaire électronique. Dans les dépôts francs sous douane, les marchandises sont assorties d'une destination douanière propre et la sécurité douanière est assurée moyennant la ségrégation spatiale des marchandises. Ces différences n'ont toutefois plus lieu d'être du point de vue de la surveillance fiscale et de la logistique d'entreposage, c'est pourquoi il est prévu d'harmoniser les règles concernant l'exploitation et la procédure applicables aux dépôts francs sous douane et aux entrepôts douaniers.

L'al. 1 définit un entrepôt douanier comme un lieu du territoire douanier agréé par l'OFDF où des marchandises non dédouanées et non imposées peuvent être entreposées et traitées. Cette définition est basée sur celle de l'entrepôt douanier figurant à l'art. 50, al. 1, LD. À l'avenir, les marchandises pourront non seulement être entreposées, mais aussi traitées: les activités qui servent à assurer la conservation des marchandises et à maintenir leur valeur, l'emballage et le changement d'emballage des marchandises seront ainsi autorisés. La notion de traitement est à distinguer de celle d'ouvraison, qui a pour objectif d'apporter une valeur ajoutée à la marchandise et qui restera interdite dans les entrepôts douaniers.

#### *Al. 2*

La définition de l'entrepôt fiscal sera similaire à celle de l'entrepôt douanier, mais elle différera par plusieurs aspects. Premièrement, l'entrepôt fiscal sera réservé à des marchandises déterminées. Comme dans le droit en vigueur, ces marchandises seront définies dans les différents actes législatifs relevant du droit fiscal (produits des huiles minérales, produits du tabac et boissons distillées). Elles seront totalement ou partiellement non imposées, mais toujours dédouanées lorsqu'elles ont été introduites sur le

38 RS 641.31

39 RS 641.61

40 RS 680

territoire douanier depuis l'étranger. Enfin, les marchandises concernées pourront non seulement être entreposées et traitées, mais aussi fabriquées, extraites et ouvrées.

*Al. 3*

L'exploitant de l'entrepôt douanier ou fiscal sera responsable de son exploitation et de sa surveillance, et donc de sa sécurité. La personne assujettie aux redevances n'en sera responsable que si elle exploite elle-même l'entrepôt. L'OFDF accomplira uniquement des tâches de contrôle et vérifiera si l'exploitant respecte les obligations qui lui incombent.

*Al. 4 à 6*

Une autorisation de l'OFDF sera requise pour l'exploitation d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal. Pour obtenir une autorisation, le requérant devra avoir son siège ou son domicile sur le territoire douanier et remplir diverses autres conditions basées sur celles applicables aux opérateurs économiques agréés (AEO) prévues par l'art. 15, al. 1. Un nombre minimal d'entrées et de sorties d'entrepôt sera en outre requis (al. 5, let. e). Cette condition est une conséquence des recommandations formulées par le Contrôle fédéral des finances dans son rapport du 28 janvier 2014 relatif à l'évaluation «Ports francs et entrepôts douaniers ouverts – Évaluation des autorisations et des activités de contrôle»<sup>41</sup>.

Le Conseil fédéral pourra prévoir des conditions supplémentaires pour l'octroi d'une autorisation (al. 6).

*Art. 45*            Autorisation d'exploitation de boutiques hors taxes et de buffets de bord

*Al. 1*

Dans les boutiques hors taxes des aéroports, des marchandises non imposées et non dédouanées pourront être vendues aux voyageurs qui prennent un vol à destination de l'étranger ou qui arrivent de l'étranger. L'exploitant devra disposer d'une autorisation à cet effet. Comme pour les entrepôts douaniers et fiscaux, l'autorité chargée de délivrer les autorisations sera l'OFDF. Matériellement, l'al. 1 correspond largement à l'art. 17, al. 1 et 1<sup>bis</sup>, LD. Toutefois, il y sera question de marchandises non dédouanées et non imposées. Les voyageurs qui achètent des marchandises dans des boutiques hors taxes devront en effet les déclarer lors du franchissement de la frontière douanière et payer les redevances correspondantes (droits de douane et TVA) si le montant de leurs achats dépasse les franchises quantitatives prévues par la LDD et la LTVA. À l'art. 17 LD, il est par erreur question de marchandises «en franchise».

Dans le droit en vigueur, une autorisation peut être octroyée uniquement pour l'exploitation de boutiques hors taxes dans les aéroports avec bureau de douane occupé

<sup>41</sup> <https://www.efk.admin.ch/fr/publications/economie-administration/finances-publiques-et-impots/1270-offene-zolllager-f.html>

en permanence. À l'avenir, le Conseil fédéral déterminera les aéroports où l'exploitation de boutiques hors taxes peut être autorisée ainsi que les marchandises qui peuvent être vendues dans ces boutiques (art. 69 OD dans le droit en vigueur).

*Al. 2*

L'al. 2 régit les services de buffet de bord. Il correspond matériellement à l'art. 17, al. 2, LD.

*Al. 3*

Une autorisation sera délivrée pour l'exploitation de boutiques hors taxes et de buffets de bord uniquement si les mesures de contrôle et de sécurité nécessaires sont garanties. Le Conseil fédéral fixera les conditions supplémentaires requises pour l'octroi d'une autorisation. Il déterminera également dans ce cadre où les réserves de marchandises pour les buffets de bord pourront être entreposées et quelles marchandises pourront être incluses dans ces réserves (art. 70 OD dans le droit en vigueur).

## **Titre 5 Mesures administratives**

*Art. 46*            Mesures administratives

*Al. 1*

Le droit douanier et le droit fiscal confèrent des droits et des obligations aux participants à la procédure ainsi qu'à d'autres personnes. Si les titulaires des autorisations octroyées par l'OFDF ou les responsables des données (voir art. 16) ne remplissent pas leurs obligations ou ne les remplissent qu'imparfaitement, l'OFDF pourra ordonner des mesures administratives. Les titulaires des autorisations suivantes seront concernés: les autorisations relatives à une destination des marchandises au sens de l'art. 11, al. 3, les autorisations conférant le statut d'opérateur économique agréé (AEO; art. 15), les autorisations d'exploitation d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal (art. 44), d'une boutique hors taxes (art. 45, al. 1) et de buffets de bord (art. 45, al. 2), ainsi que les autorisations de l'OFDF fondées sur d'autres actes législatifs relevant du droit fiscal et actes législatifs n'en relevant pas, dont l'exécution lui incombe.

Les mesures administratives visent à inciter au respect des obligations inscrites dans la loi, à éviter les violations de ces obligations ou les infractions à des actes législatifs relevant du droit fiscal ou à des actes législatifs n'en relevant pas, ainsi qu'à garantir l'égalité de traitement des opérateurs économiques. Leur but est que les acteurs concernés s'efforcent de mettre durablement en œuvre des moyens propres à améliorer la qualité de leurs activités (par ex. renforcement ou formation de leur personnel, amélioration de leurs processus et adaptation de leurs logiciels).

*Al. 2*

À titre de mesure administrative, l'OFDF pourra ordonner des charges supplémentaires ou durcir les charges existantes, exclure des participants d'une procédure assortie de certaines destinations des marchandises (par ex. trafic de perfectionnement au

sens de l'art. 11, al. 1, let. e et f) ou de certaines facilités (par ex. activation périodique au sens de l'art. 14, al. 2), ou encore retirer une autorisation en cas de manquements graves.

Il ne sera pas nécessaire qu'une infraction soit commise pour qu'une mesure administrative soit ordonnée: le non-respect de charges ou le fait de ne plus remplir les conditions requises suffiront.

En vertu de la let. c, il pourra être interdit aux responsables de données de déclarer des marchandises pour une durée déterminée ou indéterminée lorsque ceux-ci commettent des infractions graves ou répétées à des actes législatifs relevant du droit fiscal ou à des actes législatifs n'en relevant pas. Cette mesure peut déjà être ordonnée sous le droit actuel en vertu de l'art. 109, al. 2, LD (voir l'arrêt du Tribunal fédéral 2A.139/2004 du 26 mars 2004, rendu dans le cadre de l'ancienne loi du 1<sup>er</sup> octobre 1925 sur les douanes). Comme seule la déclaration électronique de marchandises est interdite, mais que toutes les autres activités liées au trafic transfrontalier de marchandises ne sont pas concernées, cette mesure diffère de l'interdiction d'exercer qui est notamment prévue à l'art. 33 de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA)<sup>42</sup>.

## **Titre 6 Droit de procédure et voies de droit**

### **Chapitre 1 Principes généraux de procédure**

*Art. 47*            Droit de procédure applicable

Sauf dispositions contraires de la LE-OFDF, la procédure sera régie par la PA. L'art. 2 PA est modifié en ce sens à l'annexe 1 LE-OFDF (applicabilité partielle de la PA).

*Art. 48*            Procédure électronique

*Al. 1*

Le 1<sup>er</sup> mars 2018, dans le cadre de la stratégie de cyberadministration de la Confédération, l'AFD a rendu obligatoire la décision de taxation électronique (DTe) à l'importation dans le système de dédouanement e-dec.

La numérisation intégrale de toutes les procédures écrites de perception des redevances relevant de la responsabilité de l'OFDF se traduira par d'importants gains d'efficacité, au sein comme en dehors de l'administration.

Il y a cependant une condition à cela: toutes les procédures écrites menées devant l'OFDF devront, en principe, obligatoirement se dérouler par voie électronique (voir les exceptions visées à l'al. 2). Les procédures seront menées dans le système d'information visé à l'art. 67.

<sup>42</sup> RS 956.1

L'accès aux canaux électroniques de l'OFDF devra par conséquent être facilité. Pour ce faire, toute l'assistance nécessaire devra être fournie aux participants à la procédure, jusqu'à ce que ceux-ci soient en mesure de recourir à l'offre numérique de l'OFDF en toute autonomie.

*Al. 2*

Le Conseil fédéral aura en outre la compétence de prévoir des exceptions pour certaines procédures écrites dont le déroulement par voie électronique ne paraîtra pas approprié. Ces exceptions concerneront notamment le trafic touristique.

L'accès électronique ne pourra pas non plus être requis lorsque l'OFDF introduira une procédure d'office contre une personne non enregistrée sur la plateforme. Tel sera par exemple le cas pour la procédure engagée suite à l'interception d'un contrebandier.

*Al. 3*

Pour que la numérisation du déroulement de la procédure produise les effets escomptés, il faudra qu'il en découle des gains d'efficacité pour tous les participants. L'absence de ruptures de médias sera à cet égard un facteur décisif. En effet, tout ce qui sera disponible sous forme électronique devra pouvoir être entièrement et systématiquement traité sous forme électronique.

L'al. 3 prévoit que l'OFDF assure l'authenticité et l'intégrité des données transmises lors de procédures électroniques. Cette formulation correspond à celle du projet de loi fédérale sur les procédures électroniques en matière d'impôts (message du Conseil fédéral du 20 mai 2020<sup>43</sup>). L'authentification permet à une personne de fournir la preuve de son identité et ainsi de démontrer qu'elle est effectivement la personne qu'elle affirme être. Par «intégrité des données», on entend notamment la preuve que les données n'ont pas été modifiées entre leur envoi par l'expéditeur et leur réception par le destinataire.

Les progrès technologiques très rapides requerront de l'OFDF qu'il fasse preuve d'une grande capacité d'adaptation. C'est pourquoi les exigences en matière d'intégrité des données ainsi que les autres exigences techniques relatives à la plateforme devront être définies par l'OFDF lui-même et être adaptables de façon dynamique. La priorité devra porter en l'occurrence sur les exigences fonctionnelles auxquelles le système utilisé devra satisfaire.

*Al. 4*

Les écrits ne devront pas être munis d'une signature électronique qualifiée au sens de la loi du 18 mars 2016 sur la signature électronique (SCSE)<sup>44</sup>, étant donné que cette solution ne s'est jamais imposée dans la pratique. L'attribution des écrits pourra être assurée grâce à d'autres moyens techniques une fois que les procédures électroniques seront menées dans un système d'information de la Confédération. Des moyens techniques autres que la signature numérique sont déjà prévus à l'heure actuelle (voir

<sup>43</sup> FF 2020 4579

<sup>44</sup> RS 943.03

l'art. 6, al. 1, et l'art. 9, al. 2, de l'ordonnance du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures administratives [OCEI-PA]<sup>45</sup>).

*Al. 5*

En raison du grand nombre de procédures qui seront menées sur la plateforme, la convivialité des systèmes mis en œuvre ainsi que leur utilisation judicieuse dans le cadre des procédures auront une très grande importance. Il sera ainsi possible de ne pas procéder à l'authentification des données transmises lors de procédures dans le cadre desquelles il n'existe qu'un faible risque de fausse déclaration des marchandises et, partant, de soustraction des redevances ou dans le cadre desquelles le montant des redevances concernées est peu important. Il s'agira principalement de procédures pouvant être menées au moyen d'une application Internet mobile, telles que la perception, à l'aide de l'application Via, de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds applicable aux véhicules étrangers, la future vignette électronique pour la perception de la redevance pour l'utilisation des routes nationales ou la perception des redevances d'entrée, dans le trafic touristique, grâce à l'application QuickZoll. Toutes ces procédures ne nécessiteront pas de s'assurer de l'identité de leurs participants au moment de la transmission des données électroniques.

*Art. 49*            Modalités de procédure en cas de panne du système

Si, lors d'une panne du système, l'OFDF devait exceptionnellement ne plus être à même de garantir l'exploitation régulière, il recourra à son système de gestion de la continuité des activités pour assurer le relais.

Il appartiendra au Conseil fédéral de régler les modalités de procédure applicables au cas où les systèmes électroniques connaîtraient une défaillance, malgré les protections techniques et juridiques dont ils bénéficient.

Il lui incombera également d'édicter la réglementation applicable au cas où le système d'information de l'OFDF ne serait pas accessible pour d'autres raisons. En effet, l'inaccessibilité du système ne devra pas nécessairement résulter d'un dérangement dont celui-ci fera lui-même l'objet. Internet est un réseau qui peut lui aussi présenter des défaillances à n'importe quel endroit, si bien qu'il pourra arriver que certains acteurs concernés ne puissent plus accéder au système d'information, alors que d'autres le pourront.

*Art. 50*            Caractère contraignant et attribution des informations

*Al. 1*

Le contenu des écrits deviendra contraignant au moment de l'activation de ceux-ci.

*Al. 2*

Les informations d'un écrit seront attribuées à la personne dont les droits d'accès au système d'information sont utilisés lors de la saisie des informations. Chaque titulaire

<sup>45</sup> RS 172.021.2

de droits d'accès sera donc responsable des opérations qu'il effectue dans le cadre de ses droits d'utilisateur, y compris si celles-ci sont réalisées par des tiers.

*Art. 51*            Décision automatisée

La procédure devra non seulement être menée entièrement par voie électronique, mais également présenter un degré d'automatisation aussi élevé que possible.

L'automatisation doit porter en priorité sur les procédures ou les étapes de procédure n'offrant aucune marge d'évaluation ou d'appréciation, car les décisions à rendre découlent alors d'une simple relation de cause à effet. Tel sera par exemple le cas lorsque l'évaluation des faits se limite à la question de savoir si un participant à la procédure dispose de l'autorisation prévue dans le cas d'espèce. Pour obtenir la réponse, il suffira d'envoyer une requête automatique à la base de données des autorisations. Les décisions rendues dans ce contexte reposeront sur des questions auxquelles il suffit de répondre par «oui» ou par «non» et qui excluent toute marge d'appréciation.

Des décisions de taxation pourront également être rendues de manière automatisée si les faits peuvent être évalués sur la base des informations saisies dans le système d'information et de questions auxquelles il suffit de répondre par «oui» ou par «non». Comme elles ne présentent pas une complexité suffisante, les décisions de ce type ne pourront pas être considérées comme des décisions individuelles automatisées au sens de l'art. 19 du projet de révision totale de la loi fédérale sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales (P-LPD)<sup>46</sup>. Il ne sera pas possible de rendre des décisions automatisées si les faits doivent être examinés en détail ou faire l'objet d'évaluations laborieuses (par ex. en cas de procédure de recours interne à l'administration au sens de l'art. 60 ou de procédure concernant l'assujettissement à une prestation ou à une restitution au sens de l'art. 12 DPA).

Les décisions rendues dans le cadre de la procédure d'opposition pourront également être des décisions automatisées. Une personne physique pourra cependant les contrôler au plus tard lors de la procédure de recours interne à l'administration visée à l'art. 60.

S'il devait devenir possible de procéder au traitement automatisé de cas complexes au sens du P-LPD au cours de la présente procédure législative, il conviendra d'examiner la possibilité d'édicter des dispositions complémentaires permettant de rendre des décisions ou des décisions sur opposition dans un tel cas de figure.

*Art. 52*            Notification des décisions

*Al. 1*

L'al. 1 prévoit que l'OFDF notifiera par voie électronique ses décisions écrites aux participants à la procédure.

*Al. 2*

Comme le droit de procédure général de la Confédération, le droit de procédure appliqué ici connaîtra aussi des décisions incidentes rendues verbalement. De plus, des décisions en matière de redevances pourront être rendues verbalement dans le cadre des opérations de masse, notamment dans le trafic touristique.

L'al. 2 accordera donc aux participants à la procédure le droit de se faire confirmer par voie électronique les décisions qui ont été rendues verbalement. Le cas échéant, par analogie avec l'art. 34, al. 2, PA, le délai pour utiliser un moyen de droit ne commencera à courir qu'à partir de la confirmation écrite de la décision.

*Al. 3*

Les destinataires des décisions seront tenus de vérifier dans le système d'information de l'OFDF, régulièrement et de leur propre initiative, si de nouveaux documents sont disponibles. La périodicité de ces vérifications dépendra des exigences individuelles découlant de la relation d'affaires entretenue entre le participant à la procédure concerné et l'OFDF.

*Art. 53*                    Observation du délai dans le cadre de la procédure électronique

*Al. 1*

La procédure électronique nécessite l'adoption de dispositions particulières réglant le moment où une décision sera réputée notifiée.

La décision sera ainsi réputée notifiée dès que son destinataire en aura pris connaissance par un canal électronique, mais au plus tard sept jours après sa transmission.

*Al. 2 et 3*

Si le système d'information de l'OFDF est inaccessible le jour auquel le délai expire, le délai en cours sera prolongé jusqu'au jour qui suit celui où le système redeviendra accessible.

*Al. 4*

L'inaccessibilité ne devra pas nécessairement résulter d'un dérangement du système d'information lui-même (voir le commentaire de l'art. 49). Comme il pourra arriver que le système d'information soit accessible à certains participants à la procédure, mais à d'autres pas, il suffira d'attester de manière crédible l'inaccessibilité du système d'information pour en apporter la preuve.

*Art. 54*                    Consultation des pièces

L'art. 54 prévoit de permettre la consultation des pièces par voie électronique, ce qui correspond au principe selon lequel les procédures écrites seront menées par voie électronique.

*Art. 55* Obligation de coopérer à la procédure

*Al. 1*

En vertu de l'al. 1, les participants à la procédure seront tenus de coopérer à l'établissement des faits. Le champ d'application de l'obligation générale de coopérer ainsi prescrite est très vaste, mais pourra toutefois être limité conformément au principe de proportionnalité.

En fin de compte, les assujettis devront accomplir tous les actes de coopération qui pourront raisonnablement être exigés de leur part et qui seront appropriés et nécessaires pour garantir une taxation complète et correcte ainsi que le contrôle du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal dans le trafic transfrontalier. Sur le fond, la décision relative au type de coopération qui devra être exigée sera laissée à l'appréciation de l'OFDF.

*Al. 2*

À la demande de l'OFDF, les participants à la procédure devront notamment fournir des renseignements verbalement ou par écrit, transmettre des données, présenter des écritures commerciales, des justificatifs et d'autres attestations ainsi que des documents concernant les transactions commerciales.

*Art. 56* Conservation des données et des documents

*Al. 1*

L'al. 1 définira le délai et les principes régissant la conservation des données et des documents.

*Al. 2*

Le projet prévoit de déléguer au Conseil fédéral la compétence de désigner les personnes auxquelles incombera l'obligation de conserver ainsi que de régler les modalités de stockage des données telles que la durée de conservation et la protection des données et des documents.

Le Conseil fédéral pourra également ordonner que les données de certains participants à la procédure, notamment celles des responsables des données, soient obligatoirement stockées en Suisse.

La conservation constituera une certaine charge de travail pour les participants à la procédure, mais elle ne sera pas plus importante qu'actuellement.

## **Chapitre 2 Voies de droit**

## Section 1 Droit applicable

### *Art. 57*

Les voies de droit différeront, dans la mesure du nécessaire, de la procédure arrêtée dans la PA, afin, d'une part, de garantir une procédure de masse efficace et, d'autre part, de permettre que la procédure se déroule de manière entièrement électronique. Sauf dispositions contraires de la LE-OFDF, la procédure sera régie par la PA.

## Section 2 Opposition

### *Art. 58 et 59*

Dans le domaine des voies de droit, on vise aussi l'uniformisation et les simplifications à large échelle. Il sera par exemple possible d'attaquer des décisions de l'OFDF de manière uniforme par la voie de l'opposition. Cela concernera notamment les décisions en matière de redevances, les décisions relatives aux tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal et les autorisations.

Les oppositions devront être déposées par voie électronique sur la plateforme de l'OFDF dans les 60 jours suivant le début du délai prévu pour utiliser ce moyen de droit (art. 58, al. 1 et 2).

L'OFDF procédera ensuite à un triage pour déterminer si les oppositions peuvent être traitées de manière automatisée ou non (voir art. 59, al. 2).

En principe, les oppositions devront être traitées de manière automatisée lorsqu'elles concernent des objets ne nécessitant pas de traitement manuel. Il s'agira, en règle générale, de questions pour lesquelles il n'existe que peu ou pas du tout de marge d'appréciation. Tel sera par exemple le cas lorsque les conséquences du changement demandé sont minimales (par ex. légère différence de redevances, simples modifications des données de base, etc.) ou que des moyens purement électroniques suffisent à vérifier l'objet de l'opposition.

Le traitement automatisé des oppositions devra permettre de réduire considérablement la charge administrative relative aux opérations de masse. Le but est de régler simplement, grâce à l'automatisation, autant d'affaires que possible qui relèvent actuellement de la rectification (art. 34 LD). Les oppositions permettront de remédier à des situations dans lesquelles une marchandise est déclarée par erreur au tarif normal bien que les conditions d'une taxation préférentielle soient réunies, ou à des situations dans lesquelles l'importation en libre pratique est déclarée comme destination des marchandises au lieu de l'admission temporaire des marchandises. Le traitement automatisé des oppositions permettra aux justiciables de bénéficier immédiatement d'une décision et donc de la sécurité juridique, sans avoir à se soumettre à une procédure de recours chronophage.

Le regroupement avec la possibilité d'opposition prévue clarifie également la relation entre la rectification et la première voie de recours interne à l'OFDF, sans pour autant limiter dans le temps les possibilités de correction. Le délai d'opposition est en effet volontairement fixé à 60 jours, conformément au délai actuel de recours en première

instance contre la décision de taxation, précisé à l'art. 116, al. 4, LD. La disposition proposée prend en outre totalement en compte le postulat de Courten 17.3377 du 31 mai 2017, intitulé «Entraves inutiles à l'économie par l'application de délais formels»<sup>47</sup>.

Les cas qui sont actuellement réglés dans le cadre de la procédure de taxation provisoire visée à l'art. 39 LD et à l'art. 93 OD seront également traités dans le cadre de la procédure d'opposition. S'il manque des informations ou des documents qui ne peuvent pas être fournis dans un bref délai par le responsable des marchandises ou le responsable des données, l'OFDF procédera, comme c'est le cas actuellement, à la taxation au taux tarifaire le plus élevé applicable au genre de marchandise concerné et indiquera à la personne assujettie aux redevances qu'elle peut suivre la voie de l'opposition. Les délais nécessaires à la fourniture des informations ou des documents manquants (par ex. preuves d'origine) pourront être accordés dans le cadre de la procédure d'opposition.

La déclaration ultérieure, par le biais d'une opposition, d'un fait déterminant pour la perception des redevances pourra avoir l'effet d'une dénonciation spontanée non punissable au sens de l'art. 134, mais uniquement si elle a lieu avant que l'OFDF ait eu connaissance de ce fait. Les dénonciations spontanées de ce type pourront aussi être traitées de manière automatisée dans le cadre de la procédure d'opposition.

Pour encadrer les possibilités d'opposition mentionnées, l'OFDF effectuera un contrôle de plausibilité des oppositions et les soumettra, comme les déclarations de marchandises, à une analyse des risques. Cette mesure permettra de prévenir tout abus systématique dans le traitement automatisé des oppositions.

L'opposition n'aura pas d'effet suspensif si elle a pour objet la dette fiscale ou sa garantie (art. 58, al. 3).

Pour les mandats de répression, les prononcés pénaux ainsi que les ordonnances et les prononcés de confiscation de l'OFDF, les dispositions correspondantes de la DPA s'appliqueront. Comme à l'heure actuelle, les mandats de répression en procédure ordinaire et les ordonnances de confiscation seront soumis à l'opposition selon l'art. 67 DPA. Pour les prononcés pénaux et les prononcés de confiscation, il sera possible de demander le jugement d'un tribunal en vertu de l'art. 72 DPA. Si l'opposition ne porte que sur la décision concernant les frais de procédure ou les dépens, cette dernière pourra être attaquée devant le Tribunal pénal fédéral. Cette règle s'appliquera également aux décisions relatives aux frais et aux dépens prises dans le cadre d'une ordonnance de non-lieu ainsi qu'aux décisions de rejet en matière de révision. Pour les décisions rendues dans le cadre d'une instruction pénale administrative, il sera possible d'interjeter recours devant le Tribunal pénal fédéral en vertu des dispositions des art. 26 et 27 DPA (mesures de contrainte) ou de la directrice ou du directeur de l'administration concernée (pour les autres cas).

<sup>47</sup> Voir aussi à ce propos la question de Courten 19.1042 du 20 juin 2019, intitulée «Pratique répressive de l'Administration fédérale des douanes à l'égard de l'économie. Quand compte agir le Conseil fédéral?»

### **Section 3 Recours interne à l'administration**

#### *Art. 60*

Les décisions sur opposition rendues par l'OFDF pourront faire l'objet d'un recours auprès de celui-ci dans un délai de 60 jours.

Dans cette optique, il conviendra de définir au sein de l'OFDF un service pouvant statuer de manière indépendante et donc objective sur les recours.

Ce service réceptionnera les recours par voie électronique et notifiera ses décisions sur recours par la même voie (al. 2).

Le recours n'aura pas d'effet suspensif s'il a pour objet la dette fiscale ou sa garantie (al. 3).

### **Section 4 Voies de droit applicables aux cas spéciaux**

#### *Art. 61*

Les décisions visées à l'art. 12 DPA qui sont citées à l'art. 61 et les décisions de constatation concernant des redevances mises en péril ou soustraites seront directement soumises à un recours devant le Tribunal administratif fédéral.

### **Section 5 Frais et indemnités**

#### *Art. 62* Procédure de décision et procédure d'opposition

En règle générale, la procédure conduisant à une décision de taxation ou à une autorisation au sens de l'art. 11, al. 3 (pour les destinations de marchandises suivantes: transit, perfectionnement actif ou passif, admission temporaire, acheminement dans un entrepôt douanier ou un entrepôt fiscal), ainsi que la procédure d'opposition ne donneront pas lieu au prélèvement de frais et il ne sera pas alloué de dépens (al. 1). Ce principe correspond aux dispositions de la loi sur la TVA (art. 84, al. 1, LTVA) et s'étendra à l'ensemble des redevances perçues par l'OFDF.

Par conséquent, ce dernier ne percevra aucun émolument ni frais pour les décisions de taxation et les autorisations au sens de l'art. 11, al. 3, qu'il rend ou qu'il octroie dans le cadre de son activité ordinaire. Tel est déjà le cas actuellement (art. 1, al. 1, de l'ordonnance du 4 avril 2007 sur les émoluments de l'Administration fédérale des douanes<sup>48</sup>).

Il sera toutefois exceptionnellement possible de mettre des frais à la charge des participants à la procédure en raison de charges supplémentaires qu'ils occasionnent (al. 2). Tel sera notamment le cas lorsque, pour des raisons imputables aux participants à la procédure, celle-ci ne peut pas être menée par voie électronique (let. a) ou que des

<sup>48</sup> RS 631.035

contrôles donnent lieu à des contestations (let. b). Le principe de causalité s'appliquera alors: toute personne provoquant des charges inutiles en assumera les frais.

Quand une procédure devra être exécutée sur papier au lieu de se faire par voie électronique, il en résultera pour l'OFDF des charges supplémentaires que les participants à la procédure devront assumer lorsqu'ils en sont à l'origine. Ce cas de figure ne concernera pas les exceptions à la procédure électronique que le Conseil fédéral définira en vertu de l'art. 48, al. 2.

À l'heure actuelle, le droit des denrées alimentaires réglemente déjà les émoluments liés aux contrôles conduisant à des contestations (voir l'art. 58 de la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires [LDAI]<sup>49</sup>). Les contestations prouvent qu'un contrôle était légitime et justifient la mise à charge de frais.

Le traitement automatisé d'une opposition visant à corriger une déclaration n'entraînera en revanche pas la perception de frais particuliers, les charges supplémentaires en cas de traitement automatisé étant négligeables. Sur la base d'une analyse des risques, la correction ainsi effectuée pourra par contre donner lieu à un contrôle et, partant, à des frais supplémentaires qui seront mis à la charge de la personne assujettie aux redevances.

#### *Art. 63*            Montant des frais et indemnités

Le Conseil fédéral fixera le montant des frais et indemnités éventuels mis à charge dans le cadre d'une procédure menée devant l'OFDF.

## **Titre 7 Traitement des données, analyse des risques et assurance de la qualité**

### **Chapitre 1 Traitement des données**

#### **Section 1 Principes du traitement des données**

#### *Art. 64*            Données personnelles

##### *Al. 1*

Du point de vue du droit de la protection des données, la transformation numérique de l'AFD nécessitera un changement de système afin, d'une part, de permettre la pleine exploitation du numérique et, d'autre part, de satisfaire d'une façon suffisante aux exigences en matière de protection des données. Il faudra veiller à ce que les données soient traitées systématiquement en fonction des tâches à accomplir et à ce que les doublons et les charges administratives soient éliminés.

<sup>49</sup> RS 817.0

L'al. 1 permettra notamment à l'OFDF de traiter les données sensibles définies aux alinéas suivants et, partant, toutes les données non sensibles nécessaires à l'accomplissement de ses tâches (art. 4, al. 3, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données [LPD]<sup>50</sup>). La notion de traitement comprend toute opération relative à des données personnelles, plus particulièrement la collecte, la conservation et l'exploitation de données (voir art. 3, let. e, LPD).

#### *Al. 2*

L'OFDF traitera des données sensibles afin d'accomplir ses tâches originelles (art. 1 ss et 103 ss). Il s'agira de données concernant:

- des mesures administratives susceptibles d'être prises ou ordonnées, des poursuites administratives et pénales ou des sanctions (let. a);
- des opinions ou des activités religieuses, philosophiques ou politiques (let. b);
- la sphère intime ou l'origine ethnique (let. c), et
- la santé (let. d).

Dans le cadre de la loi sur les douanes actuellement en vigueur, l'AFD est autorisée à traiter ces données afin d'accomplir ses tâches (voir les art. 110 ss LD). La même compétence sera prévue dans le nouveau droit.

Conformément au principe énoncé à l'al. 1, l'OFDF ne traitera les données sensibles visées à l'al. 2 que si cela est nécessaire à l'exercice de ses tâches. Ces données personnelles devront toujours être traitées à l'une des fins citées à l'al. 2. Ces données sensibles ne seront par conséquent pas collectées de manière systématique et/ou régulière, mais en fonction des cas et de façon proportionnée.

Les données concernant des poursuites administratives et pénales ou des sanctions (let. a), l'appartenance religieuse ou les opinions politiques (let. b), l'origine ethnique ou la sphère intime (let. c) ou la santé (let. d) ne seront ni adaptées ni nécessaires à la simple fixation de redevances. Il sera inutile de traiter ces données sensibles à cette fin.

Les données sensibles visées aux let. a à d pourront en revanche revêtir de l'importance en vue de la mise en œuvre d'une procédure pénale liée à une infraction douanière, de la lutte contre la criminalité transfrontalière, de l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal ainsi que de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire.

Dans le cadre des contrôles intégraux de marchandises, de personnes et de moyens de transport (contrôles à 360 degrés), les données sensibles visées aux let. a à c (sans les données concernant la santé, let. d) seront nécessaires afin de déterminer la portée, l'étendue et l'orientation d'un contrôle spécifique. Il va sans dire que les données concernant l'appartenance religieuse ou les opinions ou les activités politiques (let. b) ou l'origine ethnique ou la sphère intime (let. c) devront être utilisées moins fréquemment en vue de contrôles que les données concernant des poursuites administratives et pénales ou des sanctions (let. a). Il est également évident que les données concernant

<sup>50</sup> RS 235.1

l'appartenance religieuse ou les opinions politiques (let. b) et les données concernant l'origine ethnique ou la sphère intime (let. c) seront susceptibles de jouer un rôle lors du contrôle de personnes, mais pas en cas de contrôle de marchandises et de moyens de transport.

Le traitement des données liées à la poursuite et à l'appréciation pénales sera en principe régi par les dispositions de procédure pénale pertinentes. Il est donc inutile d'autoriser l'OFDF à documenter des données sensibles dans le cadre de son obligation de tenir des dossiers relevant de la procédure pénale. Il suffira de réglementer le traitement des données sensibles dans le cadre de la constatation, de la poursuite et du jugement d'infractions, dans la mesure où ces données ont une influence directe sur le déroulement de la procédure pénale et de l'appréciation pénale. Il s'agira, d'une part, des données concernant des poursuites administratives et pénales et des sanctions (let. a), étant donné qu'elles sont susceptibles d'influencer le déroulement de l'instruction et la sévérité de la peine. D'autre part, les données concernant la santé (let. d) pourront avoir une influence sur le déroulement de l'instruction ou sur l'appréciation pénale, notamment lorsqu'il conviendra de déterminer la capacité d'agir d'une personne ou qu'un prévenu souffre d'une maladie qui rend certains actes d'instruction inadmissibles.

En assurant la sécurité globale à la frontière et en contrôlant le respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, l'OFDF apportera une contribution importante à la lutte contre la criminalité transfrontalière et la migration illégale ainsi qu'à la sécurité intérieure de la Suisse (art. 130 ss). Les faits constatés lors de ses contrôles et dépassant le cadre de la perception des redevances seront documentés en fonction des événements, pour autant qu'ils soient pertinents. La pertinence des faits n'apparaîtra cependant pas toujours dès le départ, mais fréquemment après un examen détaillé incluant notamment des supérieurs hiérarchiques (discussion de rapports; principe du double contrôle) ou après consultation des autorités compétentes.

Par ailleurs, l'OFDF documentera des événements pour d'autres autorités. Tel sera notamment le cas lorsque des informations relatives à l'appartenance religieuse, aux opinions politiques, à l'origine ethnique, à la sphère intime ou à la santé seront concernées. Lorsqu'un acte législatif ne relevant pas du droit fiscal le prévoit, l'OFDF transmettra les informations qu'il obtient dans le cadre de ses activités de contrôle aux cantons ou à d'autres autorités fédérales (par ex. l'Office fédéral de la police [fedpol] ou le Service de renseignement de la Confédération [SRC]) en vue de l'exercice de leurs tâches. Différentes lois prévoient ainsi pour l'OFDF une obligation de faire rapport, voire de mettre des objets en sûreté. S'il découvre par exemple du matériel de propagande suspect lors d'un contrôle, l'OFDF établira un rapport relatif aux faits et mettra le matériel en sûreté à l'intention de l'autorité compétente (art. 13e de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure [LMSI]<sup>51</sup>). Les rapports contenant des données sensibles visées aux let. a à d seront transmis au Service de renseignement de la Confédération (art. 20 de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement [LRens]<sup>52</sup>) ou à un office central

<sup>51</sup> RS 120

<sup>52</sup> RS 121

fédéral de lutte contre le crime international organisé (art. 4 de la loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États [LOC]<sup>53</sup>).

Il sera également envisageable que l'OFDF reçoive l'ordre, lors d'une situation de crise et en vertu d'une ordonnance de nécessité limitée dans le temps, d'interroger sur leur état de santé, alors qu'elles entrent en Suisse, des personnes qui ont séjourné un certain temps à l'étranger. Il devra transmettre les données sensibles concernant la santé de ces personnes à une autre autorité qui décidera d'une quarantaine éventuelle ou d'autres mesures.

L'OFDF traitera également des données sensibles dans le cadre de ses activités de recherche originelles (art. 85, let. h). S'ils constatent lors d'un contrôle qu'une personne appréhendée fait l'objet de recherches, les collaborateurs de l'OFDF transmettront un rapport contenant les données requises à l'autorité compétente. Cela concernera par exemple les personnes sous le coup d'un mandat d'arrêt dans le RIPOL (système de recherches informatisées de police). Dans le cadre du contrôle de telles personnes, les collaborateurs de l'OFDF auront accès dans le RIPOL à des informations concernant des mesures pénales et des sanctions éventuelles prises à l'égard de ces personnes (let. a), à leur signalement ou leurs caractéristiques physiques (par ex. cicatrices, tatouages, etc.; let. c) ainsi qu'à leurs problèmes physiques (let. d). Dans tous ces cas, des données sensibles seront réunies dans des rapports avec d'autres informations recueillies par l'OFDF lors de ses contrôles, avant d'être transmises aux services compétents de la Confédération et des cantons. Le traitement de ces données ne constituera pas une nouveauté, mais correspondra à la pratique actuellement en vigueur.

Dans le cadre de sa collaboration avec les cantons (art. 105), l'OFDF traitera également des données sensibles visées à l'al. 2, notamment en cas de traitement d'avis de recherche en vue de la notification de décisions ou de la conversion d'amendes (données concernant des poursuites administratives et pénales ou des sanctions; let. a).

Dans le contexte de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire nationales et internationales (art. 108 ss), l'OFDF échangera avec des autorités suisses ou étrangères des informations relatives à des données concernant des poursuites administratives et pénales ou des sanctions (let. a), l'appartenance religieuse ou les opinions politiques (let. b), l'origine ethnique ou la sphère intime (let. c) ainsi que la santé (let. d). Par conséquent, des données sensibles seront également traitées dans ce cadre dans le système d'information de l'OFDF.

Afin d'accomplir ses tâches visant à assurer la sécurité globale à la frontière en faveur de l'économie, de la population et de l'État, l'OFDF aura recours à une analyse des risques axée sur des objectifs spécifiques (art. 72). Cela supposera qu'il soit en mesure de traiter, dans le cadre de l'analyse des risques, des données personnelles concernant des poursuites administratives et pénales ou des sanctions (let. a), l'appartenance religieuse ou les opinions politiques (let. b), l'origine ethnique ou la sphère intime (let. c). Les résultats de l'analyse des risques pourront avoir une influence directe sur le contrôle intégral de marchandises, de personnes et de moyens de transport ainsi que sur l'étendue et l'orientation de celui-ci.

<sup>53</sup> RS 360

D'une part, les données sensibles que l'OFDF recueille en fonction des événements serviront, si elles sont pertinentes, à établir la documentation des activités de contrôle et à traiter les différents cas. Les données de ce type seront, d'autre part, enregistrées dans le cadre de la poursuite pénale lors de la constitution des dossiers relevant de la procédure pénale (par ex. informations concernant la situation personnelle d'un prévenu).

Les cas énumérés ci-après illustrent de quelle manière l'OFDF traitera, en pratique, des données sensibles dans l'exercice de ses tâches.

*Let. a*                    Données concernant des poursuites administratives et pénales ou des sanctions

Les collaborateurs de l'OFDF se fonderont sur le résultat d'une analyse des risques pour procéder au contrôle d'un véhicule dans le cadre du trafic touristique transfrontalier. Il ressortira du contrôle intégral des marchandises, de la personne et du véhicule que cette dernière est un ressortissant d'un État tiers qui souhaite importer en Suisse, sans la dédouaner, une grande quantité de viande non réfrigérée qui est destinée à une entreprise exploitant des stands de kebab à Zurich, Bâle et Berne. La consultation des banques de données pertinentes (système d'information de l'OFDF, RIPOL, SYMIC, etc.) permettra de mettre en évidence le fait que la personne appréhendée:

- a déjà elle-même été condamnée à plusieurs reprises par l'OFDF pour soustraction douanière (sanctions pénales; art. 15 LDD);
- est concernée par une interdiction d'entrée non notifiée (signalement RIPOL, sanction administrative; art. 85, let. h, LE-OFDF, en relation avec la norme de délégation fondée sur les accords conclus avec les cantons en vertu de l'art. 105 LE-OFDF);
- est concernée par une conversion de peine (sur la base d'un signalement RIPOL, sanction pénale ou administrative, lutte contre la criminalité transfrontalière; art. 85, let. h, en relation avec l'art. 104 LE-OFDF).

Des données concernant des sanctions administratives et pénales seront traitées dans ces trois cas. Un contrôle approfondi sera effectué sur la base de ces informations.

L'OFDF notifiera une interdiction d'entrée à la personne appréhendée. Le signalement RIPOL sera clos après encaissement de l'amende liée à la conversion de peine en faveur de l'autorité qui a émis ce signalement et après communication des informations correspondantes à cette autorité.

La constatation, la poursuite et le jugement d'infractions seront explicitement mentionnés à la let. a en tant que motif de traitement des données concernant des poursuites administratives et pénales ou des sanctions, puisque de telles données sont déjà recueillies en cas de demande d'un extrait de casier judiciaire.

Si le contrôle approfondi ne met en évidence aucun indice relatif à d'autres infractions, le contrôle de la personne prendra fin, et celle-ci sera renvoyée de Suisse sur ordre du canton compétent (art. 64 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et

l'intégration [LEI]<sup>54</sup>, en relation avec l'art. 34 de l'ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas [OEV]<sup>55</sup>). D'autres données relatives à des sanctions seront ensuite traitées (communication d'informations au Secrétariat d'État aux migrations [SEM] et aux autorités cantonales compétentes en matière de migration).

Les autorités cantonales compétentes en matière d'économie et d'emploi ainsi que le service cantonal des denrées alimentaires seront informés qu'une certaine entreprise a importé de la viande non réfrigérée (aucune donnée sensible ne sera cependant transmise à cette occasion).

L'événement sera dûment documenté dans sa totalité dans le système d'information de l'OFDF (avec notamment l'indication des données du signalement concernant les sanctions administratives et pénales telles que l'interdiction d'entrée, la conversion d'amende et le renvoi, ainsi que des condamnations antérieures pour soustraction douanière).

En vue de l'identification d'un schéma comportemental éventuel, les données personnelles et les données relatives à l'entreprise, y compris les données sensibles (et les nouvelles sanctions), seront utilisées à des fins d'analyse des risques.

*Let. b*            Données concernant des opinions ou des activités religieuses, philosophiques ou politiques

Lors d'un cas classique de contrebande dans le cadre duquel 35 litres de vin rouge sont par exemple introduits illégalement en Suisse depuis la France, la religion ou les opinions politiques ne joueront en principe aucun rôle. Le point important dans une telle situation sera que la marchandise n'a pas été déclarée ou ne l'a pas été correctement. En revanche, il pourra arriver que des opinions religieuses, philosophiques ou politiques constituent un élément déterminant pour délimiter le cercle des auteurs. Des données concernant des opinions philosophiques pourront ainsi jouer un rôle dans le cadre de la lutte contre la criminalité transfrontalière (art. 104 LE-OFDF), notamment lorsqu'un autocar transportant des fans de football adhérant manifestement à une idéologie d'extrême droite est contrôlé à la frontière. Le contrôle pourra se dérouler de la manière suivante:

Les collaborateurs de l'OFDF contrôleront un autocar transportant des fans de football, au passage frontière de Bâle-Weil Autoroute, en sachant par avance que de nombreuses personnes appartenant au milieu des hooligans d'extrême droite souhaitent entrer en Suisse pour assister à une rencontre de football au Stade de Suisse à Berne. Lors du contrôle intégral des personnes, des marchandises et du moyen de transport, ils constateront que:

- les voyageurs sont en possession des billets d'entrée pour la rencontre de football;
- ces derniers détiennent des autocollants, des casquettes et des drapeaux d'un groupement d'ultras;
- cinq personnes sont signalées dans la banque de données HOOGAN.

<sup>54</sup> RS 142.20

<sup>55</sup> RS 142.204

La fouille de ces cinq personnes leur permettra en outre de découvrir des couteaux à cran d'arrêt interdits. Il ressortira des informations obtenues auprès de l'exploitant du stade qu'une interdiction de périmètre a été prononcée contre ces dernières (sanction administrative; let. a). Les investigations menées auprès des autorités allemandes révéleront que les personnes signalées sont issues du milieu de l'extrême droite (let. b; assistance administrative internationale fondée sur l'accord du 27 avril 1999 entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et judiciaire [accord entre la Suisse et l'Allemagne en matière de police]<sup>56</sup>).

L'entrée en Suisse sera interdite aux cinq personnes signalées dans la banque de données HOOGAN, étant donné qu'elles représentent un danger concret pour la sécurité et l'ordre publics (art. 64 ss LEI, sanction administrative dans le cadre de la lutte contre la criminalité transfrontalière). La décision de renvoi avec octroi du droit d'être entendu sera susceptible de contenir des données sensibles relatives au hooliganisme et à l'appartenance au milieu de l'extrême droite. Les autocollants, les drapeaux et les casquettes en possession des voyageurs feront l'objet d'une mise en sûreté provisoire (art. 95 LE-OFDF, art. 13e LMSI). Si les conditions requises sont remplies, les données sensibles concernant le hooliganisme et l'appartenance au milieu de l'extrême droite seront transmises au SRC et à l'Observatoire suisse du hooliganisme (communication de renseignements au sens de l'art. 20, al. 3 et 4, LRens et de l'art. 4, al. 1, let. a, LOC).

Une plainte pénale pour détention illégale d'armes sera déposée auprès de l'autorité cantonale de poursuite compétente, et les armes mises en sûreté à titre provisoire lui seront remises (art. 95 LE-OFDF). En revanche, aucune donnée sensible (let. b) concernant par exemple le hooliganisme ou l'appartenance au milieu de l'extrême droite ne sera en l'occurrence transmise.

L'événement sera dûment documenté dans sa totalité dans le système d'information de l'OFDF (avec notamment l'indication des données de signalement présentes dans la banque de données HOOGAN, de l'appartenance au milieu de l'extrême droite, de la plainte pénale déposée auprès du canton compétent, de l'interdiction d'entrée avec octroi du droit d'être entendu, etc.).

*Let. c*                    Données concernant la sphère intime ou l'origine ethnique

Une personne appréhendée dans le cadre d'un contrôle effectué dans un train se rendant de Côme (Italie) à Chiasso (Suisse) prétend être d'origine kurde et faire l'objet de persécutions. Il ressortira de la consultation des banques de données en matière de police et de migration que cette personne a déjà déposé une demande d'asile en Italie et qu'elle fait en outre l'objet d'un signalement des autorités allemandes aux fins de recherche de son lieu de séjour. De plus amples investigations mettront en lumière le fait que des membres de sa famille proche occupent des fonctions dirigeantes au sein d'un parti politique interdit. C'est pourquoi un contrôle approfondi de cette personne

et de ses bagages sera effectué. Lors de la fouille corporelle, du matériel de propagande du parti politique en question sera découvert. La personne appréhendée affirmera que ce matériel est destiné aux membres de sa famille domiciliés en Allemagne.

Les données sensibles concernant l'appartenance à la minorité ethnique kurde seront traitées dans le cadre de l'assistance administrative internationale (sur la base de l'accord entre la Suisse et l'Allemagne en matière de police). L'origine ethnique sera signalée dans le rapport de transmission destiné au SEM et éventuellement communiquée au SRC et à l'office central suisse de lutte contre le terrorisme dans le cadre du mandat correspondant (art. 20, al. 3 et 4, LRens et art. 4, al. 1, let. a, LOC). Le matériel de propagande du parti interdit qui est en possession de la personne appréhendée fera l'objet d'une mise en sûreté provisoire (art. 95 LE-OFDF, art. 13<sup>e</sup> LMSI).

En ce qui concerne l'analyse des risques, la seule information importante sera qu'un ressortissant kurde est entré illégalement en Suisse. Dans le cas présent, les données sensibles concernant l'origine ethnique et la sphère intime ne seront pas traitées au sens de la LPD dans le cadre de l'analyse des risques.

L'événement sera dûment documenté dans sa totalité dans le système d'information de l'OFDF (avec notamment l'indication des données de signalement concernant les sanctions administratives et pénales, des indices d'appartenance à un groupe terroriste, de la mise en sûreté du matériel de propagande).

Des cas dans lesquels une personne faisant l'objet d'un contrôle s'identifie au sexe opposé à celui qui figure dans son document d'identité seront également susceptibles de survenir. Cette information sera consignée en vue d'un recours ultérieur éventuel de cette personne contre le contrôle intégral ou la fouille corporelle. Les données concernant la sphère intime ou l'origine ethnique n'ayant aucune influence sur le déroulement d'une procédure pénale ou l'appréciation pénale, le motif de traitement correspondant de ces données (constatation, poursuite et jugement d'infractions) ne sera pas mentionné à la let. c. Les données de ce type pourront également être recueillies dans le cadre d'une procédure pénale.

#### *Let. d* Données concernant la santé

Dans le cadre de la poursuite pénale, des données concernant la santé d'un prévenu pourront notamment avoir de l'importance lorsqu'il s'agit de déterminer la capacité d'agir de celui-ci. Une espérance de vie limitée pourra également avoir une influence sur une procédure pénale.

Par ailleurs, des données concernant la santé pourront être traitées dans le cadre des activités de recherche originelles de l'OFDF (art. 85, let. h). En effet, les recherches pourront également inclure l'internement et la mise en détention de personnes afin d'assurer leur propre protection, de faire appliquer des mesures de protection de l'enfant ou de l'adulte, d'exécuter un placement à des fins d'assistance ou de mettre en œuvre des mesures visant à prévenir un danger (art. 16, al. 2, let. d, de la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération [LSIP]<sup>57</sup>). Ces données seront regroupées dans un rapport avec d'autres informations

que l'OFDF a recueillies dans le cadre de la constatation des faits et seront communiquées aux destinataires correspondants. Pour ce faire, l'OFDF devra traiter des données sensibles concernant la santé dans sa documentation des événements.

*Al. 3*

L'OFDF sera habilité à traiter des données signalétiques biométriques à certaines fins. En vertu de l'art. 4, let. c, ch. 4, P-LPD, les données signalétiques biométriques seront considérées comme des données sensibles. C'est pourquoi les bases légales nécessaires au traitement de ces données, qui est déjà prévu au niveau de l'ordonnance par le droit actuel, seront intégrées ici.

Sous le droit en vigueur, l'AFD est habilitée, en vertu de l'art. 226, al. 2, OD, à constater l'identité d'une personne en se fondant sur des données signalétiques biométriques si cette dernière ne peut justifier de son identité ou si une autre tâche confiée à l'AFD le requiert. Afin d'ancrer au niveau de la loi le futur traitement de ces données par l'OFDF, qui est déjà effectué actuellement par l'AFD, le contrôle de l'identité de personnes par l'OFDF, qui est visé à l'art. 90, sera expressément mentionné ici en tant que motif de traitement de ces données.

*Al. 4*

Le fait d'ordonner l'établissement de profils d'ADN ne sera plus régi par l'ordonnance (à l'heure actuelle: art. 226, al. 3, let. b, ch. 1, OD), mais au niveau de la loi (voir le commentaire de l'art. 90 LE-OFDF et des art. 6a, 7, 11 et 16 de la loi du 20 juin 2003 sur les profils d'ADN<sup>58</sup> figurant à l'annexe 1 LE-OFDF).

En vertu de l'art. 6a de la loi sur les profils d'ADN (voir modification d'autres actes), l'OFDF sera habilité à établir l'identité d'une personne moyennant un relevé de ses profils d'ADN si celle-ci est soupçonnée d'avoir commis ou de commettre un crime ou un délit lié à la criminalité transfrontalière. Les données correspondantes seront traitées sur la base de la loi sur les profils d'ADN (voir ci-dessus le commentaire de l'al. 3).

*Art. 65*                      Numéro AVS

L'art. 65 autorisera l'OFDF à utiliser de manière systématique le numéro AVS visé aux art. 50c et 50e de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)<sup>59</sup>. L'OFDF pourra le faire uniquement à des fins d'authentification des participants à la procédure électronique prévue par le titre 6.

En ce qui concerne l'utilisation du numéro AVS en dehors du cadre du droit des assurances sociales, il est possible de renvoyer à la révision en cours de la LAVS (19.057: LAVS. Modification [utilisation systématique du numéro AVS par les autorités]) et

<sup>58</sup> RS 363

<sup>59</sup> RS 831.10

au message correspondant du Conseil fédéral du 30 octobre 2019 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (utilisation systématique du numéro AVS par les autorités)<sup>60</sup>. Le Conseil fédéral souhaite que l'utilisation contrôlée et plus étendue du numéro AVS permette d'accroître l'efficacité des processus administratifs. Les autorités devront pouvoir faire une utilisation générale du numéro AVS, à condition que la protection des données et la sécurité de l'information soient régies par des dispositions rigoureuses. Lors de la procédure de consultation relative à la modification de la LAVS, une nette majorité s'est prononcée en faveur de la modification de la loi.

## **Section 2 Données concernant des personnes morales et des personnes non dotées de la personnalité juridique**

### *Art. 66*

#### *Al. 1*

Le P-LPD prévoit d'exclure la protection des données concernant des personnes morales du champ d'application de la loi fédérale sur la protection des données. La révision totale de la LPD donnera ainsi lieu à une modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>61</sup>, qui vise à créer une base légale en vue du traitement de données sensibles concernant des personnes morales. Selon l'art. 57r P-LOGA, les données concernant des poursuites administratives et pénales ou des sanctions ainsi que les données concernant des secrets professionnels, d'affaires et de fabrication seront considérées comme des données sensibles.

Les bases légales nécessaires au traitement des données concernant des personnes morales et des personnes non dotées de la personnalité juridique figureront à l'art. 66. Même si le P-LPD prévoit en l'occurrence la protection des données concernant des personnes physiques, il convient notamment d'assurer également la protection des données touchant des personnes morales et concernant des secrets d'affaires et de fabrication. C'est pourquoi ces données seront expressément mentionnées à l'art. 66.

Cette disposition ne remettra pas en cause les dispositions pénales, administratives et procédurales existantes en matière de protection des secrets d'affaires et de fabrication, mais ne s'appliquera que si l'OFDF est autorisé à demander les données en question ou si la personne concernée les lui communique volontairement.

#### *Al. 2*

L'al. 2 précise quelles données sensibles concernant des personnes morales et des personnes non dotées de la personnalité juridique l'OFDF pourra traiter. Il s'agira de données concernant des mesures administratives susceptibles d'être prises ou ordonnées ou des poursuites administratives et pénales et des sanctions (let. a), ainsi que de données concernant des secrets d'affaires et de fabrication (let. b).

<sup>60</sup> FF 2019 6955

<sup>61</sup> RS 172.010

Comme dans le cas des données sensibles visées à l'art. 64, al. 2, les données sensibles concernant des personnes morales et des personnes non dotées de la personnalité juridique ne seront traitées que dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice des tâches de l'OFDF. Le principe de proportionnalité sera également respecté ici (voir le commentaire de l'art. 64, al. 2).

Il est renvoyé aux commentaires correspondants et aux exemples relatifs à l'art. 64, al. 2, pour ce qui est des données concernant les mesures administratives susceptibles d'être prises ou ordonnées ou les poursuites administratives et pénales et les sanctions (let. a).

Il arrivera fréquemment que les données contenues dans les déclarations des marchandises constituent des secrets d'affaires ou de fabrication (let. b) d'une entreprise, notamment lorsque la totalité des déclarations d'une entreprise permettra de bénéficier d'une vue d'ensemble des flux de marchandises de cette dernière, ou lorsqu'une entreprise communiquera des recettes secrètes de denrées alimentaires, par exemple dans le cadre de renseignements en matière de tarif au sens de l'art. 10 LDD. Dans des cas d'espèce, l'OFDF devra pouvoir recourir à de tels secrets d'affaires ou de fabrication (let. b) dans le cadre de la taxation ou de la perception des redevances (par ex. classement tarifaire) ainsi que lors de contrôles effectués en lien avec le franchissement de la frontière, de contrôles subséquents ou de contrôles d'entreprises. Ainsi, des données concernant des recettes de fabrication seront par exemple utilisées pour contrôler si certaines denrées alimentaires satisfont aux exigences de la loi sur les denrées alimentaires lors de leur importation. Ces données seront ensuite traitées dans le système d'information de l'OFDF.

Par ailleurs, des données d'affaires réelles d'entreprises seront traitées dans le cadre des essais pilotes visés à l'art. 127, al. 2. Il ne pourra pas être exclu qu'à cette occasion les entreprises participantes fournissent plus de données que nécessaire dans la pratique, puisqu'il n'est parfois pas encore possible d'estimer exactement, au début d'un projet, quelles données seront véritablement requises pour un processus précis. Toutes ces données fournies sur une base volontaire comprendront en principe aussi des données concernant des secrets d'affaires et de fabrication.

Contrairement à ce qui est le cas pour les personnes physiques, les données concernant des activités religieuses, philosophiques ou politiques touchant des personnes morales ou des personnes non dotées de la personnalité juridique ne seront pas considérées comme des données sensibles en vertu de l'art. 57r P-LOGA. Comme pour les personnes physiques, les informations concernant les activités philosophiques ou politiques des personnes morales ou des personnes non dotées de la personnalité juridique pourront cependant revêtir de l'importance dans le cadre de la poursuite pénale. Si une personne morale introduit par exemple en Suisse des marchandises qui sont exclusivement destinées à un groupe religieux précis, les informations concernant ce dernier pourront notamment être nécessaires en vue de contrôles ciblés éventuels suivis d'une poursuite pénale. L'OFDF traitera par conséquent de telles données ainsi que d'autres données non sensibles en vue de l'exercice de ses tâches.

## Section 3 Système d'information

### *Art. 67*          Principe

#### *Al. 1*

L'OFDF sera autorisé à utiliser un système d'information afin d'accomplir ses tâches, dont le traitement de données personnelles, de données sensibles, de données issues d'un profilage ainsi que de données et de données sensibles concernant des personnes morales et des personnes non dotées de la personnalité juridique. Compte tenu de la mutation technique en cours vers des systèmes interconnectés, il ne sera pas indiqué de procéder ici à une présentation cloisonnée de différents systèmes d'information. Il faudra au contraire mettre en place une réglementation neutre sur le plan technologique, qui tiendra compte des futures évolutions technologiques. C'est pourquoi la LE-OFDF ne mentionnera qu'un seul système d'information de l'OFDF, sans prendre en considération sa forme. Pour pouvoir continuer de garantir une protection efficace des données dans l'environnement technologique futur, il sera nécessaire de mettre en place une gestion active des droits, axée sur les objectifs et les tâches (pour le dispositif prévu en la matière, voir l'art. 68).

Il s'agit ici d'une des prescriptions régissant le traitement des données, qui pourrait nécessiter une actualisation régulière en accord avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ainsi que l'Office fédéral de la justice (voir chiffre 3.1).

#### *Al. 2*

Le système d'information sera utilisé pour les motifs de traitement précisés ici, conformément aux tâches confiées à l'OFDF.

### *Art. 68*          Accès des collaborateurs de l'OFDF

#### *Al. 1*

La transformation de l'AFD en OFDF permettra de mettre en place une organisation agile et flexible. Les différents collaborateurs de l'OFDF seront affectés à certains endroits et à certaines tâches en fonction de la situation. L'expérience a montré que celle-ci peut changer très rapidement (par ex. crise du coronavirus au printemps 2020). Une organisation agile et flexible devra par conséquent pouvoir attribuer avec agilité et flexibilité les droits d'accès nécessaires à son système d'information, en fonction de la tâche de chaque collaborateur, et pouvoir les retirer au terme de celle-ci.

Alors que la plupart des droits d'accès sont actuellement réglementés pour chaque système d'information et en fonction de l'appartenance aux différentes unités d'organisation, ils seront à l'avenir attribués de manière plus spécifique au sein de l'OFDF, c'est-à-dire sur la base des tâches à accomplir. Supprimer dans ce domaine les réglementations rigides permettra non seulement d'assurer l'agilité de l'OFDF, mais aussi d'attacher une importance accrue à la protection des données. Même si la DOUANE

et le Cgfr seront réunis en une seule entité au sein de l'OFDF, le nombre de droits d'accès octroyés à chaque collaborateur sera moins important qu'aujourd'hui puisque la réglementation correspondante sera axée sur les tâches.

Il faudra s'assurer que les collaborateurs de l'OFDF n'aient accès au système d'information que dans la mesure où cela est véritablement nécessaire à l'accomplissement de tâches concrètes à un moment précis. L'opportunité de l'octroi des droits d'accès fera l'objet d'un examen permanent. Il s'agira d'éviter qu'en raison d'une réglementation rigide, des collaborateurs aient accès à des données dont ils n'ont pas ou plus besoin pour accomplir leurs tâches. Il faudra cependant aussi faire en sorte que les droits d'accès soient suffisants et susceptibles d'être octroyés et retirés rapidement afin de permettre un accomplissement efficace des tâches.

#### *Al. 2*

L'analyse des risques et le profilage présenteront un risque accru pour les droits des personnes concernées. C'est pourquoi les collaborateurs qui auront accès aux données brutes et aux algorithmes nécessaires pour effectuer l'analyse des risques et le profilage devront remplir des conditions d'aptitude particulières.

#### *Al. 3*

Les droits d'accès des collaborateurs seront définis en fonction de leurs rôles et de leurs tâches. Le même principe s'appliquera à l'analyse des risques et au profilage, qui seront réservés à des catégories particulières de collaborateurs en charge de tâches précises.

Le Conseil fédéral sera par conséquent chargé de définir les droits d'accès fondés sur les tâches et les rôles au sens des al. 1 et 2.

La conformité de la norme avec le droit de la protection des données sera examinée plus avant. Si nécessaire, la norme sera modifiée pour le message.

### *Art. 69*            Accès de tiers et communication de données à des tiers

En principe, l'OFDF pourra communiquer des données à d'autres autorités des trois manières suivantes:

1. accès direct d'une autorité au système d'information de l'OFDF correspondant à l'actuel accès en ligne selon la LPD;
2. transmission régulière des données de l'OFDF à une autorité ainsi qu'à des organisations supranationales ou internationales, les destinataires des données n'ayant dans ce cas pas accès au système d'information de l'OFDF (communication des données);
3. communication des données au cas par cas dans le cadre de l'assistance administrative et de l'entraide judiciaire.

L'al. 1 régit l'accès direct aux données, y compris aux données sensibles, et l'al. 2, la transmission régulière des données à Frontex.

L'accès d'autorités à des données non sensibles et les transmissions régulières de données non sensibles seront réglés ultérieurement au niveau de l'ordonnance (voir commentaire de l'al. 3).

*Al. 1*

La LD octroie, à fedpol, au Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et aux autorités cantonales de police, des droits d'accès direct à certains systèmes d'information de l'AFD. Ces dispositions relatives aux droits d'accès qui sont directement tirées du droit douanier actuel seront intégrées ici à la LE-OFDF. Le contenu et l'étendue des droits d'accès se fonderont sur l'art. 110e, al. 3 et 4, LD. Les dispositions ont été précisées par rapport à la LD.

À l'heure actuelle, les autorités précitées ont accès en ligne à divers systèmes d'information. Elles ne sont cependant soumises à aucune restriction légale d'accès à l'intérieur de ces systèmes, du moins en ce qui concerne les données sensibles. Dans le nouveau droit, ces autorités continueront de bénéficier d'un accès direct au système d'information de l'OFDF et, partant, aux données sensibles traitées par cet office. Or, contrairement à aujourd'hui, l'accès en ligne ne sera possible que dans la mesure où cela sera nécessaire à l'exercice des tâches des autorités concernées (al. 3). Cet accès devra être aménagé en conséquence (voir al. 3).

Pour pouvoir remplir son mandat légal, le SRC aura un accès direct au système d'information de l'OFDF. Ce mandat se fonde notamment sur l'art. 6, al. 1, let. a, de la loi fédérale sur le renseignement et sur l'accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité (futur Import Control System 2). De son côté, le SRC permettra à l'OFDF d'accéder à IASA INDEX. La modification requise de l'art. 51, al. 4, let. e, de la loi fédérale sur le renseignement figure à l'annexe 1.

*Al. 2*

Dans le cadre de la reprise et de la mise en œuvre du règlement (UE) n° 2019/1896<sup>62</sup>, l'OFDF échangera des données avec Frontex. Par analogie avec la communication de données à des États liés par un accord d'association à Schengen, les données ne pourront être transmises que dans la mesure où elles seront nécessaires à l'exercice des tâches relevant du mandat légal de Frontex. Dans le domaine de la sécurité des frontières, cela couvrira notamment la gestion des frontières extérieures, l'élaboration d'évaluations de la vulnérabilité et d'autres documents stratégiques, l'exploitation du réseau EUROSUR ou la planification des engagements. Frontex traitera les données conformément aux art. 86 à 90 du règlement (UE) n° 2019/1896. S'appliqueront en particulier les dispositions pertinentes du droit européen de la protection des données

<sup>62</sup> Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624, JO L 295 du 14.11.2019, p. 1

(règlement [UE] 2018/1725)<sup>63</sup>. Si elle souhaite traiter des données à caractère personnel pour une finalité différente de la finalité initiale, Frontex aura besoin de l'accord de la Suisse (voir art. 87, al. 2, du règlement [UE] n° 2019/1896).

### *Al. 3*

Le Conseil fédéral définira l'étendue des droits d'accès des tiers au système d'information de l'OFDF, et plus précisément, aux différentes données. Tout comme pour les collaborateurs de l'OFDF, les droits seront attribués en fonction des tâches (al. 1 et art. 68, al. 3); c'est-à-dire que les tiers auront accès au système d'information de l'OFDF ou aux données dans la mesure où cela sera nécessaire à l'exercice de leurs tâches.

La conformité de la norme avec le droit de la protection des données sera examinée plus avant. Si nécessaire, la norme sera modifiée pour le message.

### *Réglementations prévues au niveau de l'ordonnance*

Il est déjà évident à l'heure actuelle que des transmissions régulières supplémentaires de données ou que des accès directs supplémentaires au système d'information de l'OFDF seront nécessaires. Étant donné que cela ne concernera ni des données sensibles ni des données sensibles concernant des personnes morales ou des personnes non dotées de la personnalité juridique, les accès directs ou les transmissions de données pourront être réglés ultérieurement au niveau de l'ordonnance.

- *Accès direct*, par l'Administration fédérale des contributions (AFC) et l'administration des contributions de la Principauté de Liechtenstein, aux données concernant l'importation et l'exportation de marchandises:

Tant l'AFC (impôt sur les acquisitions et impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse en vertu de l'art. 65, al. 1, LTVA) que l'OFDF (impôt sur les importations en vertu de l'art. 62, al. 1, LTVA) seront compétents pour la perception de la TVA. La perception conjointe d'une même redevance exigera un accès réciproque aux systèmes d'information.

Grâce à un accès direct au système d'information de l'OFDF, les collaborateurs habilités de l'AFC pourront consulter eux-mêmes les données requises pour la perception de la TVA. Ils n'auront ainsi pas besoin d'adresser à chaque fois à l'OFDF une demande de renseignement spécifique.

L'AFC pourra accéder en ligne uniquement aux données concernant l'importation et l'exportation de marchandises. Il s'agira en l'occurrence de données provenant de déclarations des marchandises pour toutes les destinations des marchandises visées à l'art. 11 LE-OFDF. Les déclarations des marchandises ne contiendront aucune donnée sensible.

<sup>63</sup> Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision no 1247/2002/CE, JO L 295 du 21.11.2018, p. 39

Les données sensibles nécessaires à l'exécution de mesures pénales ou administratives seront communiquées au cas par cas sur la base de l'art. 109 LE-OFDF, et non par le biais d'un accès direct.

Dans la Principauté de Liechtenstein, ce sera l'administration des contributions de ladite principauté qui sera responsable de la perception de l'impôt sur les acquisitions et de l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire liechtensteinois. La répartition des tâches vis-à-vis de l'OFDF sera la même que sur le territoire suisse avec l'AFC. L'administration des contributions de la Principauté de Liechtenstein aura besoin des mêmes accès au système d'information de l'OFDF que l'AFC.

- *Communication de données* provenant du système d'information à des autorités de la Confédération, des cantons, des communes et de la Principauté de Liechtenstein ainsi qu'à des organisations ou personnes de droit public ou privé auxquelles la Confédération ou les cantons auront confié des tâches de droit public (destinataires des données)

Au niveau de l'ordonnance, la communication de données devra être régie sur le modèle de l'art. 112, al. 1, LD. L'OFDF pourra ainsi communiquer des données ainsi que les constatations faites par ses collaborateurs dans l'exercice de leurs fonctions aux autorités de la Confédération, des cantons et des communes ainsi qu'aux organisations ou personnes de droit public ou privé auxquelles la Confédération aura confié des tâches de droit public (autorités suisses), lorsque cela sera nécessaire à l'exécution des actes législatifs que ces autorités devront appliquer. À l'heure actuelle, l'AFD transmet régulièrement des données à 27 offices fédéraux dans 61 cas où les ALAD s'appliquent. Elle fournit ainsi au SECO des données relatives aux embargos, aux diamants bruts, au matériel de guerre, à la sécurité des produits et à la législation sur le contrôle des biens.

L'OFDF aura la possibilité de soutenir d'autres autorités dans leur activité et, sur demande ou sur la base d'une obligation légale, de leur communiquer des données provenant de son système d'information si et dans la mesure où ces données sont réellement nécessaires à l'exécution des actes législatifs que ces autorités devront appliquer. D'une manière générale, l'autorité requérante devra par conséquent justifier d'un besoin impératif des données pour pouvoir exécuter l'acte législatif concerné. En outre, ce dernier devra comprendre des dispositions habilitant l'autorité requérante à traiter les données transmises.

Les destinataires des données pourront être des autorités de la Confédération, des cantons, des communes et de la Principauté de Liechtenstein ainsi que des organisations ou personnes de droit public ou privé auxquelles la Confédération aura confié des tâches de droit public.

Ces autorités n'auront pas un accès direct au système d'information de l'OFDF, étant donné que la communication des données ne se fera pas sous la forme d'un accès en ligne. Il appartiendra à l'OFDF de déterminer l'étendue exacte de la transmission des données. À la différence de l'assistance administrative visée aux art. 108 ss LE-OFDF, l'OFDF ne transmettra pas des données au cas

par cas, mais généralement de manière périodique sur une période étendue ainsi que de manière automatisée.

*Accès de l'OFDF, en sa qualité d'autorité de poursuite pénale, au système central d'information sur les visas (C-VIS) et à d'autres systèmes d'information*

La question de savoir si et, le cas échéant, dans quelle mesure l'OFDF, en sa qualité d'autorité de poursuite pénale, aura accès au C-VIS et à d'autres systèmes d'information sera examinée plus avant en dehors du présent projet.

## **Section 4 Interopérabilité**

*Art. 70* Interfaces

*Al. 1*

L'OFDF utilisera des interfaces pour coopérer avec d'autres autorités et des organisations supranationales et internationales (par ex. l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes [Frontex]). La nouvelle loi devra donc expressément prévoir l'échange de données personnelles, y compris de données sensibles visées à l'art. 64, al. 2, de données issues d'un profilage et de données concernant des personnes morales et des personnes non dotées de la personnalité juridique, y compris les données sensibles visées à l'art. 66, al. 2.

L'OFDF exécutera un grand nombre d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal pour le compte d'autres autorités ou organisations et travaillera en partenariat avec ces dernières. Les échanges de données nécessaires à cet effet – ainsi que la coopération avec ces autorités – devront être légitimés par la loi. Ces échanges comprendront en l'occurrence la communication et la collecte des données permettant l'accomplissement des tâches de l'OFDF. L'al. 1 autorisera l'OFDF à utiliser des interfaces à cette fin.

Il s'agit ici d'une des prescriptions régissant le traitement des données, qui pourrait nécessiter une actualisation régulière en accord avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ainsi que l'Office fédéral de la justice (voir chiffre 3.1).

*Al. 2*

En vertu de l'al. 2, les autorités concernées et les organisations partenaires seront tenues de créer des interfaces permettant en particulier le contrôle du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal et la fourniture automatisée de prestations par l'OFDF. Si les autorités doivent communiquer entre elles par voie électronique, des interfaces devront être mises en place entre leurs systèmes d'information. Par cet intermédiaire, il sera par exemple possible de contrôler de manière automatisée la présence d'une autorisation. Les ruptures de médias pourront ainsi être évitées afin de tirer pleinement parti des avantages du numérique. Les interfaces seront créées en coopération avec l'OFDF.

*Art. 71* Renseignements relatifs à la solvabilité

L'art. 71 reprendra la réglementation actuellement prévue à l'art. 112, al. 3, LD pour que l'OFDF continue de bénéficier à l'avenir de la possibilité de faire appel à des tiers à des fins de contrôle de solvabilité.

## **Chapitre 2 Analyse des risques et profilage**

*Art. 72* Analyse des risques

*Al. 1*

L'analyse des risques est une méthode visant à détecter et évaluer les risques ainsi qu'à déduire des recommandations, des priorités et des mesures. Cet outil sera utilisé par l'OFDF pour accomplir ses tâches, notamment pour décider si un contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport doit être effectué. Des informations et des analyses qui permettront au personnel de l'OFDF de prendre des décisions avisées et ciblées seront préparées dans ce cadre. L'efficacité, la précision et le caractère intégral des contrôles reposeront sur l'analyse des risques.

Cette dernière permettra notamment d'établir des profils de risques grâce auxquels les interlocuteurs de l'OFDF pourront être évalués. Il sera important pour l'OFDF de bénéficier d'une analyse des risques actualisée et disponible dans les meilleurs délais afin d'assurer et de piloter le déploiement efficace du personnel opérationnel.

L'analyse des risques constituera un élément important du système d'information de l'OFDF et devra être régie en tant que tel par la loi. L'OFDF sera ainsi habilitée à réaliser une analyse des risques lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de ses tâches et à l'exécution de la nouvelle loi, des actes législatifs relevant du droit fiscal et des actes législatifs n'en relevant pas. Il utilisera les résultats d'analyse obtenus pour effectuer de nouvelles analyses, ce qui représente une condition importante pour assurer l'efficacité de l'analyse des risques.

L'art. 64, al. 2, et l'art. 66, al. 2, LE-OFDF définiront quelles données, sensibles ou non, pourront être utilisées en vue de l'analyse des risques.

En cas de délits vraisemblablement commis par des personnes agissant au niveau international, les données dont dispose l'OFDF seront examinées afin de détecter d'éventuels schémas pouvant correspondre aux déplacements d'auteurs d'infractions. Les schémas de ce type qui seront identifiés seront communiqués sous forme de profils de risques aux forces opérationnelles. Ces dernières pourront ainsi effectuer leurs contrôles sur cette base.

Il s'agit ici d'une des prescriptions régissant le traitement des données, qui pourrait nécessiter une actualisation régulière en accord avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ainsi que l'Office fédéral de la justice (voir chiffre 3.1).

### Art. 73 Profilage

Dans le cadre du P-LPD, la notion de profil de la personnalité sera remplacée par celle de profilage (art. 4, let. f, P-LPD; délibérations parlementaires, état en juin 2020). Cette dernière devra, de manière générale, faire l'objet de bases légales formelles en vertu de l'art. 30, al. 2, let. b, P-LPD. Cela concernera aussi bien les données sensibles que les données personnelles normales.

Dans le cadre de la révision totale de la LPD, il est prévu de modifier l'art. 110, al. 2, LD (modification d'autres actes). En vertu de ce projet, l'AFD ne devra plus établir des profils de la personnalité en vue de l'exercice de ses tâches, mais effectuer un profilage. En ce qui concerne la définition du profilage, il est renvoyé au P-LPD.

Les dispositions relatives à l'habilitation à effectuer un profilage au sens de l'art. 110, al. 2, LD seront transférées dans la LE-OFDF dans le cadre de la révision de la LPD. Aucune différenciation ne sera faite pour l'heure entre profilage et profilage à risque élevé. Un examen de cette question ainsi que d'éventuelles modifications seront effectués après adoption du P-LPD.

Les bases légales qui permettront à l'OFDF d'effectuer un profilage seront intégrées à l'art. 73. Il pourra utiliser celui-ci aux fins citées à l'al. 1:

- le contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport (let. a);
- la constatation, la poursuite et le jugement d'infractions (let. b);
- la lutte contre la criminalité transfrontalière et la migration illégale (let. c);
- la réalisation d'analyses des risques (let. d);
- l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal (let. e).

L'OFDF ne fera pas un usage systématique du profilage, mais y recourra uniquement dans des situations particulières, en fonction du cas en question et de manière proportionnée (voir le commentaire des art. 64, al. 2, et 66, al. 2).

Le profilage permettra à l'OFDF d'effectuer ses contrôles de manière plus complète, plus conforme aux besoins et plus ciblée, étant donné qu'il sera par exemple en mesure d'identifier le comportement atypique d'une personne précise ou des flux de marchandises se distinguant de la norme (let. a). Les résultats du profilage seront ainsi utilisés en vue de l'analyse des risques (let. b). L'OFDF pourra également se fonder sur le profilage en vue de la constatation et de la poursuite d'infractions (let. b), de la lutte contre la criminalité transfrontalière et la migration illégale (let. c) et de l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal (let. e).

En vertu de l'al. 2, l'OFDF sera habilité à utiliser, pour effectuer le profilage:

- des données personnelles, y compris les données sensibles visées à l'art. 64, al. 2, let. a et b (données concernant des poursuites administratives et pénales ou des sanctions et données concernant des opinions ou des activités religieuses, philosophiques ou politiques), ainsi que
- des données concernant des personnes morales et des personnes non dotées de la personnalité juridique, y compris les données sensibles visées à l'art. 66,

al. 2, let. a (données concernant des poursuites administratives et pénales ou des sanctions).

Les cas énumérés ci-après visent à illustrer de quelle manière l'OFDF pourra effectuer un profilage dans la pratique en vue de l'exercice de ses tâches:

Une personne condamnée à plusieurs reprises pour soustraction douanière (données sensibles visées à l'art. 64, al. 2, let. a) entre tous les jours en Suisse à 9 h par le passage frontière de Bardonnex avec sa voiture de tourisme et dédouane des pommes de terre. Le système de l'OFDF enregistrera automatiquement à chaque fois l'heure de la déclaration en douane et du franchissement de la frontière ainsi que le type de moyen de transport utilisé et les marchandises déclarées. Il procédera à une évaluation automatique du schéma comportemental sur la base des données personnelles recueillies automatiquement. Si la personne en question ne déclare pas des pommes de terre mais de la bière seulement à 13 h 30 et utilise à cette occasion une camionnette comme moyen de transport, le système détectera ce comportement atypique. Les collaborateurs de l'OFDF en seront informés afin de pouvoir effectuer un contrôle ciblé.

Il pourra également arriver que dans le cadre du profilage, les données figurant dans les banques de données permettent au système de détecter automatiquement qu'une personne fréquente des milieux extrémistes violents. Si cette personne déclare une importante quantité d'engrais susceptible d'être utilisé pour fabriquer des explosifs, le système analysera et évaluera automatiquement ces actions et ce comportement sur la base des données disponibles dans les banques de données et des marchandises importées. Selon le cas de figure, un message pourra être envoyé à l'autorité compétente dans le cadre de l'exécution d'un acte législatif ne relevant pas du droit fiscal ou les collaborateurs de l'OFDF pourront être informés d'un schéma comportemental sortant de l'ordinaire.

Par ailleurs, l'analyse de cas connus de contrebande permettra, par exemple, de recueillir des informations concernant des destinations de départ privilégiées, des itinéraires empruntés, des types de comportement tels que des voyages effectués uniquement avec un bagage à main, le port de vêtements non adaptés ou l'indication de certains motifs de voyage, ainsi que la récurrence trop fréquente de certaines catégories d'âge, de sexes ou de combinaisons de paires.

Il s'agit ici d'une des prescriptions régissant le traitement des données, qui pourrait nécessiter une actualisation régulière en accord avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ainsi que l'Office fédéral de la justice (voir chiffre 3.1).

### **Chapitre 3 Assurance de la qualité**

*Art. 74* Assurance de la qualité du traitement des données

En vertu de l'art. 74, l'OFDF sera tenu de contrôler régulièrement, à des fins d'assurance de la qualité, le respect des principes relatifs au traitement des données et de prendre au besoin les mesures nécessaires. En assumant activement cette tâche, il

s'assurera que les données sont traitées d'une manière responsable en fonction des différentes exigences et des dernières techniques.

*Art. 75* Assurance de la qualité de l'analyse des risques et du profilage

L'OFDF contrôlera régulièrement l'efficacité et la légalité de l'analyse des risques ainsi que, par la même occasion, le respect de l'interdiction de l'arbitraire et de la discrimination. Il contrôlera en outre périodiquement les effets de l'analyse des risques et sa pertinence pour les tâches à accomplir. Les règles de profilage et le respect de la protection des données liées au profilage feront également l'objet d'un contrôle régulier.

## **Chapitre 4 Conservation, archivage, suppression et destruction de données**

*Art. 76*

*Al. 1*

Le Conseil fédéral réglementera la durée de conservation, l'archivage et la destruction des données traitées par l'OFDF, à l'exception des données signalétiques biométriques visées à l'art. 64, al. 3, ainsi que des profils d'ADN visés à l'art. 64, al. 4, qui sont actuellement régis par l'ordonnance sur le traitement des données signalétiques biométriques et par la loi sur les profils d'ADN (voir l'al. 2).

Il conviendra de fixer des règles claires et uniformes concernant la durée de conservation, l'archivage, la suppression et la destruction, afin que les données devenues inutiles soient archivées et détruites dans un délai raisonnable. Pour ce faire, il s'agira de tenir compte de l'évolution du contexte juridique et de la nécessité de stocker les données, raison pour laquelle il incombera au Conseil fédéral d'établir les règles nécessaires. Celui-ci définira ainsi une durée de conservation appropriée ainsi que des procédures de destruction adéquates pour différentes données et à différentes fins. Il pourra les modifier si nécessaire.

*Al. 2*

L'art. 16 de la loi sur les profils d'ADN régit la durée de conservation et la suppression des profils d'ADN. Ces dispositions s'appliqueront par conséquent aussi aux profils d'ADN dont l'OFDF a ordonné l'établissement (voir le commentaire de l'art. 90 ci-dessous). Il conviendra cependant de fixer le délai de suppression de ces derniers (cinq ans après leur établissement; voir l'art. 16, al. 3<sup>bis</sup>, de la loi sur les profils d'ADN figurant dans l'annexe 1).

Le code pénal (CP; art. 354)<sup>64</sup> et l'ordonnance du 6 décembre 2013 sur le traitement des données signalétiques biométriques<sup>65</sup> contiennent également des dispositions con-

<sup>64</sup> RS 311.0

<sup>65</sup> RS 361.3

cernant la durée de conservation et la suppression des données signalétiques biométriques visées à l'art. 64, al. 3. Il conviendra de modifier cette ordonnance ultérieurement sur la base de la loi sur les profils d'ADN.

## **Titre 8 Contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport**

*Art. 77* Territoire de contrôle et autre droit applicable

*Al. 1*

L'OFDF contrôlera en principe la circulation des personnes, des marchandises et des moyens de transport à la frontière douanière et dans l'espace frontalier. Le territoire défini correspondra à celui qui est prévu par la LD et dont le bien-fondé a été prouvé. Le contrôle pourra avoir lieu à n'importe quel moment et à n'importe quel endroit (par ex. à la frontière, dans l'espace frontalier, sur des lignes ferroviaires, sur des voies navigables, dans un aéroport ou un aérodrome ou au domicile de personnes assujetties aux redevances ou à l'obligation de déclarer).

Les dispositions de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration seront réservées en ce qui concerne les contrôles de personnes. Les dispositions du droit de Schengen relatives à l'abandon du contrôle systématique aux frontières intérieures auront pour conséquence que les contrôles de personnes effectués conformément à la législation douanière aux frontières intérieures et dans l'espace frontalier n'auront pas le même effet que les contrôles systématiques aux frontières fondés sur le code frontières Schengen (règlement [UE] n° 2016/399<sup>66</sup>).

Les contrôles de personnes que l'OFDF effectuera sur la base du droit des étrangers ne seront pas réglementés ici. Par souci d'exhaustivité, il conviendra cependant de faire mention des contrôles aux frontières fondés sur le droit des étrangers que l'AFD assure à l'heure actuelle, en vertu d'accords conclus avec différents cantons, à certaines frontières extérieures, notamment dans deux des trois principaux aéroports suisses. Bien qu'ils ne fassent pas partie des tâches originelles de l'OFDF au sens strict, ces contrôles constituent, sur les plans qualitatif et quantitatif, un élément important du paysage sécuritaire actuel qui permet d'assurer la sécurité des frontières extérieures de l'espace Schengen et la sécurité intérieure de la Suisse. Contrairement à d'autres tâches de police que l'OFDF assumera pour certains cantons (voir l'art. 105), ils représentent en outre une tâche hautement spécialisée pour l'exécution de laquelle les cantons concernés ne disposent ou ne reçoivent souvent que des ressources très limitées, tant du point de vue de la quantité que du professionnalisme.

*Al. 2*

En aval, l'OFDF contrôlera aussi la circulation des personnes, des marchandises et des moyens de transport à l'intérieur du pays, pour autant qu'il soit lui-même compétent

<sup>66</sup> Règlement (UE) n° 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, JO L 77 du 23.3.2016, p. 1

en la matière ou que les cantons lui en aient délégué la compétence en vertu d'un accord (voir l'art. 105 LE-OFDF, qui correspond à l'art. 97 LD). Il pourra donc procéder à des contrôles sur tout le territoire douanier dans la mesure où il dispose, d'office ou par délégation, de la compétence nécessaire.

Les compétences déléguées dans le cadre d'accords conclus avec les cantons pourront concerner le traitement d'avis de recherche ou des dénonciations de délits mineurs relevant d'une procédure pénale, en particulier dans les domaines de la migration, des stupéfiants, des armes et de la circulation routière.

#### *Al. 3*

Les contrôles que l'OFDF effectuera à l'étranger seront fondés sur le droit international (par ex. patrouilles mixtes en coopération avec les États voisins).

#### *Art. 78*           Objet du contrôle

L'art. 78 correspondra à la réglementation actuellement prévue par la loi sur les douanes (art. 36, al. 1 à 3, et 100, al. 1, LD).

L'OFDF assurera la sécurité globale à la frontière en faveur de l'économie, de la population et de l'État. Il remplira la fonction de filtre qui en découle en contrôlant non seulement les marchandises et les moyens de transport, mais également les personnes susceptibles de constituer une menace pour l'économie, la population ou l'État. Il s'agira par exemple de personnes souhaitant entrer illégalement sur le territoire douanier suisse ou ayant l'intention d'y commettre un acte criminel. L'art. 78, qui concerne l'objet du contrôle, fera état du mandat confié à l'OFDF dans ce domaine.

#### *Art. 79*           Contrôle automatisé

Les contrôles automatisés viseront à décharger les collaborateurs de l'OFDF des tâches administratives afin qu'ils puissent effectuer des contrôles physiques ciblés.

Des contrôles automatisés seront réalisés en priorité dans le cadre de la circulation autorisée des marchandises.

Dans le cadre de la circulation des personnes, des contrôles automatisés pourront par exemple être exécutés au moyen de portillons électroniques dans les aéroports ou d'applications mobiles permettant notamment de contrôler l'identité d'une personne ou de consulter des bases de données nationales ou internationales.

Les contrôles automatisés porteront en particulier sur les points suivants:

- la disponibilité des autorisations ou des habilitations nécessaires et le respect des restrictions quantitatives (contrôle des contingents);
- la réalisation de contrôles en amont (par ex. contrôle vétérinaire de frontière en cas d'importation de produits animaux en provenance d'États tiers);
- la qualité marchande des marchandises (par ex. contrôle du respect des interdictions d'importation ou des exigences de conformité);
- la recherche automatisée de véhicules et la surveillance du trafic (AFV);

- l'identité de personnes sur la base de documents de voyage ou de données biométriques;
- la validité et l'authenticité de documents;
- le respect des conditions d'entrée et de séjour;
- la liste des personnes et des choses signalées comme recherchées.

Ils consisteront à comparer les données fournies avec d'autres données provenant de sources électroniques. Cette comparaison pourra se faire dans le système de l'OFDF (par ex. pour les données de base) ou, principalement en ce qui concerne les actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, dans le système d'information des autorités compétentes.

S'il soupçonne, à l'issue d'un contrôle automatisé, le non-respect d'actes législatifs relevant du droit fiscal ou d'actes législatifs n'en relevant pas, l'OFDF prendra des mesures. Il procédera par exemple à une surveillance au sens de l'al. 1, let. b, lorsque des marchandises doivent être conduites à un poste de contrôle d'un autre office fédéral (par ex. poste de contrôle de conservation des espèces).

Le résultat négatif d'un contrôle automatisé effectué dans le cadre de la circulation des marchandises pourra avoir des conséquences pour les participants à la procédure, car ce type de contrôle interviendra après l'activation de la déclaration des marchandises et, partant, après que celle-ci est devenue contraignante.

## *Art. 80*            Contrôle physique

### *Al. 1*

Selon sa libre appréciation, l'OFDF effectuera des contrôles intégraux ou par sondages. Il bénéficiera ainsi de la compétence nécessaire pour réagir avec agilité et rapidité à l'évolution de la situation aux frontières nationales. Il contrôlera en outre, en faisant preuve d'anticipation et de célérité, la frontière douanière et la circulation transfrontalière des personnes, des marchandises et des moyens de transport. Ses collaborateurs disposeront à cet effet d'outils et de moyens d'intervention techniques efficaces. Les contrôles viseront en particulier à assurer la lutte contre la contrebande, la migration illégale, la criminalité et le terrorisme, et à garantir une taxation correcte ainsi que l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal.

Les contrôles physiques prévus ici seront effectués:

- en fonction de l'expérience acquise (sur la base de risques ou de règles);
- de façon ciblée dans des cas d'espèce (sur la base de l'expérience acquise);
- sur une base aléatoire;
- de façon automatisée en vertu d'une interaction entre des données, des capteurs et des algorithmes.

L'utilisation d'outils techniques tels que des caméras AFV ou l'exécution de contrôles ou de mesures à l'aide d'appareils à rayons X (radiation, masse, etc.) constitueront notamment des contrôles automatisés pouvant être à l'origine d'un contrôle physique.

Dans le même temps, les collaborateurs de l'OFDF auront toujours la possibilité d'effectuer un contrôle physique en l'absence de contrôle automatisé préalable. En effet, des contrôles pourront être dictés par leur expérience, par exemple s'ils constatent la présence d'un écart.

Les contrôles décidés sur une base aléatoire porteront parfois également sur des marchandises, des personnes ou des moyens de transport considérés comme non critiques au vu des données disponibles. Ces contrôles par sondages permettront à la fois de détecter des écarts (interception de marchandises illégales ou de personnes en situation illégale, découverte d'erreurs et d'irrégularités) et de les éviter (prévention d'erreurs et d'omissions).

Le contrôle individuel d'une personne sera effectué de façon ciblée dans des cas d'espèce, par exemple en raison d'un signalement émis par la police.

Les compétences cantonales dont l'OFDF devra tenir compte sont de deux ordres: le contrôle des personnes, fondé sur le droit des étrangers, dans l'espace frontalier, que la Confédération doit assurer en accord avec les cantons frontaliers (voir l'art. 9, al. 2, LEI) et les contrôles en aval visant à déceler les infractions commises dans le domaine de la circulation routière (voir les art. 3 ss de l'ordonnance du 28 mars 2007 sur le contrôle de la circulation routière [OCCR]<sup>67</sup>).

Les cantons pourront cependant déléguer leurs compétences (contrôle, poursuite pénale) à la Confédération en vertu d'un accord (voir l'art. 105 LE-OFDF, qui correspond à l'art. 97 LD). L'OFDF sera ainsi également responsable des contrôles que les cantons lui confient. Il établira les rapports relatifs aux résultats de ces contrôles dans son système. En fonction de ces résultats, il effectuera une dénonciation auprès de l'autorité compétente.

Les contrôles visés à l'al. 1 pourront être exécutés de manière ciblée et efficace grâce à une infrastructure informatique moderne qui permettra d'accroître la disponibilité des informations et la qualité des données. Les ressources humaines ainsi libérées pourront par conséquent être affectées à des activités autres que des tâches administratives. Elles pourront notamment être mobilisées pour adapter le nombre de contrôles à la hausse du trafic transfrontalier. L'OFDF sera ainsi en mesure de réagir efficacement aux situations exceptionnelles en matière de circulation des personnes ou de migration et bénéficiera d'une marge de manœuvre optimale pour relever avec rapidité et compétence tous les défis à venir dans le domaine des contrôles.

Le postulat Romano 19.3290 du 21 mars 2019, intitulé «Scénarios de contrôle des frontières nationales et de modifications législatives éventuellement nécessaires. Rapport», charge le Conseil fédéral de présenter un rapport sur les projets en cours et les scénarios à moyen terme concernant le contrôle des frontières nationales. Le Conseil fédéral propose de rejeter ce postulat au motif que la deuxième stratégie nationale de gestion intégrée des frontières (qui succède à celle de 2012 et qui sera valable jusqu'en 2027) et le message relatif à la révision du droit douanier satisfont à la demande de l'auteur du postulat. Tel sera également le cas de la révision de la loi sur les douanes dont il est question ici. Il ne sera donc pas nécessaire d'établir un rapport supplémentaire sur l'activité de contrôle de l'OFDF.

Le Conseil fédéral réglera les modalités telles que la procédure applicable et l'ampleur des contrôles. Il définira en outre les contrôles à effectuer en aval, sur le territoire douanier, ou à domicile. Les contrôles réalisés en aval, sur le territoire douanier (voir l'art. 30 LD), viseront à vérifier si l'obligation de déclarer a été respectée. Faute de preuve, l'OFDF pourra engager une procédure pénale administrative. Le respect de l'obligation de déclarer sera souvent contrôlé en aval dans le cas des moyens de transport. Les oublis seront en effet faciles à détecter en cas d'immatriculation étrangère.

Pour ce qui est de l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, l'OFDF effectuera des contrôles à la frontière et dans l'espace frontalier, avec la possibilité de bénéficier du soutien de spécialistes d'autres autorités compétentes, par exemple en cas de contrôles ciblés limités dans le temps. Les services spécialisés d'autres unités administratives seront appelés en renfort quand les contrôles vont au-delà de l'approche axée sur les risques ou par sondages, et qu'une certaine expertise est nécessaire (par ex. exécution de dispositions du droit vétérinaire [service vétérinaire de frontière] ou application de la norme NIMP 15 [intervention d'équipes d'enquête spécialisées de l'Office fédéral de l'environnement]).

#### *Al. 2*

En vertu de l'al. 2, l'OFDF pourra effectuer des contrôles au domicile de personnes assujetties aux redevances ou à l'obligation de déclarer. Il pourra également procéder à des contrôles au domicile de personnes ayant droit à un remboursement sur le territoire douanier.

L'al. 2 s'écartera de la DPA dans la mesure où celle-ci ne prévoit que de simples contrôles préventifs ou de routine.

Les contrôles à domicile seront effectués en fonction des risques et selon une approche globale. Ils garantiront l'exactitude des taxations lors de la perception et du remboursement, ainsi que le respect des obligations (accords, autorisations, etc.). Comme à l'heure actuelle, ils pourront avoir lieu à tout moment et sans préavis.

#### *Art. 81* Constatation des faits lors des contrôles de marchandises

Les marchandises pourront faire l'objet d'un contrôle intégral. À cette occasion, il sera possible de procéder à toutes les opérations nécessaires à la constatation des faits (par ex. prélèvement de spécimens ou d'échantillons, réalisation d'analyses chimico-techniques, etc.). L'OFDF pourra mandater d'autres organes à cette fin.

#### *Art. 82* Contrôle partiel des marchandises

Le résultat d'un contrôle partiel sera valable pour l'ensemble des marchandises du même genre désignées dans une déclaration. Les personnes concernées par un contrôle pourront demander un contrôle intégral si elles n'acceptent pas ce principe. Cette disposition correspondra à la réglementation actuelle (art. 37, al. 1, LD).

*Art. 83* Frais et indemnités lors des contrôles de marchandises*Al. 1*

Les contrôles effectués correctement, avec tout le soin requis et limités au strict nécessaire n'entraîneront aucune obligation d'indemnisation pour la Confédération. Cela correspond au principe qu'ont confirmé le Conseil national et le Conseil des États en adoptant, respectivement le 22 septembre 2016 et le 28 février 2017 et après modification, la motion Ettlín 15.4153 du 17 décembre 2015, intitulée «Clients injustement pénalisés par le régime douanier». En vertu de celle-ci, les frais engendrés par la vérification (ici, le contrôle) sont à la charge de la personne assujettie à l'obligation de déclarer.

*Al. 2*

La motion modifiée prévoit la possibilité, pour la personne assujettie à l'obligation de déclarer, d'intégrer ces frais aux frais généraux de dédouanement plutôt que de les facturer séparément au client. Selon les Chambres fédérales, le coût de ces contrôles doit être intégré aux frais généraux de transport et de dédouanement et répercuté sur l'ensemble des clients, et donc devenir un paramètre du calcul global. On entend ici par personne assujettie à l'obligation de déclarer le transitaire qui est défini en tant que responsable des données dans la LE-OFDF (art. 7, let. f). Les Chambres fédérales veulent ainsi permettre à la Poste de modifier le système en vigueur, selon lequel le coût de chaque contrôle est répercuté sur le client concerné. En effet, cette pratique est ressentie comme injuste, surtout dans le cas des petits envois.

*Art. 84* Obligation de coopérer lors des contrôles

Outre l'obligation de coopérer à la procédure en vertu de l'art. 55, il sera prévu une obligation de coopérer lors des contrôles.

Les personnes concernées par un contrôle seront tenues de coopérer selon les instructions de l'OFDF, ce qui est indispensable pour que le contrôle soit à la fois efficace et efficient. L'obligation de coopérer doit être entendue au sens large. Elle impliquera notamment de fournir toutes les informations requises sur sa propre personne, sur les marchandises et sur les moyens de transport, d'ouvrir les contenants, les marchandises et les moyens de transport en assurant à ses propres frais et risques le déchargement des marchandises et des bagages désignés, leur transport au lieu du contrôle, leur déballage et leur pesage, et de prendre, sur ordre de l'OFDF, toutes les mesures nécessaires au contrôle (pour les dispositions actuellement en vigueur en la matière, voir les art. 36 LD et 91 OD). À l'issue du contrôle, les personnes concernées devront, le cas échéant, remballer et refermer les contenants, les marchandises et les moyens de transport et procéder à leur enlèvement. Elles devront en outre, sur demande, transmettre des données, présenter des écritures commerciales, des justificatifs et d'autres attestations ainsi que des documents concernant les transactions commerciales. L'obligation de coopérer supposera aussi de permettre l'accès à des locaux, des installations, des marchandises, des moyens de transport, des documents, des appareils, des données et des systèmes. Mais elle concernera uniquement le contrôle et n'affectera en rien les droits d'un prévenu dans une procédure pénale.

## **Titre 9 Compétences et personnel de l'OFDF**

### **Chapitre 1 Compétences de l'OFDF**

#### *Art. 85*           Principes

La LE-OFDF ne fera pas non plus la distinction entre compétences administratives et compétences pénales car l'OFDF accomplira des tâches dans les deux domaines. Aussi conservera-t-elle, sur le plan matériel, le champ de compétences exposé aux art. 100 ss LD pour l'exécution des tâches de l'OFDF.

Les différentes compétences seront classées en fonction de leur portée. Les trois premières (let. a: le contrôle et l'analyse de données, de documents et de systèmes; let. b: la surveillance du territoire de contrôle; let. c: la surveillance et le contrôle de la circulation des personnes, des marchandises et des moyens de transport) s'appliqueront ainsi à l'ensemble de l'activité de contrôle de l'OFDF. Les deux suivantes (let. d: la mise en sûreté, la réalisation et la destruction de marchandises et de moyens de transport; let. e: le contrôle d'unités de fabrication, d'entrepôts et d'autres locaux dans le cadre du contrôle d'entreprise) relèveront davantage du contrôle des marchandises et des moyens de transport que du contrôle des personnes. Les trois dernières (let. f: le contrôle de l'identité de personnes, de leur droit de franchir la frontière et de leur droit de séjourner en Suisse; let. g: l'établissement de l'identité de personnes; let. h: la recherche de personnes, de moyens de transport et de choses) concerneront plutôt le contrôle des personnes.

#### *Let. a et e*

Certaines compétences ne seront pas nouvelles, mais figurent déjà à la section du contrôle de marchandises dans la LD (art. 30: procéder à des contrôles quant à l'accomplissement des obligations douanières sur le territoire douanier; art. 31: contrôles à domicile chez les personnes assujetties) ou concerneront des redevances relevant d'actuels ALAD (art. 23, al. 3, LAlc; art. 15, al. 1, LTab; art. 6 Limpmin, etc.) et figureront ici, par analogie, aux let. a et e.

#### *Let. c*

Du point de vue du droit fiscal, les moyens de transport seront considérés comme des marchandises, mais ils seront expressément cités en plus des marchandises et des personnes pour ce qui est des contrôles et des compétences. Cela vise à souligner que l'OFDF pourra notamment vérifier si les moyens de transport peuvent être conduits en l'état. Lors de tels contrôles, les moyens de transport ne seront justement pas traités comme des marchandises.

La surveillance du territoire de contrôle pourra par exemple se faire au moyen de systèmes vidéo tels qu'ils sont utilisés pour la recherche automatisée de véhicules et la surveillance du trafic (RVS; voir commentaire de l'art. 97).

Les marchandises et les moyens de transport seront surveillés par voie électronique s'ils génèrent une dette douanière conditionnelle et qu'ils doivent satisfaire à des dispositions spécifiques en matière de destination d'une marchandise ou s'ils relèvent de l'organe de contrôle d'un autre office fédéral (voir aussi art. 79, let. b).

Dans le cadre de l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, l'OFDF surveillera le respect des éventuels délais applicables à une marchandise contrôlée.

*Let. f*

Il convient de souligner le maintien de la compétence de contrôler l'identité de personnes ainsi que leur droit de franchir la frontière et leur droit de séjourner en Suisse (voir art. 100, al. 1, let. a et b, LD). Cette compétence sera particulièrement importante pour la lutte contre la migration illégale et contre la criminalité transfrontalière.

*Art. 86*            Droit applicable

On retrouvera ici la réglementation prévue à l'art. 100, al. 1<sup>bis</sup>, LD. La LUSC règle les principes applicables à l'usage de la contrainte et des mesures policières par les autorités fédérales. Comme cela a déjà été mentionné dans le message du 18 janvier 2006 relatif à la loi sur l'usage de la contrainte et des mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération<sup>68</sup>, les modalités de l'usage de la contrainte et des mesures policières par les collaborateurs de l'OFDF sont régies par la LUSC dans la mesure où la LD ne contient pas de dispositions spéciales. Au titre des dispositions spéciales, on peut mentionner les art. 101 à 108 LD. La substance de ces articles sera par conséquent maintenue dans la nouvelle législation et se retrouvera dans les articles qui suivent. Ces dispositions sont nécessaires car elles seront axées sur les besoins supplémentaires des collaborateurs de l'OFDF dans l'exercice de leurs tâches relevant de la sécurité des frontières.

*Art. 87*            Contrainte directe

Il s'agit d'établir une base générale pour le recours à la contrainte directe, pendant de la contrainte pénale, qui est régie par les dispositions relatives à la poursuite pénale.

*Al. 1*

Pour accomplir leurs tâches, les collaborateurs de l'OFDF pourront faire usage de la contrainte directe contre des personnes, des choses et des animaux et utiliser à cet effet des moyens d'intervention et des armes appropriés.

S'agissant de la contrainte directe contre des choses, on pourra notamment envisager, en vertu de l'art. 34, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC)<sup>69</sup>, l'emploi de brouilleurs de fréquence pour interrompre la communication avec des drones ou, à plus faible puissance, pour neutraliser des systèmes de localisation ou de surveillance. Prenons l'exemple d'un poids lourd dans lequel une quantité

<sup>68</sup> Message relatif à la loi sur l'usage de la contrainte et des mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération. (Loi sur l'usage de la contrainte, LUSC; FF 2006 2429, page 2513)

<sup>69</sup> RS 784.10, teneur selon la FF 2019 2585

considérable de stupéfiants illégaux destinés à être introduits en contrebande en Suisse est saisie dans le cadre d'un contrôle douanier. L'organisation criminelle a équipé ce poids lourd d'un émetteur GPS afin de pouvoir suivre sa livraison. Pour neutraliser le système de localisation et, partant, empêcher que cette organisation ne détecte le poids lourd, il est pertinent d'utiliser pour une durée limitée un brouilleur de fréquence à faible puissance.

Compte tenu des évolutions technologiques et numériques dont bénéficient les criminels dans le trafic transfrontalier, il est opportun de donner à l'OFDF des possibilités équivalentes et appropriées afin qu'il puisse lutter à armes égales. L'utilisation d'installations perturbatrices nécessite cependant une autorisation et est soumise à des conditions strictes. Les autorités autorisées à exploiter de telles installations sont mentionnées à l'art. 34, al. 1<sup>er</sup>, LTC. Cet article sera modifié de telle sorte que l'OFDF puisse également, à des fins de garantie de la sécurité publique dans le trafic transfrontalier, exploiter une installation de télécommunication perturbatrice aux conditions fixées par le Conseil fédéral. La modification correspondante figurera à l'annexe 1.

#### *Al. 2*

L'OFDF sera également compétent pour désigner les collaborateurs internes qui seront autorisés à faire usage de mesures de contrainte et de mesures douanières. Ce n'est qu'ainsi qu'il disposera de la souplesse nécessaire pour affecter son personnel dûment formé à cet effet.

#### *Art. 88* Appréhension et interrogatoire

Les premières mesures et vérifications des collaborateurs de l'OFDF se fonderont sur un soupçon encore imprécis, sur les recommandations de centres de situation ou sur l'expérience.

#### *Al. 1*

Quant au fond, la disposition proposée correspond dans une large mesure à l'art. 101 LD. Elle inclut la possibilité de procéder à un interrogatoire. Les collaborateurs de l'OFDF devront en effet pouvoir, en indiquant leur motif, interroger des personnes même en dehors d'une procédure pénale. Dès qu'ils soupçonneront une infraction, ils poursuivront l'enquête en se fondant sur les prescriptions de procédure pénale applicables de la DPA, si la compétence en la matière relève de l'OFDF, ou du Code de procédure pénale (CPP)<sup>70</sup> si la compétence en la matière relève des cantons. Les collaborateurs de l'OFDF pourront toutefois également mener des interrogatoires en vertu du CPP si cette compétence a été déléguée à l'OFDF au moyen d'un accord avec un canton en vertu de l'art. 105 LE-OFDF.

#### *Al. 2*

Seront énumérées ici les conditions devant être remplies pour qu'une personne puisse être amenée dans un autre lieu adapté au contrôle.

<sup>70</sup> RS 312.0

Les conditions pour qu'une personne puisse être amenée dans un autre lieu adapté au contrôle seront remplies lorsque les vérifications sur place selon l'al. 1 ne pourront pas être effectuées avec certitude, que ces vérifications ne pourront être effectuées qu'au prix de difficultés notables ou que des doutes existeront au sujet de l'exactitude des informations fournies ou de l'authenticité des pièces d'identité et des autorisations présentées.

*Art. 89* Palpation, fouille corporelle et examen médical

Quant au fond, la disposition proposée correspond dans une large mesure à l'art. 102 LD. Pour des raisons de systématique, la possibilité de procéder à une palpation sera également réglementée ici. Dans le cadre du contrôle et dans le respect du principe de proportionnalité, une personne fera en effet généralement l'objet d'une palpation avant d'être soumise à une fouille corporelle, voire à un examen médical. Cette atteinte à trois niveaux à l'intégrité de la personne contrôlée sera régie par un seul article, étant donné que les conditions de base seront les mêmes pour les trois interventions.

*Al. 1*

La disposition de l'al. 1, let. a, sera reprise de l'art. 36 LD pour des raisons de systématique. Une personne pourra faire l'objet d'une palpation ou être soumise à une fouille corporelle ou à un examen médical si elle est soupçonnée de porter sur elle des marchandises soumises à une redevance, à une interdiction, à une autorisation ou à un contrôle (let. a), si elle est soupçonnée d'être dangereuse ou de transporter avec elle des objets devant être mis en sûreté (let. b) ou si elle doit être placée en garde à vue ou arrêtée provisoirement (let. c).

La notion de garde à vue, qui remplacera celle d'arrestation provisoire à l'art. 105, al. 2, LD, est commentée à l'art. 92 LE-OFDF.

*Al. 2*

La palpation visera à assurer la sécurité tant de la personne concernée que des collaborateurs de l'OFDF qui amèneront cette dernière dans un autre lieu adapté au contrôle.

*Al. 3*

La disposition proposée ne conférera aucune compétence nouvelle par rapport au droit en vigueur. Aujourd'hui comme demain, la fouille corporelle ne pourra en principe être pratiquée que par une personne du même sexe.

*Al. 4*

L'examen médical ne devra pas nécessairement être pratiqué par un médecin, mais pourra également être effectué par un autre professionnel de la santé. Cela correspondra aux dispositions du CPP (art. 252) ainsi qu'à une pratique déjà bien établie. Les professionnels de la santé pourront définir le genre d'examen médical à pratiquer. Autrement dit, ce sont eux qui décideront des mesures à prendre pour procéder à l'examen médical si une personne est soupçonnée, par exemple, de dissimuler dans son corps

des stupéfiants illégaux à des fins de contrebande (*body packing*). Ces mesures pourront notamment consister en une tomographie axiale computerisée, en une radiographie ou en l'administration de médicaments (voir le rapport de la Commission nationale de prévention de la torture du 8 mai 2018 à l'attention de l'AFD concernant sa visite au centre Rancate et les mesures visant des personnes soupçonnées de dissimulation intracorporelle de substances illicites; rapport disponible uniquement en allemand: «Bericht an die Eidgenössische Zollverwaltung betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Zentrum Rancate und den Umgang mit mutmasslichen BodypackerInnen»).

#### *Art. 90* Constatation et établissement de l'identité d'une personne

À l'heure actuelle, les collaborateurs de l'AFD identifient déjà des personnes dans le cadre de leur activité de contrôle originelle. Cela restera une compétence importante à l'avenir, notamment en vue de garantir la légalité de la circulation des marchandises et des personnes à travers la frontière douanière ainsi que de contribuer à la sécurité intérieure du pays et à la protection de la population.

La constatation et l'établissement complets de l'identité d'une personne sur la base de ses données personnelles, de ses documents d'identité, de ses données signalétiques biométriques et de son profil d'ADN visent à lutter contre la criminalité transfrontalière. C'est justement en procédant à des contrôles à la frontière que l'OFDF constituera un premier filtre à l'entrée et un dernier filtre à la sortie. Afin de garantir une sécurité totale à la frontière pour l'État, l'économie et la population, il faut pouvoir identifier de manière détaillée les personnes dont les activités criminelles cibleront la Suisse. Ce n'est qu'ainsi que ces personnes pourront, si nécessaire, être remises à la justice.

La constatation et l'établissement de l'identité d'une personne constituent une atteinte aux droits fondamentaux de la personne concernée. Par conséquent, ces actions doivent être proportionnées.

En vertu de l'art. 90 LE-OFDF, la procédure de constatation et d'établissement de l'identité d'une personne se déroulera en plusieurs étapes.

En règle générale, l'identité d'une personne sera constatée sur la base des documents d'identité que cette personne aura sur elle (par ex. passeport, carte d'identité ou titre de séjour). Si une personne ne peut justifier de son identité ou en cas d'incertitude quant à la validité ou à l'authenticité des documents présentés, la procédure d'identification sera intensifiée, c'est-à-dire qu'une recherche sera effectuée dans les banques de données pertinentes (système automatique d'identification des empreintes digitales [AFIS], système central d'identification des empreintes digitales [Eurodac], système d'information sur les visas [VIS], etc.) au moyen d'empreintes digitales numériques (empreintes de deux doigts). La vérification de données dans AFIS est régie par les dispositions correspondantes du CP et par l'ordonnance du 6 décembre 2013 sur le traitement des données signalétiques biométriques.

Si des indices concrets laissent présumer que la personne concernée a commis ou pourrait commettre une infraction passible d'une peine privative de liberté d'un an au

moins, l'identité de cette personne sera également établie sur la base de données signalétiques biométriques ou un frottis de la muqueuse jugale sera effectué en vue de l'établissement éventuel d'un profil d'ADN.

Les art. 101 et 103 LD, en relation avec l'art. 226 OD, constituent les bases légales actuelles du traitement de données signalétiques biométriques et de l'établissement de profils d'ADN. La réglementation au niveau de l'ordonnance n'est plus d'actualité. Il est par conséquent nécessaire d'introduire dans la LE-OFDF une norme pour le traitement de données signalétiques biométriques et l'établissement de profils d'ADN.

En s'appuyant sur le projet de modification du code de procédure pénale du 28 août 2019 (P-CPP)<sup>71</sup>, il s'agit également d'inscrire dans la loi les conditions auxquelles l'OFDF pourra établir des profils d'ADN. L'objectif visé tant par le traitement de données signalétiques que par l'établissement de profils d'ADN sera la lutte contre la criminalité transfrontalière.

Le P-CPP propose une nouvelle réglementation (en s'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal fédéral) selon laquelle le profil d'ADN d'une personne pourra être établi «si des indices concrets laissent présumer [qu'elle] pourrait avoir commis d'autres crimes ou délits» (art. 255, al. 1<sup>bis</sup>, P-CPP). L'art. 257 P-CPP prévoit les mêmes conditions («... si des indices concrets laissent présumer qu'elle pourrait commettre d'autres crimes ou délits») en cas d'éventuels délits futurs. Il exige pour ce faire qu'il y ait des soupçons qu'une infraction a été commise, sans que l'on sache qui en est l'auteur. Il doit y avoir des éléments liés à l'affaire susceptibles de fonder la présomption selon laquelle la personne contrôlée pourrait avoir commis d'autres infractions. On serait par exemple en présence de tels indices si une personne étrangère non titulaire d'une autorisation de séjour en Suisse était contrôlée dans l'espace frontalier en possession d'outils professionnels de cambrioleur, si les clarifications effectuées auprès des autorités policières dans l'État voisin révélaient que cette personne faisait l'objet là-bas d'un signalement pour cambriolage et si les déclarations de cette personne quant au motif de son séjour en Suisse n'étaient pas crédibles. En revanche, on ne serait pas en présence de tels indices si cette personne était seulement d'une nationalité spécifique.

Dans le CPP, c'est le ministère public compétent qui peut ordonner l'établissement d'un profil d'ADN. La LE-OFDF prévoit quant à elle que l'établissement d'un profil d'ADN pourra être ordonné par des collaborateurs de l'OFDF spécialement formés. Il s'agira en principe de juristes actifs dans le domaine de la poursuite pénale tels que des directeurs de procédure en matière d'affaires pénales. De manière analogue à la procédure pénale, les profils devront être établis au cas par cas sur la base d'une demande écrite motivée.

Les modifications devant être effectuées dans la loi sur les profils d'ADN (art. 6a, 7, 11 et 16) figureront à l'annexe 1.

<sup>71</sup> FF 2019 6437

*Art. 91*            Usage de liens

*Al. 1*

L'expérience acquise justifie le fait de réglementer, au niveau de la loi, l'usage de liens ainsi que d'autres moyens d'auto-défense et de contrainte. L'usage de liens supposera qu'il y ait de sérieuses raisons de soupçonner qu'une personne va mettre en danger des personnes ou des objets, opposer une résistance aux ordres, blesser des animaux, endommager des objets ou en empêcher la mise en sûreté (let. a), prendre la fuite, libérer d'autres personnes ou se libérer elle-même (let. b), se tuer ou se blesser (let. c).

*Al. 2*

Pour des raisons de sécurité, l'usage de liens devra en principe être autorisé lors de transports tant collectifs qu'individuels. Cet ajout est nécessaire en raison de la fréquence des transports de personnes à bord de véhicules de service dépourvus de dispositif pour la sécurité des passagers. L'usage de liens servira donc à protéger aussi bien les personnes transportées que les collaborateurs de l'OFDF.

*Art. 92*            Garde à vue

La disposition proposée correspond dans une large mesure à l'art. 105 LD.

La mise en garde à vue d'une personne est une mesure que les collaborateurs de l'OFDF pourront prendre uniquement s'il y a péril en la demeure ou si la personne oppose une résistance. Afin d'éviter toute confusion entre compétences de police de sécurité et compétences relevant de la procédure pénale, le terme «arrestation provisoire», qui figure dans la loi en vigueur, sera remplacé par «garde à vue», ce qui créera une distinction nette par rapport à l'arrestation provisoire prévue par la DPA et le CPP.

La garde à vue sera le pendant de la garde à vue ou de la détention sur ordre de police des législations policières cantonales. Il ne faut pas la confondre avec l'arrestation provisoire dans le cadre d'une enquête pénale (voir art. 51, al. 1 et 2, DPA et art. 217 CPP). La conduite au poste de douane sera supprimée car cette mesure découlera des compétences générales.

*Al. 1 et 2*

La possibilité pour l'OFDF de placer une personne en garde à vue pendant 24 heures au plus sera inscrite dans la loi. Ce délai correspond à la jurisprudence relative à la garde à vue ou à la détention sur ordre de police. Passé ce délai ou si la garde à vue n'est plus motivée (péril en la demeure ou résistance), la personne devra soit être libérée, soit, s'il existe des motifs d'arrestation provisoire ou de détention préventive, être conduite à l'autorité compétente ou au ministère public.

*Al. 3*

L'obligation pour l'OFDF d'aviser immédiatement la personne ou l'organe auxquels l'autorité parentale, la garde, la tutelle ou la curatelle aura été confiée si la personne est mineure ou sous curatelle de portée générale sera inscrite dans la loi.

*Art. 93* Fouille d'objets

*Al. 1*

L'article proposé définit à quelles conditions l'OFDF pourra ouvrir et fouiller des véhicules, des contenants et d'autres objets, même s'ils ne peuvent pas être rattachés à une personne contrôlée ou assujettie à l'obligation de déclarer.

*Al. 2*

L'al. 2 étendra la compétence de l'OFDF en lui permettant d'examiner également des appareils électroniques s'il soupçonne qu'ils contiennent des informations pertinentes pour le contrôle. L'assentiment de la personne transportant l'appareil électronique sera nécessaire à cet effet.

La disposition proposée est rendue nécessaire par la rapide progression du numérique. En effet, un nombre croissant de dossiers et de documents sont conservés sous forme électronique, sans version papier. On peut ainsi envisager un justificatif d'achat pour des marchandises acquises à l'étranger enregistré uniquement sur un téléphone portable ou des données GPS servant à reconstituer l'itinéraire d'un véhicule à la place d'une carte routière. En principe, l'examen d'appareils électroniques ne sera possible qu'avec l'assentiment de la personne concernée, qui déverrouillera par exemple l'appareil au moyen d'un code PIN.

*Art. 94* Perquisition sur des biens-fonds et dans des constructions situées sur ces biens-fonds

Quant au fond, l'article proposé correspond à l'art. 107 LD. La précision «dans l'espace frontalier» est supprimée car l'espace géographique dans lequel les contrôles seront effectués est défini à l'art. 77 LE-OFDF (territoire de contrôle).

*Art. 95* Mise en sûreté provisoire, restitution, destruction et confiscation autonome

L'article proposé correspond à l'art. 104 LD. L'al. 1 précise que pourront être mis en sûreté, outre des objets et des valeurs patrimoniales, des marchandises et des moyens de transport.

En particulier dans le cadre de l'exécution d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, des marchandises seront souvent mises en sûreté jusqu'à ce que l'autorité compétente ait décidé des mesures à prendre. Les valeurs patrimoniales à mettre en sûreté comprendront par exemple des billets de banque contaminés par des stupéfiants, tandis que les moyens de transport à mettre en sûreté seront notamment des véhicules munis de cachettes de contrebande.

L'al. 3 règle la procédure applicable aux objets, marchandises, valeurs patrimoniales, et moyens de transport n'ayant pas été séquestrés.

L'al. 4 définit les conditions auxquelles l'OFDF pourra détruire les objets, valeurs patrimoniales, marchandises et moyens de transport mis en sûreté.

Fondée sur la jurisprudence actuelle<sup>72</sup>, l'incise de l'al. 5 «pour autant que l'autorité compétente renonce à prendre en charge les biens mis en sûreté» permet de spécifier que l'OFDF sera habilité à confisquer des objets et des valeurs patrimoniales de manière autonome, même s'il n'a aucune compétence pénale en la matière. Cette précision est nécessaire pour lever toute incertitude liée à l'énoncé de l'al. 3 qui, à lui seul, dispose que le bien devra être restitué. L'ajout de l'incise dans l'al. 5 permet d'éviter toute opacité ou contradiction à l'intérieur de l'article.

#### *Art. 96* Destruction simplifiée de petits envois

Pour que l'OFDF puisse maîtriser les opérations de masse, en particulier l'importation de marchandises illégales dans les petits envois du commerce en ligne, il est indispensable d'adopter une disposition relative à la destruction simplifiée de ces envois (al. 1).

La disposition proposée s'inspire du règlement (UE) n° 608/2013<sup>73</sup>, qui prévoit une procédure de destruction simplifiée pour les marchandises qui contreviennent aux droits de propriété intellectuelle. En Suisse, le besoin d'une réglementation de ce type se fait également sentir dans d'autres domaines juridiques (par ex. les médicaments [voir motion Bühler 18.3315 du 16 mars 2018 «Commerce international en ligne. Efficacité des procédures de contrôle de l'Administration fédérale des douanes]).

La destruction simplifiée visée à l'al. 1 ne s'appliquera pas si l'acte législatif concerné ne relevant pas du droit fiscal ne prévoit pas cette mesure ou s'il contient des dispositions spéciales en la matière (al. 3). C'est le cas notamment du droit de la propriété intellectuelle. Dans ce droit, il y a coexistence d'ayants droit et de titulaires de droits (détenteurs des droits de propriété intellectuelle), ces derniers pouvant bénéficier de prestations d'assistance contre paiement d'un émolument. Cette situation particulière justifie une réglementation spéciale de la destruction simplifiée dans le droit de la propriété intellectuelle. La procédure de consultation relative à la modification correspondante du droit concerné (sous la conduite de l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle) a été ouverte le 15 janvier 2020. Le Conseil fédéral définira la notion de «petit envoi» et déterminera la quantité ou valeur considérée comme suffisamment faible pour qu'une audition de l'ayant droit soit superflue (al. 4 en lien avec l'al. 2).

Le Conseil fédéral réglera en outre la procédure de destruction simplifiée (al. 4), qui se déroulera en gros de la façon suivante:

- lorsqu'il constatera un petit envoi illicite, l'OFDF en informera l'ayant droit et retiendra la marchandise;
- il communiquera à l'ayant droit, dans un délai d'un jour ouvrable à compter de la rétention de la marchandise, que celle-ci sera détruite, à moins que l'ayant droit ne s'y oppose expressément dans les dix jours ouvrables à compter de la communication;

<sup>72</sup> Voir ATAF A-4351/2016 du 26 janvier 2017, consid. 6.4, p. 9 avec d'autres renvois et ATAF 1C 332/2018 du 22 août 2018, consid. 2.3

<sup>73</sup> Règlement (UE) n°608/2013 du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 concernant le contrôle, par les autorités douanières, du respect des droits de propriété intellectuelle et abrogeant le règlement (CE) n° 1383/2003 du Conseil, JO L 181 du 29.6.2013, p. 15

- si l'ayant droit s'oppose expressément à la destruction dans le délai imparti, l'exécution se poursuivra conformément aux dispositions de l'acte législatif déterminant ne relevant pas du droit fiscal. Si l'ayant droit consent à la destruction ou ne fait pas connaître sa décision dans le délai imparti, l'OFDF détruira la marchandise.

*Art. 97*            Utilisation d'appareils de prise de vue et de relevé ainsi que d'autres appareils de surveillance

Quant au fond, la disposition proposée correspond à l'art. 108 LD et créera la base juridique nécessaire à l'utilisation, par exemple, de caméras permettant la recherche automatisée de véhicules et la surveillance du trafic (caméras RVS) pour la surveillance de l'espace frontalier. Le traitement des données ainsi collectées sera réglé aux art. 64 ss LE-OFDF.

On renonce à mentionner expressément au niveau de la loi l'utilisation de ces appareils. Ces derniers seront cependant utilisés:

- a. pour découvrir à temps des franchissements non autorisés de la frontière ou des risques pour la sécurité du trafic transfrontalier;
- b. pour effectuer des recherches: cette expression doit être comprise au sens large et englobe, outre la recherche classique de véhicules ou de personnes, la possibilité de constater des crimes ou des infractions graves ou la conservation des preuves dans la procédure pénale.

Dans le domaine de la criminalité transfrontalière notamment, il est essentiel que les mouvements de personnes ou de véhicules puissent être enregistrés et analysés. Ainsi, dans le cas de la contrebande organisée, l'étendue des infractions commises ne peut souvent être déterminée ou clarifiée que de cette manière. Citons également l'exemple actuel de ces criminels provenant de pays voisins qui pénètrent dans l'espace frontalier suisse afin de s'attaquer aux distributeurs de billets de banque, avant de prendre la fuite et de retourner à l'étranger. Les appareils de surveillance permettent notamment d'identifier la plaque d'immatriculation, qui pourra ensuite être saisie dans le système RVS en vue d'une recherche. S'ils pénètrent de nouveau sur le territoire suisse, les criminels pourront ainsi être appréhendés et livrés à la justice.

- c. pour surveiller des locaux dans lesquels se trouveront des objets de valeur, des locaux dans lesquels se trouveront des personnes devant être contrôlées ainsi que des entrepôts douaniers ou des entrepôts fiscaux. Cela concernera notamment la surveillance au moyen d'une caméra de locaux d'arrêt dans lesquels se trouveront des personnes durant un contrôle;
- d. pour contrôler la perception des redevances dans le trafic transfrontalier. Dans le cadre de la rapide progression du numérique, les poids lourds transportant des marchandises en Suisse ou à travers la Suisse pourront par exemple s'acquitter en ligne des redevances dues par le biais d'une application informatique. L'OFDF entendra ici aussi contrôler au moyen d'appareils de surveillance les redevances ainsi perçues.

Comme c'est le cas aujourd'hui, l'utilisation par l'OFDF d'appareils de prise de vue et de relevé ainsi que d'autres appareils de surveillance sera réglée au niveau de l'ordonnance<sup>74</sup>.

*Art. 98* Vérification dans des espaces virtuels

En raison du développement du numérique, un volume croissant de marchandises est proposé et vendu dans des espaces virtuels, et non plus physiques. Il en résulte un glissement progressif des importations illégales et de la création de réseaux de contrebande vers Internet. Internet permet en effet de proposer des marchandises importées illégalement en prenant de moindres risques. Il est par exemple possible, dans un *chatroom* fermé, de proposer et de vendre des marchandises importées illégalement (médicaments, denrées alimentaires ou parties d'espèces végétales ou animales protégées), sans que les organes de contrôle s'en aperçoivent ou puissent l'empêcher.

La vérification dans des espaces virtuels sera nécessaire pour identifier, voire éliminer ces zones de non-droit. Ce n'est qu'ainsi que l'OFDF pourra accéder, sous le couvert d'une fausse identité, aux espaces virtuels suspects afin de suivre les pistes dont il disposera et de découvrir des actions illicites.

Comme pour les achats fictifs, la recherche dans des espaces virtuels ne sera possible que si et dans la mesure où l'OFDF est compétent pour la poursuite pénale.

*Art. 99* Achats fictifs

*Al. 1*

Des achats fictifs, c'est-à-dire l'acquisition à titre onéreux de marchandises sans indication de la véritable identité ou sous le couvert d'une fausse identité, seront instaurés en vue d'une augmentation de l'efficacité des contrôles. Les collaborateurs de l'OFDF pourront procéder à de tels achats dans les cas où l'OFDF sera également compétent pour la poursuite pénale.

Le but de cette mesure sera de vérifier si une marchandise étrangère proposée en Suisse est livrée au mépris des prescriptions en matière d'importation (dans le cas de marchandises passibles de redevances), d'interdictions (par ex. dans le domaine de la protection des espèces) ou des prescriptions en matière d'autorisation (par ex. dans le domaine des produits thérapeutiques). Les achats fictifs permettront également de recueillir des informations sur les voies d'approvisionnement, de déterminer la provenance d'un produit livré illégalement, voire d'identifier le fournisseur. Enfin, ils seront le seul moyen de constater si une marchandise est simplement proposée à la vente ou si elle est ou a été importée au mépris des prescriptions légales.

Les achats fictifs se distingueront ainsi clairement des achats tests effectués dans le domaine de l'alcool. Tandis que les seconds ont pour objectif d'empêcher la vente de marchandises légales à des mineurs et relèvent avant tout de la prévention ou de la

<sup>74</sup> Ordonnance régissant l'utilisation d'appareils de prises de vue, de relevé et d'autres appareils de surveillance par l'Administration fédérale des douanes (RS 631.053)

protection de la jeunesse, les premiers seront un instrument de contrôle visant à identifier les importations illégales, et plus précisément les auteurs de ces importations et les méthodes employées par ces derniers, afin de permettre à l'OFDF d'effectuer des contrôles efficaces et de procéder à des saisies. Ces saisies, en particulier celles de produits thérapeutiques contrefaits, contribueront grandement à la sécurité de la population.

Certaines autorités avec lesquelles l'OFDF collaborera étroitement (Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires [OSAV], Office fédéral de la communication [OFKOM] et Office fédéral de l'énergie [OFEN]; voir annexe 1) seront également compétentes pour effectuer des transactions fictives.

*Al. 2*

S'agissant de l'étendue de l'intervention, l'art. 293 CPP fixera les limites des achats fictifs et mentionnera les conséquences d'un éventuel dépassement de ces limites. Cette réglementation visera à empêcher que la personne concernée ne soit incitée à commettre une infraction dans le cadre de l'achat fictif (interdiction de l'agent provocateur).

*Al. 3 et 4*

L'al. 3 prévoit l'obligation pour l'OFDF d'informer les personnes concernées. Il sera possible de différer la communication ou d'y renoncer sur la base des mêmes critères que pour l'observation (art. 139).

*Art. 100*          Usage de moyens auxiliaires et d'armes

*Al. 1*

Quant au fond, l'article proposé correspond à l'art. 106 LD. Afin de conférer la souplesse nécessaire à l'armement des collaborateurs de l'OFDF amenés à faire usage de la contrainte, l'autorisation de faire usage d'armes ou d'autres moyens auxiliaires sera liée à l'exercice de la tâche des collaborateurs en question.

Les conditions légales seront remplies si les collaborateurs de l'OFDF ont suivi une formation à l'usage des moyens de contrainte (art. 8 LUSC) et si l'intervention à laquelle ils devront procéder nécessite le port de moyens d'intervention.

*Al. 2*

Seuls les collaborateurs de l'OFDF de nationalité suisse ou liechtensteinoise pourront faire usage d'armes à feu. L'égalité entre ressortissants suisses et ressortissants liechtensteinois se justifie par le fait que l'AFD opère et que l'OFDF opérera dans la Principauté de Liechtenstein de la même manière qu'en Suisse.

## Chapitre 2 Personnel de l'OFDF

### *Art. 101*      Assermentation

#### *Al. 1*

Tous les collaborateurs de l'OFDF devront prêter serment ou faire la promesse solennelle de remplir en conscience les devoirs de leur charge, obligation concernant à l'heure actuelle uniquement le personnel autorisé à exercer certaines compétences relevant de la puissance publique (art. 91a, al. 1, LD). Il en résultera une structure opérationnelle souple et uniforme.

#### *Al. 2*

Comme cela est déjà le cas dans le droit en vigueur (art. 91, al. 3, LD), le refus de prêter serment ou de faire la promesse solennelle pourra entraîner une résiliation ordinaire des rapports de travail. L'al. 2 précise cependant que cela concernera les collaborateurs qui seront autorisés à faire usage de la contrainte directe en vertu de l'art. 87 LE-OFDF.

### *Art. 102*      Preuve de l'habilitation à accomplir des actes officiels

#### *Al. 1*

L'obligation pour les collaborateurs de l'OFDF de justifier envers des tiers de leur habilitation à accomplir des actes officiels sera inscrite dans la loi.

Les collaborateurs de l'OFDF justifieront envers des tiers de leur habilitation à accomplir des actes officiels par le port de l'uniforme d'une part ou par la présentation de leur carte de légitimation d'autre part. Si possible, les collaborateurs de l'OFDF déclineront leur nom et leur fonction. Le port de l'uniforme suffira en principe à remplir ce critère. La disposition proposée sera un facteur de sécurité juridique dans la mesure où seuls les collaborateurs de l'OFDF qui justifieront de leur habilitation envers des tiers pourront faire usage de la contrainte directe. C'est à dessein qu'elle n'est pas exhaustive car de nouvelles formes de légitimation telles que les justificatifs électroniques pourront également être prises en considération, notamment en relation avec la rapide progression du numérique.

#### *Al. 2*

Outre l'obligation pour les collaborateurs de l'OFDF de faire le serment ou la promesse solennelle de remplir en conscience les devoirs de leur charge ainsi que de justifier de leur habilitation envers des tiers, l'OFDF aura l'obligation légale de garantir l'établissement de l'identité du personnel engagé. La disposition proposée tient compte de la responsabilité de l'OFDF envers les tiers qui seront concernés par un acte officiel et qui souhaiteront savoir qui exécute cet acte. Elle garantit ainsi aux tiers que les collaborateurs de l'OFDF pourront être identifiés.

## **Titre 10 Tâches de l'OFDF**

### *Art. 103*          Principes

#### *Al. 1*

L'OFDF exécutera la LE-OFDF et les traités internationaux dont l'exécution lui incombera.

#### *Al. 2*

En vertu de l'art. 2, al. 1, let. b, l'OFDF accomplira d'autres tâches d'exécution dans le trafic transfrontalier outre la perception des redevances.

L'expression «exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal» remplacera l'expression «exécution des actes législatifs autres que douaniers», sans pour autant conduire à un changement fondamental des tâches d'exécution.

L'OFDF exécutera, sur mandat d'autres autorités, un grand nombre de tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal. Celles-ci couvriront une centaine de domaines du droit parmi les plus divers (voir annexe 1 concernant la modification d'autres actes). En feront partie par exemple le droit de la propriété intellectuelle et celui des produits thérapeutiques. Afin de tenir dûment compte de l'importance de ces tâches et d'en uniformiser autant que possible l'exécution, le titre 10 prévoit des dispositions propres définissant la pondération en fonction des risques et montrant de manière déclaratoire les mesures et prestations liées aux tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal.

En ce qui concerne les tâches de sécurité, l'OFDF ne jouera pas le rôle d'une pure autorité fiscale, mais sera également un organe de contrôle, de saisie ou d'interception et, en fonction des compétences, de poursuite pénale. Dans ce contexte, ses principales tâches d'exécution consisteront en la surveillance des marchandises réglementées lors de leur acheminement sur le territoire douanier, en la détection des marchandises illícites ou passées en contrebande à la frontière ainsi qu'en la répression pénale d'infractions constatées dans son propre domaine de compétence ou en leur dénonciation à l'organe compétent.

Grâce à l'uniformisation de l'exécution, à la numérisation des processus et à l'automatisation du traitement du trafic légal, qui seront aussi poussées que possible, à la pondération des contrôles en fonction des risques (art. 106) ainsi qu'à la concentration sur les contrôles ciblés, l'OFDF sera à même d'augmenter l'efficacité et l'efficacité de l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. L'exigence de simplification et d'uniformisation des processus formulée dans la motion B hler du 16 mars 2018 (18.3315 «Commerce international en ligne. Efficacité des procédures de contrôle de l'Administration fédérale des douanes») sera ainsi satisfaite. De même, les mesures prévues dans le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de la Commission des finances du Conseil national du 18 mai 2017 (17.3361 «Exécution d'actes législatifs autres que douaniers par l'Administration fédérale des douanes. Pilotage et définition des priorités») seront mises en œuvre.

Diverses tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal pourront être traitées ou contrôlées de manière automatisée (art. 79), et c'est prioritairement cette forme de

contrôle qui devra s'appliquer dans le domaine du trafic autorisé des marchandises. Le contrôle automatisé des tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal permettra d'assurer de manière entièrement électronique la surveillance et l'analyse du trafic transfrontalier des marchandises, sans intervention humaine dans le processus de taxation.

Quant aux contrôles physiques visés à l'art. 80, qui impliqueront une intervention humaine ou le recours à du personnel spécialement formé, ils dépendront des ressources humaines disponibles et de la pondération en fonction des risques prévue à l'art. 106.

Les données, contrôles de plausibilité et résultats des contrôles de la plateforme nécessaires au contrôle de la déclaration des marchandises selon l'art. 17 et au contrôle automatisé visé à l'art. 79 seront définis d'entente avec les autorités compétentes pour chaque domaine d'exécution.

En accord avec l'OFDF, les autorités compétentes fixeront des paramètres de contrôle aussi bien pour les contrôles automatisés que pour les contrôles physiques. Il s'agira en particulier de définir les critères sur lesquels l'OFDF fondera les contrôles et à quelles conditions, notamment à partir de quel moment, il devra fournir des prestations dans le cadre de son activité de contrôle.

Par autorités compétentes en lien avec les tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal (voir par ex. art. 79, 107 ou 109), on entendra les unités administratives de la Confédération, des cantons, des communes et de la Principauté de Liechtenstein ainsi que les organisations et personnes de droit public ou privé auxquelles ces collectivités auront confié des tâches de droit public. Les unités administratives de la Principauté de Liechtenstein assumant les mêmes tâches que les unités administratives nationales en vertu du traité du 29 mars 1923 entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse (traité douanier Suisse-Liechtenstein)<sup>75</sup> ainsi que les fondations auxquelles des tâches de droit public auront été confiées (par ex. dans le domaine de la lutte contre le dopage) seront également considérées comme autorités compétentes.

### *Al. 3*

Dans le cadre de ses tâches, l'OFDF soutiendra, comme l'AFD le fait à l'heure actuelle, la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme (voir art. 95, al. 1, LD, introduit par le ch. I 5 de la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la mise en oeuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière)<sup>76</sup>.

### *Art. 104*          Tâches de sécurité

Quant au fond, la disposition proposée correspond à l'art. 96 LD. La première phrase est adaptée à la nouvelle terminologie.

<sup>75</sup> RS 0.631.112.514

<sup>76</sup> RO 2009 361

*Art. 105*          Prise en charge de tâches de police cantonales

*Al. 1*

Quant au fond, la disposition proposée correspond à l'art. 97 LD.

*Al. 2*

En vue d'une harmonisation dans le domaine des accords avec les cantons, l'organisation de la coopération (let. d) est ajoutée au catalogue concernant le contenu minimal des accords avec les cantons (art. 97, al. 2, LD). En outre, l'al. 2 est adapté à la nouvelle terminologie.

*Art. 106*          Pondération en fonction des risques liée aux tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal

Si le contrôle automatisé n'est pas possible, l'OFDF effectuera des contrôles physiques en fonction des risques. L'étendue des prestations liées aux tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal dépendra des ressources humaines dont l'office disposera.

Si le taux de contrôle n'est pas précisé dans un acte législatif ne relevant pas du droit fiscal ou dans des dispositions du droit international, il appartiendra à l'OFDF, conformément à la pondération en fonction des risques, de décider s'il effectue ou non un contrôle et, le cas échéant, à quel moment. Le contrôle de la circulation des personnes et des marchandises à travers la frontière douanière constitue depuis toujours le cœur de métier de l'AFD et sera également celui de l'OFDF. L'office sera donc le mieux placé pour décider quand et comment les actes législatifs devront être exécutés.

L'OFDF effectuera en fonction des risques les contrôles dans le cadre des tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal (al. 1). Le Conseil fédéral définira le cadre de la pondération en fonction des risques (al. 2), pondération qui sera appliquée par l'OFDF (al. 3).

Déterminer quelles tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal devront avoir la priorité absolue ou bénéficier d'une pondération plus élevée que d'autres sera parfois une décision de nature politique. Les aspects les plus divers pourront être pris en considération comme critères de pondération en fonction des risques, en particulier le potentiel de danger pour les personnes, la réputation de la Suisse, le respect des engagements internationaux, la protection de la propriété, la sensibilité politique ou encore la sensibilité de la population.

La décision définitive de l'OFDF quant aux personnes ou aux marchandises à contrôler ainsi que la pondération en fonction des risques seront nécessaires car le personnel opérationnel ou la centrale d'engagement devra décider quel contrôle effectuer en premier (par ex. fuite d'une personne faisant l'objet d'un signalement contre surcharge d'un véhicule dans le trafic routier).

L'OFDF classera les domaines d'exécution découlant des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal selon trois niveaux de pondération. Il élaborera à cet effet, sur la base de l'expérience, de l'analyse des risques et d'éventuels taux de contrôle, des propositions de pondération pour chaque domaine d'exécution et les justifiera. Ces propositions devront être coordonnées avec les autorités compétentes.

La pondération en fonction des risques obéira aux règles suivantes:

- les contrôles dans les domaines primaires ou prioritaires dépendront des événements (environnement, situation, risque, etc.) et auront la priorité absolue;
- les contrôles dans les domaines d'exécution à pondération élevée seront effectués de manière ciblée et en fonction des risques;
- il n'y aura pas de contrôles ciblés dans les domaines d'exécution à pondération peu élevée. Cependant, si des découvertes fortuites débouchent sur une saisie ou une interception, l'OFDF prendra des mesures concrètes.

Les domaines d'exécution soumis au contrôle automatisé ne seront pas pondérés en fonction des risques, étant donné que la surveillance et l'analyse entièrement électroniques y seront assurées en tout temps.

*Art. 107* Mesures et prestations liées aux tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal

L'OFDF sera l'organe de saisie ou d'interception dans la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises. Il transmettra les travaux en aval à l'autorité compétente. Il ressort de l'article proposé que les travaux en amont et en aval ainsi que les mesures et prestations allant au-delà du catalogue de mesures et de prestations de l'OFDF seront en principe du ressort de l'autorité compétente. Les travaux en amont seront par exemple la rédaction de lois ou la conduite de discussions politiques, tandis que les travaux en aval inclueront les tâches subséquentes lorsque des prestations allant au-delà du catalogue de mesures et de prestations arrêté à l'art. 107, al. 1, seront nécessaires ainsi que l'examen d'oppositions aux mesures prises en application des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal.

L'exécution des mesures et prestations mentionnées correspondra à l'exécution actuelle. Les compétences nécessaires ressortiront du titre 9 et les tâches d'exécution, des actes législatifs respectifs (par ex. droit de la propriété intellectuelle ou législation sur les produits thérapeutiques, voir aussi al. 3).

La liste déclaratoire des mesures et des prestations garantira la transparence tant envers les autorités compétentes qu'envers les sujets de droit. En outre, elle permettra d'atteindre une certaine harmonisation grâce à l'application de mesures identiques dans des cas similaires et à une utilisation uniforme des termes. L'effet juridique d'une rétention de marchandises diffère aujourd'hui déjà d'une mise en sûreté provisoire ou d'un séquestre de marchandises. Les termes ne sont pas utilisés de manière uniforme à l'heure actuelle, ce qui entraîne encore et toujours des confusions.

L'al. 1 mentionne les mesures que l'OFDF prendra si une infraction est avérée ou s'il existe un soupçon correspondant. Les actes législatifs concernés ne relevant pas du droit fiscal définissent les mesures opportunes pouvant être combinées entre elles (al. 3).

Pour ce qui est de la remise des marchandises à l'autorité compétente visée à l'al. 1, let. d, il existera plusieurs possibilités. Le type de remise pourra en effet différer en fonction du genre de marchandises ou de l'infraction commise. En cas d'infraction à la législation sur la circulation routière, les marchandises seront remises à la police

cantonale, en règle générale sur le lieu même où l'infraction aura été constatée. Les envois illégaux de médicaments, une infraction constatée dans la majorité des cas sous la forme de petits envois, seront remis à l'autorité compétente. Il existera également des différences quant aux formalités de remise. Dans certains cas, celle-ci devra avoir lieu par voie de décision avec indications des voies de droit (voir art. 25, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 27 mai 2020 sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires [OELDAI])<sup>77</sup>.

Concernant la destruction simplifiée de petits envois visée à l'al. 1, let. k, voir le commentaire de l'art. 96.

Indépendamment des contrôles physiques, l'OFDF pourra fournir pour les autorités compétentes d'autres prestations en vertu de l'al. 2 telles que la perception d'émoluments pour d'autres postes d'inspection frontaliers (vétérinaire de frontière ou poste de contrôle de conservation des espèces).

En vue du contrôle automatisé des marchandises réglementées, il faudra numériser les autorisations (preuves, certificats, autorisations d'acheminement et restrictions quantitatives) afin qu'elles soient accessibles dans le système d'information de l'OFDF. Les autorisations devront en principe être gérées et examinées par l'autorité compétente. Pour des raisons de performance et de sécurité ainsi qu'en cas de petites quantités, il est concevable que l'OFDF propose des solutions payantes de gestion des autorisations (par ex. hébergement ou réplique).

## **Titre 11 Assistance administrative et coopération**

### **Chapitre 1 Assistance administrative**

#### **Section 1 Assistance administrative nationale**

##### *Art. 108* Assistance administrative nationale

Reprise du droit en vigueur (art. 114 LD), la disposition proposée est simplement adaptée à la nouvelle dénomination de l'OFDF et à la nouvelle législation sur la protection des données.

Les autorités compétentes seront autorisées à prendre les mesures nécessaires au respect des actes dont l'exécution incombera à l'OFDF. En vertu de l'art. 6 du traité douanier Suisse-Liechtenstein, les autorités de la Principauté de Liechtenstein continueront d'être assimilées aux autorités suisses.

##### *Art. 109* Assistance administrative spontanée

L'OFDF pourra communiquer aux autorités compétentes les données personnelles, y compris les données sensibles visées aux art. 64 et 66, les données issues d'un profilage visé à l'art. 73, les données concernant des personnes morales ou des personnes

<sup>77</sup> RS 817.042

non dotées de la personnalité juridique, les résultats de l'analyse des risques ainsi que les constatations que ses collaborateurs auront faites dans l'exercice de leurs fonctions, qui seront nécessaires à l'exécution des actes législatifs dont l'application incombera à ces autorités.

## **Section 2 Assistance administrative internationale**

### *Art. 110 à 119*

Les dispositions en vigueur concernant l'assistance administrative (art. 115 à 115i LD) ont été introduites dans la LD par la loi du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative fiscale (LAAF)<sup>78</sup>. Les nouvelles dispositions sont notamment nécessaires pour la mise en oeuvre de l'accord sur la lutte contre la fraude (accord de coopération du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers [AAF])<sup>79</sup>. Or, leur intégration dans la LAAF n'est pas judicieuse car le champ d'application de l'AAF va au-delà des accords sur l'échange de renseignements en matière fiscale devant être régis en premier lieu par la LAAF.

S'appliquant également aux demandes d'assistance administrative devant être exécutées par l'AFC dans le domaine de la TVA, en raison du renvoi figurant à l'art. 75a LTVA, les dispositions des art. 115 à 115i LD ont fait leurs preuves. Elles font par conséquent uniquement l'objet d'une modification rédactionnelle, leur contenu étant inchangé.

## **Chapitre 2 Coopération**

### **Section 1 Coopération avec l'étranger**

#### *Art. 120*            Coopération avec d'autres États et avec des organisations internationales

Dans l'exercice de ses tâches, l'OFDF coopérera avec les autorités et les organes d'autres États et avec des organisations internationales, notamment dans les domaines de la douane et de la sécurité des frontières. Dans le domaine de la douane, la coopération portera avant tout sur la coordination et sur le déroulement de la procédure douanière (à propos de la coordination, voir art. 14, al. 2, let. f, Org DFF). Autres aspects importants: la coopération avec l'UE, notamment avec la Commission européenne, Frontex et l'Office européen de police (Europol) ou encore l'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (EU-LISA), et la coopération avec les États voisins ou des États tiers dans le domaine des accords de réadmission.

<sup>78</sup> RS 651.1

<sup>79</sup> RS 0.351.926.81

L'OFDF représentera en outre la Suisse dans des organisations et des organes internationaux lorsqu'il y sera question de technique douanière ou de sécurité des frontières (voir art. 15, let. b et c, Org DFF). Cela sera notamment le cas au sein de l'OMD, de l'association européenne des polices ferroviaires (Railpol), du Groupe d'action financière (GAFI), de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'Union postale universelle (UPU).

*Art. 121* Engagements à l'étranger

La disposition proposée correspond dans une large mesure à l'art. 92 LD. Depuis que la Suisse s'est associée à l'Espace Schengen, sa participation aux interventions de Frontex a gagné en importance. Des engagements sont également envisageables dans le domaine des interventions de promotion de la paix du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE).

La participation de collaborateurs de l'OFDF à des engagements à l'étranger restera volontaire (voir art. 92, al. 2, LD).

*Art. 122* Traités internationaux

La disposition proposée regroupe les délégations au Conseil fédéral concernant la conclusion de traités internationaux qui sont déjà réglementées dans la LD.

La délégation visée à l'art. 42a, al. 2<sup>bis</sup>, LD figurera à l'al. 1, et les délégations visées à l'art. 92, al. 6, let. a et b, LD figureront aux al. 2 et 3.

La disposition proposée comprend également les compétences du Conseil fédéral visées à l'art. 92, al. 5, let. a et b, LD. Le Conseil fédéral restera ainsi autorisé à conclure des traités internationaux de coopération avec Frontex sur l'engagement de collaborateurs de l'OFDF et à convenir avec les autorités étrangères compétentes de l'engagement d'agents de liaison de l'OFDF.

Figurant à l'al. 1, le terme «autres États» désigne les communautés d'États, avec lesquelles il sera également possible de conclure des traités internationaux. Quant aux organisations internationales, il s'agira principalement de l'UE.

## **Section 2 Infrastructure et personnel de tiers**

*Art. 123* Infrastructure de tiers

Comme c'est le cas à l'heure actuelle (voir art. 5, al. 1, LD), l'OFDF aménagera lui-même l'infrastructure de base nécessaire à l'exercice de ses tâches. Il n'est pas nécessaire de le mentionner dans la loi.

Les tiers qui demanderont à l'OFDF d'accomplir ses tâches sur place devront cependant mettre gratuitement à disposition l'infrastructure nécessaire et de supporter les frais d'exploitation de manière appropriée (al. 1). La disposition proposée correspond à la réglementation actuelle (art. 5, al. 2, LD). Les dispositions spéciales du droit fé-

déral seront réservées (al. 2). C'est notamment le cas de l'art. 105, al. 2, de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)<sup>80</sup>, qui impose aux exploitants d'aérodromes de mettre à disposition les locaux nécessaires aux formalités douanières.

*Art. 124* Obligation pour le personnel des entreprises de transport et des gestionnaires d'infrastructures de coopérer

La disposition proposée est en partie nouvelle.

L'OFDF aura besoin du soutien du personnel spécialisé des entreprises de transport pour accomplir ses tâches, notamment lors de contrôles dans le domaine du trafic par rail, par air et par bateau. Il en ira de même pour le personnel des gestionnaires d'infrastructures telles que les aéroports, les aérodromes, les gares ou les ports. Il sera par exemple indispensable de coopérer avec les participants susmentionnés pour identifier les migrants essayant de pénétrer illégalement en Suisse dans des trains de marchandises.

À l'heure actuelle, l'obligation de coopérer n'est prescrite qu'en partie pour le personnel des entreprises de transport ferroviaire (art. 124 OD), des bateaux et des aérodromes douaniers (art. 134 et 141 OD). Elle sera étendue à l'ensemble des entreprises de transport et des gestionnaires d'infrastructures.

L'engagement du personnel des entreprises de transport ferroviaire (art. 124 OD) a donné lieu à des discussions au sujet des indemnités. Pour éviter que la question ne se pose de nouveau, il convient de préciser dans la loi que le personnel des entreprises de transport ou des gestionnaires d'infrastructures prêtera gratuitement son concours à l'OFDF. Ce soutien n'est pas prévu sur la durée. Il s'agira d'une aide ponctuelle et limitée dans le temps. Les entreprises pourront donc supporter la gratuité du concours qu'elles prêteront à l'OFDF et l'intégrer dans leur modèle économique. La charge que représenterait l'établissement d'un décompte serait disproportionnée par rapport aux indemnités qui en résulteraient.

*Art. 125* Obligation pour les entreprises de transport et les gestionnaires d'infrastructures de fournir des documents

Figurant sous deux articles distincts du droit actuel (voir art. 44, al. 2, et art. 45, al. 3, LD), l'obligation pour les entreprises de transport et l'obligation pour les gestionnaires d'infrastructures de fournir des documents seront regroupées sous une seule et même disposition.

*Art. 126* Appel à des tiers

*Al. 1*

Nouvelle, la disposition proposée s'inspire de l'art. 18, al. 3, de la loi du 19 mars 2010 sur la vignette autoroutière (LVA)<sup>81</sup>, qui permet de déléguer à des tiers le contrôle de

<sup>80</sup> RS 748.0

<sup>81</sup> RS 741.71

la vignette. Elle se limite cependant à l'appel à des tiers pour contrôler le respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal.

Le contrôle du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal a considérablement gagné en importance. Afin de pouvoir s'acquitter efficacement de cette tâche, l'OFDF pourra s'adjoindre les services du personnel de tiers pour certaines étapes. Le pilotage politique des ressources de l'office sera réservé.

Concrètement, l'OFDF pourra notamment faire appel à du personnel de sécurité dans les aéroports ou à du personnel pour des contrôles relatifs au respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal qui s'avéreront nécessaires en raison d'une situation extraordinaire (par ex. contrôles renforcés des denrées alimentaires ou contrôles visant à prouver la sécurité de ces dernières).

Bien que subordonné à l'OFDF, le personnel de tiers ne sera pas engagé pour faire usage de la contrainte directe.

Des tiers pourront également mettre gratuitement leur personnel à la disposition de l'OFDF. On peut ainsi imaginer une association, une organisation sectorielle ou une unité administrative décentralisée mettant à la disposition de l'OFDF du personnel auxiliaire pour contrôler le respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal.

#### *Al. 2*

Le personnel auquel l'OFDF fera appel ne sera pas qualifié pour faire usage de la contrainte directe.

#### *Al.3*

L'appel à du personnel de tiers devra être réglé au cas par cas. Le contrat de droit public sera le moyen adéquat pour ce faire.

### **Section 3 Coopération avec des particuliers**

#### *Art. 127*          Coopération avec l'économie

L'OFDF coopérera avec l'économie en vue de permettre un trafic transfrontalier des marchandises à la fois efficace et conforme aux actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal (al. 1).

Le but principal de cette coopération sera de simplifier et d'accélérer les procédures de taxation (voir art. 14, al. 2, let. e, Org DFF). Les procédures de perception des redevances seront liquidées par voie électronique, et le contrôle du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal sera automatisé dans la mesure du possible.

Au vu de l'évolution technique, les processus devront être modifiés plus rapidement. Ce genre de modification est généralement précédé d'essais pilotes. Comme c'est le cas à l'heure actuelle pour l'AFD (voir art. 42, al. 2, LD), l'OFDF pourra par conséquent conclure des accords avec les participants à la procédure électronique en vue de la réalisation d'essais pilotes visant à simplifier les procédures (al. 2).

La simplification des procédures et les essais pilotes mentionnés concerneront aussi bien les procédures de perception des redevances que le contrôle des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. Des accords permettront par exemple de créer dans les domaines évoqués des champs d'innovation limités dans leur dimension matérielle et temporelle, susceptibles d'aboutir à des facilités de procédure. Cela permettra d'examiner et de mettre en œuvre rapidement les innovations.

Les accords relatifs aux essais pilotes ne devront ni porter notablement atteinte à la concurrence ni compromettre la sécurité en matière de redevances ou l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal (al. 3). Ces restrictions correspondront pour l'essentiel au droit actuel (voir art. 42, al. 2 et 3, LD). L'innovation devra donc produire au moins le même effet que les procédures normales prévues.

#### *Art. 128* Fourniture de prestations commerciales à des tiers

L'OFDF pourra, à certaines conditions, fournir à des tiers des prestations commerciales (al. 1) telles que des formations (instruction des clients) ou la location de locaux (par ex. salles de gymnastique).

La mise à disposition de l'infrastructure de l'OFDF (installations, équipements) à des tiers sera également réputée prestation commerciale (al. 2).

Énumérées à l'al. 1, let. a à d, les conditions devant être remplies par ces prestations s'inspirent de l'art. 41a, al. 2 et 3, LFC.

Des dispositions similaires figurent notamment à l'art. 177b de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (LAg<sup>82</sup>) et à l'art. 148i de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)<sup>83</sup>.

#### *Art. 129* Compensation

L'OFDF exigera une compensation pour la fourniture de prestations commerciales et la mise à disposition de son infrastructure.

Le Conseil fédéral définira le montant de la compensation. Les prestations commerciales seront fournies à des prix qui permettront au moins de couvrir les frais calculés sur la base d'une comptabilité analytique (al. 2).

## **Titre 12 Poursuite pénale**

### **Chapitre 1 Dispositions générales**

#### *Art. 130* Droit applicable

Par analogie avec l'art. 128 LD, l'art. 130 visera à garantir que les mêmes règles soient, dans la mesure du possible, appliquées dans le cadre de toutes les procédures pénales menées par l'OFDF. Il sera cependant possible que l'acte législatif applicable dans un

<sup>82</sup> RS 910.1

<sup>83</sup> RS 510.1

cas d'espèce prévoient des règles spécifiques (par ex. les art. 101 ss LTVA). Ces dernières prévaudront sur les règles générales (pour la relation avec les actes législatifs spécifiques, voir l'art. 5 LE-OFDF).

*Art. 131*            Infractions commises dans une entreprise

L'art. 131 sera repris sans modification de la loi sur les douanes (art. 125 LD). En vertu du principe de proportionnalité, il permettra de renoncer à une laborieuse instruction pénale dans des cas complexes afin de limiter autant que possible l'atteinte aux droits des personnes concernées.

*Art. 132*            Concours

Dans la loi sur les douanes, la notion de concours est régie par l'art. 126 et par différentes dispositions pénales. Les règles actuelles en la matière seront regroupées dans un seul article par souci de simplification. C'est pourquoi ces différentes dispositions pénales, qui présentent un caractère purement déclaratoire, seront supprimées (par ex. art. 118, al. 2, et art. 120, al. 2 [cas particuliers]).

*Art. 133*            Renonciation à toute poursuite pénale

*Remarque préliminaire:*

La motion de Courten (17.3376) du 31 mai 2017 «Changer immédiatement la pratique répressive de l'Administration fédérale des douanes à l'égard de l'économie» charge le Conseil fédéral de créer les bases juridiques suffisantes, par une modification de la loi sur les douanes, pour que l'Administration fédérale des douanes poursuive la pratique sensée qu'elle a menée entre 2009 et 2016 en matière de répression à l'égard des déclarants. Cette pratique avait permis aux déclarants en douane professionnels, tels que les prestataires de services douaniers ou les services logistiques de grands importateurs, de ne pas être poursuivis pénalement dans certaines circonstances, ou seulement après un certain nombre d'incidents, en cas de violation des obligations en matière de déclaration. Le Conseil fédéral s'était déclaré prêt à soumettre à l'Assemblée fédérale une modification de la loi sur les douanes, qui réponde à la demande de l'auteur de la motion de poursuivre autant que possible de façon judicieuse la pratique pénale à l'égard des déclarants compte tenu des exigences constitutionnelles.

Le Conseil fédéral met deux solutions en consultation. Les participants à la consultation sont explicitement invités à préciser la solution qu'ils préfèrent dans un formulaire séparé.

L'objectif des deux solutions est que l'autorité puisse renoncer à sanctionner les cas mineurs.

La *solution 1* introduit une base légale spécifique à l'art. 133, let. b, LE-OFDF. Celle-ci prévoit qu'il est possible de renoncer à infliger une sanction lorsque des circonstances particulières compliquent une déclaration. Le principe selon lequel une grande diligence est requise pour les déclarations en douane sera toutefois maintenu.

La *solution 2* n'introduit pas de norme spéciale régissant les cas particuliers, mais prévoit dans diverses lois des modifications qui rendent la mise en péril des redevances par négligence et l'inobservation des prescriptions d'ordre par négligence volontaire non punissables.

*Solution 1:*

*Let. a*

Le principe d'opportunité, qui sera expressément ancré ici dans la loi, s'applique de toute façon en vertu du principe de proportionnalité. Il paraît tout de même judicieux de l'inscrire dans la loi, car il s'agit d'un principe important dans le domaine des délits de masse.

*Let. b*

Le texte de l'art. 133, let. b, ne fera délibérément pas état du critère de l'établissement de déclarations des marchandises à titre professionnel afin qu'une égalité de traitement puisse être assurée pour des personnes se trouvant dans des situations comparables (par ex. nombreuses déclarations établies par jour, absence d'intérêt personnel, tâches complexes, réalisation d'évaluations juridiques). Les critères précis pouvant entraîner une renonciation à toute poursuite pénale ne seront pas non plus énoncés ici. Il reviendra à la jurisprudence de le faire. Cela permettra une certaine flexibilité pour l'évaluation de nouvelles situations et une limitation de l'exemption de peine au strict nécessaire.

L'art. 133 sera cependant fondé sur la pratique pénale appliquée aux déclarants par l'AFD entre 2009 et fin 2016. Les deux situations dans lesquelles il sera possible de renoncer à toute poursuite pénale seront citées à titre d'aide et de ligne directrice à la let. b.

1. Faute particulièrement peu importante

Les cas de négligence simple faisant suite à des erreurs commises dans le cadre de l'activité professionnelle quotidienne, notamment par des personnes consciencieuses, seront considérés comme des fautes particulièrement peu importantes. Il pourra par exemple s'agir d'erreurs de calcul ou de frappe.

La faute ne pourra en revanche pas être considérée comme peu importante en cas d'erreurs de raisonnement, par exemple lorsqu'un calcul est fondé sur une devise visiblement inadéquate ou que des factures existantes n'ont pas été prises en compte.

2. Conséquences peu importantes en cas de négligence grave

En cas de négligence grave, il sera tout de même possible de renoncer à toute poursuite pénale lorsque les conséquences de l'acte de l'auteur se révèlent peu importantes. Tel sera le cas si l'État ne subit aucun dommage ou seulement un dommage relativement faible, par exemple lorsque des prescriptions d'ordre n'ont pas été observées dans un cas où l'impôt préalable peut être déduit ou dans un cas où des marchandises peuvent être dédouanées après coup au taux du contingent tarifaire ou peuvent bénéficier d'un taux préférentiel.

Normalement, le cas des déclarants professionnels se distinguera considérablement de celui des autres déclarants. À la différence des seconds, les premiers devront en effet procéder au classement légal, souvent délicat, des marchandises de commerce dans des groupes de marchandises prédéfinis (indication du numéro de tarif). Les autres déclarants ne devront guère déclarer les marchandises de manière aussi détaillée. Si un déclarant professionnel sélectionne un numéro de tarif erroné, les redevances risqueront d'être mises en péril, voire d'être soustraites; cela pourra conduire à une sanction à l'encontre du déclarant concerné. En règle générale, les déclarants professionnels procéderont à cette évaluation parfois difficile de manière autonome et sous leur propre responsabilité, mais pas en leur nom propre. Il sera ainsi souvent compliqué pour eux d'évaluer s'ils disposent de tous les documents pertinents et si ces documents sont exacts. En outre, les déclarants professionnels devront effectuer leur travail très rapidement, raison pour laquelle ils pourront, malgré leur formation et leur expérience, commettre plus facilement des erreurs que des personnes qui déclareront leurs propres marchandises.

Dans la mesure où il s'agira d'un cas spécifique, la situation de départ des déclarants professionnels se distinguera considérablement de celle des autres déclarants. C'est pourquoi une application différenciée des dispositions relatives aux motifs d'exemption de peine semble nécessaire. L'art. 133, let. b, LE-OFDF sera lié non pas à la qualification professionnelle, mais au cas spécifique des, en règle générale, seuls déclarants professionnels.

Le cas des déclarants professionnels se distinguera cependant également de celui d'autres groupes professionnels. À la différence de la plupart des autres groupes professionnels, les déclarants professionnels risqueront en effet d'être punis même s'ils ne commettent que de petites erreurs (par ex. fautes de frappe ou erreurs de calcul). Et ce, bien qu'ils doivent prendre des décisions difficiles très rapidement. À cela s'ajoute le fait que ces erreurs seront sauvegardées dans le système et pourront encore être constatées et sanctionnées des années plus tard.

Dans la mesure où la situation de départ des déclarants professionnels se distinguera ainsi considérablement de celle des autres déclarants ou des autres groupes professionnels, cette situation pourra et devra être prise en considération.

### *Solution 2:*

Cette solution atteint l'objectif de la motion de Courten en décriminalisant les infractions mineures de façon générale. Ainsi, en cas de motifs de mise en péril et d'inobservances des prescriptions d'ordre, il faudra renoncer à la punissabilité d'un acte commis par négligence ou par négligence volontaire.

Concrètement, l'art. 16, al. 3, de la loi sur les droits de douane, l'art. 35a, al. 3, de la loi fédérale sur l'imposition de la bière, l'art. 36a, al. 3, de la loi fédérale sur l'imposition des véhicules automobiles, l'art. 38b, al. 3, de la loi sur l'imposition des huiles minérales, l'art. 54, al. 3, de la loi fédérale sur l'alcool et l'art. 61b, al. 3, de la loi fédérale sur la protection de l'environnement seront supprimés. Dans la loi fédérale sur l'imposition du tabac, aucune sanction ne sera prévue lorsque les actes visés à l'art. 36, al. 3, let. a et c à h, sont commis par négligence. La let. d de l'art. 43, al. 1, de la loi sur le CO<sub>2</sub> sera déplacée dans un nouvel al. 1<sup>bis</sup> et l'acte visé ne sera punissable que

s'il est commis intentionnellement. Les inobservances des prescriptions d'ordre visées à l'art. 22, al. 1, de la loi sur les droits de douane, à l'art. 41, al. 2, de la loi fédérale sur l'imposition de la bière, à l'art. 39 de la loi fédérale sur l'imposition des véhicules automobiles, à l'art. 41 de la loi sur l'imposition des huiles minérales ainsi qu'à l'art. 58 de la loi fédérale sur l'alcool seront punissables uniquement si elles sont commises intentionnellement (et non par négligence volontaire).

Pour cette solution, l'exemption de peine s'appliquera à toutes les infractions pour lesquelles les déclarants sont principalement poursuivis. Cette disposition s'appliquera dans le respect de l'égalité à tous les sujets de droit et indépendamment des circonstances particulières de chaque cas. Une évaluation du cas d'espèce ne sera donc pas nécessaire. Avec cette solution, il sera donc plus facile pour les sujets de droit d'évaluer si leurs actions peuvent être poursuivies pénalement ou non.

La solution 2 tient compte du fait que le Parlement s'est montré ces dernières années moins enclin à pénaliser la violation des obligations de diligence: dans plusieurs projets de loi, il a ainsi renoncé en partie ou complètement à prévoir des sanctions pour les infractions commises par négligence (par ex. art. 32 de la loi fédérale du 18 décembre 2015 sur l'échange international automatique de renseignements en matière fiscale<sup>84</sup>, art. 130 à 132 de la loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent<sup>85</sup>, art. 148 à 150 de la loi du 19 juin 2015 sur l'infrastructure des marchés financiers<sup>86</sup>).

La punissabilité pour négligence en cas de soustraction de redevances est maintenue, car sinon l'exemption de peine serait trop étendue. Dans ces cas, on appliquera éventuellement le motif général de l'exemption de peine prévu à l'art. 52 du code pénal, qui vaut pour l'ensemble du droit pénal accessoire.

#### *Art. 134*          Dénonciation spontanée

Comme la possibilité prévue à l'art. 13 DPA d'effectuer une dénonciation spontanée est limitée à une seule infraction, les dispositions relatives à la dénonciation spontanée seront redéfinies sur la base de l'art. 102 LTVA. Le fait qu'une personne qui a déjà commis des infractions en matière de redevances n'encourra aucune peine en déposant une dénonciation spontanée favorisera la perception de redevances par la Confédération.

#### *Art. 135*          Mandat de répression

##### *Al. 1*

Au vu de l'importance attachée ici au traitement électronique des affaires, les mandats de répression visés aux art. 64 et 65 DPA devront aussi pouvoir être notifiés par voie électronique.

<sup>84</sup> RS 653.1

<sup>85</sup> RS 935.51

<sup>86</sup> RS 958.1

*Al. 2*

L'al. 2 vise à permettre une administration de masse et à éviter des frais inutiles relatifs au traitement de délits mineurs. Dans les cas sans équivoque, les deux parties ont souvent tout intérêt à voir un incident réglé rapidement et simplement. Cette possibilité sera introduite pour les amendes n'excédant pas 300 francs, ou 600 francs dans le cas d'un cumul. Le mandat de répression entrera en force si la personne concernée donne son accord et paie immédiatement l'amende.

## **Chapitre 2 Enquête**

Une instruction pénale ne pourra être entamée que sur la base d'une suspicion initiale suffisante relative à un délit précis. En l'absence d'une telle suspicion, l'OFDF disposera des instruments prévus au chapitre 1 du titre 8 (compétences de l'OFDF) pour se pencher sur les soupçons qui se font jour. Ces instruments étant souvent insuffisants pour déceler rapidement les infractions et les empêcher, l'art. 128a LD permet actuellement de vérifier, dans le cadre d'une instruction préliminaire (procédure d'enquête), s'il existe des soupçons suffisants laissant présumer qu'une infraction a été commise. C'est pourquoi cette réglementation relative à l'observation sera reprise de la loi sur les douanes.

L'observation a notamment déjà fait ses preuves pour ce qui est de la contrebande en bande organisée. En effet, elle a permis à l'AFD de tirer, avant l'ouverture d'une procédure pénale, une première série de conclusions sur l'existence et l'ampleur d'infractions présumées. Ce type d'enquête situé entre le contrôle et la procédure pénale fera l'objet d'une réglementation autonome dans le nouveau droit en tant que procédure d'enquête. Il s'ensuivra non seulement une transparence accrue, mais également la possibilité de prendre en compte les exigences particulières de l'activité d'enquête.

*Art. 136*

Il manque actuellement une réglementation claire relative aux activités exercées à la jonction des activités de contrôle et de surveillance régies par le droit administratif et des activités d'instruction relevant d'une procédure pénale. Les nouvelles dispositions visent à y remédier en définissant clairement les activités de l'OFDF dans ce domaine.

Au vu de leur proximité thématique avec l'instruction pénale, les enquêtes seront régies par le titre 12 (poursuite pénale). Les dispositions en la matière précéderont celles qui concernent l'instruction pénale. Le fait que les données recueillies dans le cadre d'une procédure d'enquête sont aussi sensibles que celles qui relèvent d'une procédure pénale justifie également cette systématique.

*Al. 1*

Une procédure d'enquête sera engagée en raison de constatations propres ou d'indices (communications) de tiers (autorités ou particuliers), ceux-ci n'étant généralement pas suffisamment concrets ou leur véracité devant être vérifiée. Une procédure d'enquête constituera souvent aussi le seul moyen de déceler des infractions complexes ou graves, puisque la criminalité économique ne laisse dans la plupart des cas pas ou peu

de traces et que les fragments d'information doivent par conséquent d'abord être interprétés et assemblés correctement.

Si une enquête permet de déceler des soupçons suffisants laissant présumer qu'une infraction a été commise, ces conclusions seront transmises sous forme de dénonciation aux autorités chargées de l'instruction pénale.

*Al. 2*

L'al. 2 régira les moyens d'enquête. En vertu de la systématique prévue ici, l'OFDF sera habilité à procéder à tous les actes d'enquête qu'il peut effectuer dans le cadre de son activité de contrôle. Ce principe sera précisé dans un souci d'exhaustivité. L'observation visée à l'art. 139 LE-OFDF constituera une mesure d'enquête supplémentaire. Cette possibilité existe déjà dans le droit en vigueur (art. 128a LD) et a fait ses preuves.

## **Chapitre 3 Instruction pénale**

### **Section 1 Actes d'instruction généraux**

*Art. 137* Procédure d'instruction

*Al. 1*

L'al. 1 reposera sur les principes énoncés à l'art. 309, al. 1, CPP, à ceci près que la procédure sera toujours ouverte par l'OFDF. Il y a en outre lieu de se référer à la doctrine et à la jurisprudence de l'art. 309, al. 1, CPP.

*Al. 2*

L'al. 2 donnera à l'OFDF la possibilité de renvoyer, pour complément d'enquête, les rapports et les dénonciations aux autorités dont ils émanent, ce qui peut s'avérer utile en l'absence de suspicion initiale suffisante et lorsqu'un complément d'enquête est requis. Il va sans dire que des dénonciations pourront aussi être transmises à titre privé aux autorités chargées de l'enquête afin que celles-ci puissent vérifier la véracité des informations ou déterminer l'ampleur des infractions dénoncées.

*Art. 138* Mesures de protection des participants à la procédure

Actuellement, il n'existe aucun moyen juridique de protéger convenablement les participants à la procédure. Il est notamment impossible de garantir l'anonymat des dénonciations issues de l'entourage de l'auteur de l'infraction lorsque les déclarations correspondantes doivent être utilisées dans la procédure. Il est par conséquent extrêmement difficile d'obtenir des preuves, car la protection des témoins prévaut, en général, sur l'intérêt de l'État à élucider une infraction. L'expérience a montré que les menaces et l'exercice de la violence contre des personnes disposées à témoigner sont fréquents dans le milieu de la contrebande. On sait que, dans le cadre de la contrebande de tabac pour pipe à eau, des organisations criminelles qui pratiquaient le trafic

de stupéfiants assurent à l'heure actuelle leur propre financement par ce biais. Il apparaît donc indiqué de renforcer la protection des participants à la procédure. Le renvoi aux art. 149 et 150 CPP vise à atténuer ce problème et permettre la mise en place d'un système éprouvé.

*Al. 2*

Comme la décision relative à la garantie de l'anonymat et la transmission d'une demande au tribunal des mesures de contrainte constituent des processus complexes, il appartiendra au directeur de l'OFDF de désigner la personne ou l'organe compétent.

*Al. 3*

L'al. 3 régira les compétences et les voies de droit applicables. Par voie de conséquence juridique, il sera renvoyé à l'art. 26 DPA, car la protection des participants à la procédure ne constitue pas une mesure de contrainte.

## **Section 2 Observation**

*Art. 139*

*Al. 1*

L'observation est actuellement régie par l'art. 128a LD. Cette disposition ayant fait ses preuves, il faut l'intégrer à la nouvelle loi en la modifiant le moins possible. La notion de moyen de transport revêtira ici un caractère déclaratoire. Elle visera à mettre l'accent sur la stratégie de contrôle (contrôle intégral à 360 degrés portant sur les personnes, les marchandises et les moyens de transport). L'adaptation rédactionnelle aux dispositions de l'art. 282 CPP n'impliquera aucune modification de fond.

*Al. 2*

La nécessité d'obtenir une autorisation au sens de l'al. 2 sera maintenue. L'octroi d'une telle autorisation relèvera à l'avenir de la compétence du directeur de l'OFDF, et non plus de celle de la Direction générale des douanes.

*Al. 3 et 4*

Les al. 3 et 4 correspondront mot pour mot à ceux de l'art. 128a LD, hormis le remplacement de «AFD» par «OFDF».

## **Titre 13 Émoluments**

*Art. 140*

L'OFDF percevra des émoluments pour des décisions, des prestations et des actes officiels spéciaux. Ce principe ressort à l'heure actuelle de l'art. 46a LOGA. Les exemples cités ici seront les suivants: les autorisations visées à l'art. 44 (exploitation

d'entrepôts douaniers ou d'entrepôts fiscaux) et à l'art. 45 LE-OFDF (exploitation de boutiques hors taxes ou de buffets de bord), les réquisitions de sûretés (art. 34 LE-OFDF) ainsi que les contrôles d'entreprises donnant lieu à des contestations. Cette énumération n'est pas exhaustive. La réglementation des émoluments visée à l'art. 62 sera réservée pour les décisions rendues dans le cadre de la procédure de taxation.

La possibilité de mettre en place un régime des émoluments pour les renseignements en matière de tarif a été examinée dans le cadre de la procédure législative. En effet, à l'avenir, toutes les informations, y compris celles qui concernent les classements tarifaires, devront être plus facilement accessibles et être disponibles gratuitement. L'un des objectifs visés est de publier des décisions tarifaires anonymisées. Au vu de la situation économique difficile, la mise en place d'un nouveau régime des émoluments a cependant été rejetée.

Comme à l'heure actuelle, aucun émolument ne sera perçu pour les autorisations conférant le statut d'AEO.

Le Conseil fédéral définira les modalités de la perception des émoluments sur la base des principes visés à l'art. 46a LOGA. Il fixera également les exceptions correspondantes.

L'indemnisation des frais dus à la prise en charge de tâches des cantons sera régie par les différents accords conclus avec ces derniers (art. 105, al. 2, let. c, LE-OFDF).

## **Titre 14 Dispositions finales**

### *Art. 141*            Modification d'autres actes

La modification d'autres actes sera réglée dans l'annexe 1.

### *Art. 142*            Référendum et entrée en vigueur

La LE-OFDF sera sujette au référendum (al. 1).

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur (al. 2).

L'al. 3 stipulera que la LE-OFDF et la LDD ne pourront entrer en vigueur qu'ensemble, étant donné que la LDD fera suite à une révision totale de la LD. La LDD ne fera donc pas partie intégrante de l'annexe à la LE-OFDF et sera également sujette au référendum.

## **4.2                    Annexe 1: modification d'autres actes**

L'annexe 1 présente les modifications d'autres lois dans le cadre de l'adoption de la nouvelle LE-OFDF et de la révision totale de la LD (à l'avenir LDD).

Ne sont pas mentionnées les lois dans lesquelles seuls des changements de dénomination d'ordre purement formel sont effectués, comme le remplacement d'«AFD» par «OFDF» ou de l'acronyme «LD» (loi sur les douanes) par «LDD» (loi sur les droits

de douane). Après avoir procédé aux travaux préliminaires nécessaires, la Chancellerie fédérale (ChF) adaptera dans le Recueil officiel, sans procédure formelle, les indications telles que les dénominations et les abréviations (art. 12, al. 2, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles [LPubl]<sup>87</sup>). Le remplacement (purement formel) de l'expression «AFD» par «OFDF» sera effectué dans le cadre de la révision séparée des dispositions de droit organisationnel (OLOGA et Org DFF) mentionnée au chiffre 1.1.

Dans l'annexe 1, seuls sont mentionnés les changements de dénominations qui revêtent un caractère matériel. Il s'agit d'une part du remplacement d'expressions comme «organes des douanes» ou «autorités chargées des contrôles douaniers et des contrôles aux frontières» par «OFDF», à savoir l'échelon organisationnel supérieur. Est d'autre part concernée l'adaptation de formulations relatives aux droits d'accès des collaborateurs de l'OFDF aux systèmes d'information d'autres autorités. Les formulations qui renvoient à une unité organisationnelle seront adaptées en raison du développement organisationnel de l'AFD et remplacées par des formulations axées sur les tâches. Par exemple, ce ne sera plus «le Corps des gardes-frontière» qui aura accès à certaines données, mais «les collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) chargés du contrôle des personnes». En effet, les membres de l'actuel Cgfr ne seront plus les seuls à contrôler les personnes aux frontières extérieures. D'autres collaborateurs dûment formés rempliront également cette tâche. À l'avenir, l'engagement des collaborateurs de l'OFDF ne dépendra plus de l'organisation mais des tâches. Ainsi, outre les membres du Cgfr actuels, d'autres collaborateurs de l'OFDF dûment formés seront également chargés du contrôle des personnes aux frontières extérieures.

### **Actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal**

Dans la plupart des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, les autorités d'exécution et leurs tâches concrètes sont citées et précisées uniquement au niveau des ordonnances. Ces dernières seront adaptées à une date ultérieure.

Sur le plan matériel, la révision totale de loi sur les douanes n'entraîne donc que des modifications minimales dans les actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. Il s'agit notamment des adaptations suivantes:

- Terminologie
  - Changement de dénominations  
Adaptations matérielles ponctuelles liées au développement organisationnel de l'AFD (voir commentaire ci-dessus).
  - Remplacement de «dépôt franc sous douane» et «entrepôt douanier ouvert» par «entrepôt douanier»  
Voir commentaire de l'art. 44 LE-OFDF.
  - Notion d'«importation» incluant aussi l'acheminement dans un entrepôt douanier

Par importation, on entendra l'introduction effective de marchandises sur le territoire douanier. Cette notion englobera donc également l'acheminement de marchandises non dédouanées dans un entrepôt douanier.

Les dispositions précisant que le placement dans un entrepôt douanier est assimilé à une importation n'auront plus qu'un caractère déclaratoire et seront donc caduques.

Dans ce contexte, l'art. 19, al. 3, de la loi du 20 juin 2003 sur le transfert des biens culturels (LTBC)<sup>88</sup> ne sera toutefois pas abrogé. Pour les biens culturels, l'obligation de déclarer les marchandises s'applique en cas d'entreposage dans un entrepôt douanier comme en cas d'importation, d'exportation et de transit. L'art. 19, al. 3, en vigueur contribue nettement à clarifier l'obligation de déclarer en cas d'entreposage de biens culturels dans un entrepôt douanier. Cette disposition sera conservée: la situation juridique applicable à l'entreposage de biens culturels sera ainsi toujours clairement établie dans la LTBC afin d'éviter toute incertitude juridique pour les personnes assujetties à l'obligation de déclarer.

- Remplacement de «à la frontière» ou «dans les entrepôts des douanes» par «dans le cadre de contrôles»

Le lieu où seront effectués les contrôles découlera des compétences et du territoire de contrôle défini à l'art. 77 LE-OFDF. Dans le droit en vigueur déjà, les contrôles ne se limitent pas à la frontière et aux entrepôts douaniers: ils ont également lieu sur le territoire douanier et à domicile, conformément aux art. 30 et 31 LD.

Cette précision d'ordre rédactionnel n'entraîne pas de changement matériel.

- Catalogue standardisé de mesures et de prestations visé à l'art. 107 LE-OFDF  
L'OFDF va numériser l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal et uniformiser les mesures qu'il fournit dans le cadre de son activité de contrôle. Le contrôle automatisé sera régi par les dispositions générales de la législation douanière et sera en principe effectué dans le cadre de la procédure électronique uniforme. L'art. 107 LE-OFDF réglementera la fourniture des prestations dans le cadre des contrôles.

L'uniformisation requise sera obtenue grâce à l'application de mesures identiques dans des cas similaires et à l'utilisation uniforme des termes, sans que les tâches d'exécution ne changent fondamentalement par rapport au droit en vigueur.

*Commentaire des modifications d'autres actes:*

<sup>88</sup> RS 444.1

**1. Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)<sup>89</sup>**

*Art. 13e, al. 1*

Changement de dénomination: «autorités douanières» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

*Art. 24a, al. 7, 1<sup>re</sup> phrase*

Changement de dénomination: «autorités douanières» est remplacé par «OFDF».

**2. Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)<sup>90</sup>**

*Art. 20, al. 1, let. b*

Changement de dénomination: «autorités chargées des contrôles douaniers et des contrôles aux frontières» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

*Art. 48, let. e*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. Les données versées dans le système Quattro P (système d'information du SRC) seront celles «provenant des contrôles effectués aux postes-frontières», et non plus celles «provenant des contrôles douaniers et des contrôles aux frontières». Ces contrôles seront effectués tant par la police que par l'OFDF.

*Art. 51, al. 4, let. e*

L'OFDF aura à l'avenir accès en ligne aux systèmes IASA SRC et IASA-EXTR SRC visés à l'art. 51, al. 3, let. a, LRens. Il a besoin de cet accès pour remplir ses tâches de police de sécurité et de police des frontières prévues par la loi. Il s'agit en particulier de garantir l'exécution des tâches en lien avec l'accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité (futur Import Control System 2).

*Art. 55, al. 2*

Adaptation à la nouvelle terminologie (voir commentaire de l'art. 48, let. e, LRens ci-dessus).

<sup>89</sup> RS 120

<sup>90</sup> RS 121

### **3. Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)<sup>91</sup>**

*Art. 102b, al. 1, let. a*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. Changement de dénomination: «le Corps des gardes-frontière» est remplacé par «les collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) chargés du contrôle des personnes».

*Art. 109a, al. 2, let. a, c et d*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. Changement de dénominations: «le Corps des gardes-frontière» est remplacé par les expressions suivantes: «les collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle des personnes», «les collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle des personnes aux frontières extérieures» et «les collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle des personnes aux frontières intérieures et sur le territoire suisse».

*Art. 109b, al. 3, 1<sup>re</sup> phrase*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. Changement de dénomination: «le Corps des gardes-frontière» est remplacé par «les collaborateurs de l'OFDF qui sont chargés du contrôle des personnes et délivrent des visas exceptionnels».

*Art. 109c, let. a*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. Changement de dénomination: «le Corps des gardes-frontière» est remplacé par «les collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle des personnes».

*Art. 109h, al. 1, let. f*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. Changement de dénomination: «le Corps des gardes-frontière» est remplacé par «les collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle des personnes aux frontières extérieures».

*Art. 111, al. 5, let. b*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. Changement de dénomination: «le Corps des gardes-frontière» est remplacé par «les collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle des personnes».

<sup>91</sup> RS 142.20

#### **4. Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)<sup>92</sup>**

*Art. 99, al. 4*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. Changement de dénomination: «le Corps des gardes-frontière» est remplacé par «les collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières chargés du contrôle des personnes».

#### **5. Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)<sup>93</sup>**

*Art. 9, al. 1, let. e*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. Changement de dénomination: «le Corps des gardes-frontière» est remplacé par «les collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle des personnes».

*Art. 9, al. 2, let. e*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. Changement de dénomination: «le Corps des gardes-frontière» est remplacé par «les collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle des personnes».

#### **6. Loi du 22 juin 2001 sur les documents d'identité (LDI)<sup>94</sup>**

*Art. 12, al. 2, let. c*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. Changement de dénomination: «le Corps des gardes-frontière» est remplacé par «les collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières chargés du contrôle des personnes».

#### **7. Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)<sup>95</sup>**

En vertu de l'actuel art. 3, let. e, PA, la procédure de taxation douanière n'est pas régie par la PA. Cette clause d'exception n'a plus lieu d'être, pour deux raisons.

Premièrement, les procédures de perception des redevances et de contrôle du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal seront harmonisées et une disposition uniforme réglant le rapport entre la LE-OFDF et la PA est donc requise pour l'ensemble des procédures. Deuxièmement, les procédures seront exécutées par voie

<sup>92</sup> RS 142.31

<sup>93</sup> RS 142.51

<sup>94</sup> RS 143.1

<sup>95</sup> RS 172.021

électronique, d'où la nécessité de dispositions spéciales uniformes dérogeant à la PA en vigueur. Ces dispositions spéciales seront adaptées à une procédure électronique de masse.

En principe, la PA s'appliquera aux procédures prévues par la LE-OFDF: elle sera applicable pour autant que la LE-OFDF n'y déroge pas. L'applicabilité étant partielle, le rapport entre la LE-OFDF et la PA sera réglé à l'art. 2, al. 1<sup>bis</sup>, PA et non à l'art. 3, let. e.

L'applicabilité partielle de la PA vaudra également pour la procédure de recours interne à l'administration prévue par la LE-OFDF.

## **8. Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième: Droit des obligations) (CO)<sup>96</sup>**

*Dispositions transitoires du titre vingtième, al. 3*

Renvoi à la LE-OFDF pour le cautionnement.

## **9. Loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur (LDA)<sup>97</sup>**

[D'éventuelles dispositions seront insérées en fonction du résultat de la procédure de consultation sur une loi fédérale sur l'introduction d'une procédure simplifiée de destruction de petits envois dans le droit de la propriété intellectuelle (FF 2020 876)<sup>98</sup>.]

## **10. Loi du 9 octobre 1992 sur les topographies (LTo)<sup>99</sup>**

[D'éventuelles dispositions seront insérées en fonction du résultat de la procédure de consultation sur une loi fédérale sur l'introduction d'une procédure simplifiée de destruction de petits envois dans le droit de la propriété intellectuelle (FF 2020 876)<sup>100</sup>.]

## **11. Loi du 28 août 1992 sur la protection des marques (LPM)<sup>101</sup>**

[D'éventuelles dispositions seront insérées en fonction du résultat de la procédure de consultation sur une loi fédérale sur l'introduction d'une procédure simplifiée de destruction de petits envois dans le droit de la propriété intellectuelle (FF 2020 876)<sup>102</sup>.]

<sup>96</sup> RS 220

<sup>97</sup> RS 231.1

<sup>98</sup> <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/3104/Projet.pdf>

<sup>99</sup> RS 231.2

<sup>100</sup> <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/3104/Projet.pdf>

<sup>101</sup> RS 232.11

<sup>102</sup> <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/3104/Projet.pdf>

**12. Loi du 5 octobre 2001 sur les designs (LDes)<sup>103</sup>**

[D'éventuelles dispositions seront insérées en fonction du résultat de la procédure de consultation sur une loi fédérale sur l'introduction d'une procédure simplifiée de destruction de petits envois dans le droit de la propriété intellectuelle (FF 2020 876)<sup>104</sup>.]

**13. Loi du 25 juin 1954 sur les brevets (LBI)<sup>105</sup>**

[D'éventuelles dispositions seront insérées en fonction du résultat de la procédure de consultation sur une loi fédérale sur l'introduction d'une procédure simplifiée de destruction de petits envois dans le droit de la propriété intellectuelle (FF 2020 876)<sup>106</sup>.]

**14. Loi du 21 juin 2013 sur la protection des armoiries (LPAP)<sup>107</sup>**

[D'éventuelles dispositions seront insérées en fonction du résultat de la procédure de consultation sur une loi fédérale sur l'introduction d'une procédure simplifiée de destruction de petits envois dans le droit de la propriété intellectuelle (FF 2020 876)<sup>108</sup>.]

**15. Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP)<sup>109</sup>**

*Art. 246*

La version en vigueur de l'art. 246 CP cite en exemple l'empreinte du poinçon du contrôle des ouvrages d'or et d'argent. Or cette expression n'est plus utilisée dans la loi du 20 juin 1933 sur le contrôle des métaux précieux (LCMP)<sup>110</sup>. Par ailleurs, en vertu de l'art. 45 LCMP, la contrefaçon et la falsification de poinçons et de marques constituent un fait constitutif d'infraction distinct. Le champ d'application a été élargi aux poinçons et marques internationaux lors de la révision de la LCMP du 17 juin 1994<sup>111</sup>. Alors que l'art. 45 LCMP prime l'art. 246 CP en tant que *lex specialis*, cette dernière disposition n'a pas été adaptée. Cette omission est corrigée (suppression de l'exemple «empreinte du poinçon du contrôle des ouvrages d'or et d'argent»). En outre, l'exemple des «marques [...] de l'administration des douanes» est adapté pour correspondre à la nouvelle dénomination de l'office.

103 RS 232.12

104 <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/3104/Projet.pdf>

105 RS 232.14

106 <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/3104/Projet.pdf>

107 RS 232.21

108 <https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/3104/Projet.pdf>

109 RS 311.0

110 RS 941.31

111 RO 1995 3102

## **16. Code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM)<sup>112</sup>**

*Art. 3, al. 1, ch. 6*

À l'avenir, les collaborateurs de l'OFDF seront soumis au droit pénal civil. Il n'est pas prévu qu'une partie d'entre eux soient soumis au droit pénal militaire comme le sont les membres du Cgfr à l'heure actuelle. Tous les collaborateurs de l'OFDF pourront ainsi être déployés de manière flexible.

*Art. 183, al. 2*

Étant donné que les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire, cet alinéa est abrogé.

*Art. 235, ch. 2*

Étant donné que les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire, ce chiffre est abrogé.

## **17. Procédure pénale militaire du 23 mars 1979 (PPM)<sup>113</sup>**

*Art. 7, al. 2*

À l'avenir, seuls les militaires pourront être nommés juges et juges suppléants. Étant donné que les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire, ils ne pourront plus non plus être juges.

*Art. 11, al. 2, 1<sup>re</sup> phrase*

À l'avenir, seuls les militaires pourront être nommés juges et juges suppléants. Étant donné que les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire, ils ne pourront plus non plus être juges.

*Art. 14, al. 2, 1<sup>re</sup> phrase*

À l'avenir, seuls les militaires pourront être nommés juges et juges suppléants. Étant donné que les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire, ils ne pourront plus non plus être juges.

*Art. 116, al. 3, 2<sup>e</sup> phrase*

Comme les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire, cette réserve n'est plus nécessaire. Cette phrase est donc abrogée.

<sup>112</sup> RS 321.0

<sup>113</sup> RS 322.1

*Art. 149, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase*

Comme les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire, cette réserve n'est plus nécessaire. Cette phrase est donc abrogée.

**18. Loi fédérale du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États (LOC)<sup>114</sup>**

*Art. 4, al. 1, let. a*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. L'expression «organes des garde-frontière et des douanes» est remplacée par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

**19. Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)<sup>115</sup>**

*Art. 15, al. 4, let. b*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. L'expression «le Corps des gardes-frontière et les bureaux de douane» est remplacée par «l'OFDF».

*Art. 16, al. 5, let. a*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. L'expression «autorités douanières et de police des frontières» est remplacée par «OFDF».

*Art. 17, al. 4, let. i*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. L'expression «le Corps des gardes-frontière et le service antifraude douanier» est remplacée par «les collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle des personnes et de la poursuite pénale».

**20. Loi du 20 juin 2003 sur les profils d'ADN<sup>116</sup>**

Les bases légales pour l'établissement de profils d'ADN figurent actuellement aux art. 101 et 103 LD, en relation avec l'art. 226 OD. La réglementation au niveau de l'ordonnance ne répond pas aux exigences d'une base suffisamment claire dans la loi. Il est par conséquent nécessaire de réglementer l'établissement de profils d'ADN dans la loi sur les profils d'ADN et dans la LE-OFDF.

<sup>114</sup> RS 360

<sup>115</sup> RS 361

<sup>116</sup> RS 363

L'objectif poursuivi par l'établissement de l'identité complète d'une personne sur la base de ses données personnelles, des documents d'identité et des données signalétiques biométriques ainsi que par l'établissement d'un profil d'ADN est la lutte contre la criminalité transfrontalière. Si, dans le cadre d'un contrôle de personnes à la frontière ou dans l'espace frontalier, des indices concrets laissent présumer qu'une personne a commis ou pourrait commettre un crime ou un délit, l'OFDF pourra ordonner le prélèvement d'un échantillon au moyen d'un frottis de la muqueuse jugale, ainsi que l'établissement d'un profil d'ADN. Ce profil sera ensuite enregistré dans la banque de données sur les profils d'ADN CODIS de fedpol, où il sera conservé pendant cinq ans. Si un profil d'ADN est établi à partir de traces d'ADN relevées sur le lieu d'une infraction, ce profil sera comparé avec ceux enregistrés dans CODIS, donc aussi avec celui saisi dans CODIS en raison du soupçon lors du contrôle de l'OFDF. De la sorte, des personnes qui ne sont pas encore recherchées au moment de leur entrée en Suisse ou de leur sortie du pays pourront être identifiées lors d'une procédure pénale ultérieure. Avec ses contrôles à la frontière, l'OFDF constituera un premier filtre à l'entrée et un dernier filtre à la sortie. Afin d'assurer la sécurité globale à la frontière en faveur de l'économie, de la population et de l'État, il faut pouvoir identifier complètement les personnes ciblant la Suisse avec leurs activités criminelles.

Pour que le prélèvement (non invasif) d'un échantillon sur une personne et l'analyse de cet échantillon pour l'établissement d'un profil d'ADN puissent être ordonnés, il faudra que des indices concrets importants laissent présumer que la personne contrôlée pourrait avoir commis ou commettre un crime ou un délit. On serait par exemple en présence de tels indices lorsque, lors d'un contrôle dans l'espace frontalier ou sur une ligne de train internationale, une personne était en possession d'outils de cambriolage, que les autorités policières de l'État voisin indiquaient, après clarification, que cette personne faisait l'objet d'un signalement pour cambriolage dans cet État et que les déclarations de la personne quant au motif de son séjour en Suisse n'étaient pas crédibles. Par contre, la nationalité d'une personne ou le fait qu'elle soit en possession d'outils de cambriolage ne constituerait pas un indice suffisant. Une combinaison des éléments susmentionnés est requise pour qu'un soupçon soit suffisamment fondé dans un cas concret.

Le prélèvement d'échantillons et l'établissement de profils d'ADN ne s'inscriront pas dans le cadre d'une procédure pénale, mais seront effectués à titre préventif. Il suffira que l'OFDF soupçonne que la personne concernée pourrait avoir commis ou commettre un crime ou un délit. Il n'y aura pas non plus d'obligation d'ouvrir une enquête pénale contre la personne concernée dans un délai donné. Tous ces éléments entrent en contradiction avec le principe en vigueur selon lequel ne sont pas saisis dans le système d'information les profils d'ADN des personnes dont il s'est avéré qu'elles ne pouvaient être les auteurs du crime ou du délit dont elles ont été soupçonnées (art. 11, al. 4, let. d, de la loi sur les profils d'ADN). De même, le droit en vigueur prévoit que les profils d'ADN des personnes impliquées dans une procédure qui s'est conclue par un non-lieu ne peuvent pas être saisis dans CODIS (art. 11, al. 4, let. e, de la loi sur les profils d'ADN). En outre, les profils d'ADN des personnes impliquées dans une procédure doivent être effacés sitôt qu'il s'avère, au cours de la procédure, que les personnes en cause ne peuvent être les auteurs du crime ou du délit (art. 16, al. 1, let. a, de la loi sur les profils d'ADN). Pour toutes ces raisons, les profils d'ADN établis et saisis dans CODIS en vertu de l'art. 6a devront être effacés au plus tard cinq ans

après leur saisie dans le système (art. 16, al. 3<sup>bis</sup>, de la loi sur les profils d'ADN). Si la personne est identifiée et jugée dans le cadre d'une procédure pénale, l'effacement sera régi par l'art. 16, al. 1 à 3 et 4, de la loi sur les profils d'ADN.

**21. Arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin<sup>117</sup>**

*Art. 1, al. 3, 1<sup>re</sup> phrase*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. L'expression «Corps des gardes-frontière» est remplacée par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

*Art. 1, al. 3, 1<sup>re</sup> et 3<sup>e</sup> phrase*

Adaptation à la nouvelle structure de l'OFDF. Changement de dénomination: «le Corps des gardes-frontière» est remplacé par «l'effectif de l'OFDF chargé des tâches de sécurité».

**22. Loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte (LU<sub>S</sub>C)<sup>118</sup>**

*Art. 2, al. 2*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. L'expression «Corps des gardes-frontière» est remplacée par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

**23. Loi du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport (LE<sub>S</sub>p)<sup>119</sup>**

*Art. 20, al. 3*

Adaptations terminologiques.

Changement de dénomination: «Administration des douanes» est remplacé par un pronom renvoyant à l'OFDF. L'OFDF retiendra les produits dopants découverts dans le cadre de contrôles lorsqu'il suspecte une infraction. L'expression «à la frontière ou dans un entrepôt douanier» est remplacée par «dans le cadre de contrôles».

<sup>117</sup> RS 362

<sup>118</sup> RS 364

<sup>119</sup> RS 415.0

## **24. Loi du 20 juin 2003 sur le transfert des biens culturels (LTBC)<sup>120</sup>**

### *Art. 4a*

L'introduction de l'art. 4a dans la LTBC est prévue par le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2021 à 2024 (Message culture 2021–2024). Selon ce message, tout défaut de déclaration en douane et toute déclaration incorrecte d'un bien culturel empêche l'OFDF de réaliser à la frontière un contrôle proportionné au risque. Un arrêt du Tribunal fédéral a montré que la notion de déclaration incorrecte a besoin d'être éclaircie étant donné qu'elle n'est pas définie dans la LTBC. Afin d'assurer la sécurité du droit requise, l'obligation de déclarer comme tels les biens culturels à l'AFD doit être prévue par la loi (art. 4a).

Les informations à fournir pour une déclaration correcte des marchandises dans le cadre de la LTBC continueront d'être précisées aux art. 25 et 26 de l'ordonnance du 13 avril 2005 sur le transfert international des biens culturels (OTBC)<sup>121</sup>.

Les modifications proposées dans le cadre du présent projet se fondent sur les formulations figurant dans ce message. La formulation «Quiconque importe, fait transiter ou exporte un bien culturel au sens de l'art. 2, al. 1, est tenu de le déclarer à la douane» sera adaptée en raison des adaptations terminologiques apportées à l'art. 19 et de la terminologie employée dans la LE-OFDF.

### *Art. 19, titre et al. 1 et 2*

Changement des dénominations en «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

### *Art. 19, al. 3*

L'al. 3 relatif à l'entreposage de biens culturels est conservé (voir commentaire introductif de l'annexe 1 ci-dessus).

## **25. Loi du 16 mars 2012 sur les espèces protégées (LCITES)<sup>122</sup>**

### *Art. 6, al. 1*

Changement de dénomination: «bureau de douane» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

<sup>120</sup> RS 444.1  
<sup>121</sup> RS 444.11  
<sup>122</sup> RS 453

*Art. 13a*

L'art. 99 LE-OFDF donnera aux collaborateurs de l'OFDF la possibilité de conclure des transactions fictives en utilisant une fausse identité. Le but des transactions fictives est de détecter les contournements de la législation suisse, tels que la livraison en Suisse de marchandises étrangères moyennant le contournement d'un interdit (par ex. dans le domaine de la protection des espèces). À la frontière, le contrôle de la circulation des espèces de faune et de flore protégées est effectué par l'OSAV en étroite collaboration avec l'OFDF. Cela n'aurait donc pas de sens que seuls les collaborateurs de l'OFDF soient autorisés à conclure des transactions fictives dans ce domaine. Pour que les objectifs de la LCITES puissent être atteints, il est indispensable que les collaborateurs de l'OSAV puissent eux aussi conclure des transactions fictives, d'autant plus que l'OSAV est également compétent pour l'exécution de la LCITES à l'intérieur du pays. La nouvelle disposition permettra à l'OSAV de vérifier la provenance, l'origine et la légalité de la circulation des spécimens d'espèces protégées à la frontière comme à l'intérieur du pays (art. 12, al. 1, LCITES).

Il n'est pas rare que des offres de spécimens d'espèces protégées, en particulier sur Internet, suscitent des doutes quant au fait que ces spécimens circulent légalement ou éveillent le soupçon qu'ils sont l'objet d'une infraction à la LCITES. Afin de vérifier la légalité de l'origine et de la circulation de ces spécimens, l'OSAV doit se présenter comme autorité à la personne mettant le spécimen en vente. Cette dernière est ainsi avertie et peut éviter d'éventuelles sanctions administratives ou pénales. Dans l'intérêt de la protection des espèces, il est toutefois capital de retirer de la circulation les spécimens d'espèces protégées qui sont illégalement en circulation, en particulier ceux énumérés à l'annexe I de la convention CITES, afin d'en empêcher le commerce et de faire en sorte que les personnes concernées soient tenues pénalement responsables. Par conséquent, les collaborateurs de l'OSAV pourront à l'avenir conclure des transactions fictives portant sur des offres de spécimens d'espèces protégées.

La commande de produits sous un nom d'emprunt par des organes de contrôle de l'État est délicate du point de vue du principe de la bonne foi inscrit aux art. 5 et 9 Cst. Au nom du principe de subsidiarité, et par analogie avec l'art. 66, al. 3, de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (LPT<sup>123</sup>), les commandes sous une fausse identité seront autorisées uniquement si les vérifications effectuées n'ont donné aucun résultat ou si l'exécution de la LCITES n'aurait aucune chance d'aboutir ou serait excessivement difficile (al. 1).

Par analogie avec l'art. 293 CPP, l'étendue de l'intervention des organes de contrôle sera limitée. L'activité d'un agent infiltré ne devra notamment avoir qu'une incidence mineure sur la décision d'un tiers de commettre une infraction concrète (al. 2).

L'al. 3 garantit que la personne concernée sera informée de la transaction fictive dès que les organes de contrôle seront en possession des spécimens. Cette personne sera ainsi en mesure de se défendre contre la transaction fictive, le cas échéant, comme cela est requis par le droit d'être entendu prévu par l'art. 29, al. 2, Cst., qui garantit entre autres à la personne concernée le droit de requérir des moyens de preuve et celui de consulter le dossier.

<sup>123</sup> RS 812.21

## **26. Loi du 3 février 1995 sur l'armée (LAAM)<sup>124</sup>**

*Art. 18, al. 1, let. g*

Adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF. L'expression «membres du corps des gardes-frontière» est remplacée par «collaborateurs [...] de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

*Art. 100, al. 2 et 3, let. d*

L'alinéa 2 a une nouvelle structure. En outre, l'expression "Corps des gardes-frontière" est remplacée par "OFDF". L'aide spontanée fournie à l'OFDF par les organes responsables de la sécurité militaire est limitée aux tâches que l'OFDF accomplit en faveur du maintien de la sécurité intérieure et de la protection de la population.

La mention du Corps des gardes-frontière est supprimée à l'al. 3 étant donné que les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire.

*Art. 110, al. 4*

Étant donné que les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire, cet alinéa relatif à l'équipement personnel n'a plus lieu d'être et est donc abrogé.

## **27. Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)<sup>125</sup>**

*Art. 3*

La formulation «dispositions de la législation fédérale sur la douane et la sécurité des frontières» renvoie également aux ordonnances fondées sur la loi.

*Art. 17, al. 2*

Adaptation terminologique.

La notion d'entrepôt douanier visée à l'art. 11, al. 1, let. g, LE-OFDF englobera les dépôts francs sous douane et les entrepôts douaniers ouverts.

*Art. 28, al. 2*

Changement de dénomination: «organes d'enquête de l'Administration fédérale des douanes» est remplacé par «collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) chargés de la poursuite pénale».

<sup>124</sup> RS 510.10

<sup>125</sup> RS 514.51

*Art. 29, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase*

Changement de dénomination: «organes des douanes» est remplacé par «OFDF».

*Art. 40, al. 2*

Changement de dénomination: «organes des douanes» est remplacé par «OFDF».

## **28. Loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm)<sup>126</sup>**

*Art. 2, al. 1, 1<sup>re</sup> phrase*

Changement de dénomination: «autorités douanières» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

*Art. 23, al. 1*

Renvoi à la LE-OFDF.

*Art. 27, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase*

Changement de dénomination: «organes [...] des douanes» est remplacé par «OFDF».

*Art. 32c, al. 7*

Changement de dénomination: «autorités douanières» est remplacé par «OFDF».

*Art. 36, al. 2*

Changement de la dénomination en «OFDF».

*Art. 36, al. 3*

Lorsqu'une contravention au sens de l'al. 2 constitue en même temps une infraction à la législation sur les douanes ou à la législation relative à la taxe sur la valeur ajoutée, la poursuite pénale sera à l'avenir régie par l'art. 130 LE-OFDF. La disposition correspondante est donc abrogée dans la loi sur les armes.

*Art. 40, al. 4*

Changement de dénomination: «administration des douanes» est remplacé par «OFDF».

<sup>126</sup> RS 514.54

## 29. Loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD)<sup>127</sup>

### *Art. 4, al. 4*

En vertu de l'actuel art. 14, al. 1, let. b, LD, le DFF peut réduire les taux pour certains emplois prévus par la loi sur le tarif des douanes, dans les conditions prévues par l'art. 14, al. 2, LD. Cette délégation de compétence sera maintenue. Pour des raisons de systématique, elle ne figurera cependant pas dans la LDD, mais dans la LTaD. Vu qu'il s'agit de la réduction des taux du tarif d'usage, la norme figurera à l'art. 4. La première phrase du nouvel alinéa correspond matériellement à la disposition susmentionnée de la LD.

Conformément à l'art. 14, al. 3, LD, la Direction générale des douanes peut adapter les taux de droit de douane fixés par le DFF lorsque des taux modifiés pour des produits agricoles avec prix-seuil ou valeur indicative d'importation l'exigent. À l'heure actuelle, elle ne procède pas aux adaptations de sa propre initiative, mais sur proposition de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Il est donc pertinent de transférer cette compétence législative à l'OFAG et de régler cet aspect également à l'al. 4. La délégation de compétence sera toutefois formulée de manière plus ouverte et compréhensible, étant donné qu'elle fera référence à l'art. 10, al. 3, LTaD.

## 30. Loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA)<sup>128</sup>

### Remarques préliminaires

Dans le domaine de l'impôt sur les importations, la LTVA en vigueur contient de nombreux renvois à la loi sur les douanes qui doivent être adaptés avec l'adoption de la LE-OFDF. De nombreuses adaptations sont d'ordre purement rédactionnel, mais divers points font l'objet de modifications matérielles. Ces dernières n'ont pas d'impact sur les opérateurs économiques, voire constituent un allègement pour ceux-ci. Il convient de noter les modifications suivantes:

#### – Intérêts

La perception de l'impôt sur les importations sera régie dans une large mesure par la LE-OFDF. Son art. 29 sur les intérêts moratoires et rémunérateurs sera ainsi applicable. Par conséquent, les art. 57, 58 et 61 LTVA sont abrogés, ce qui entraîne des modifications matérielles.

À l'avenir, un intérêt moratoire sera prélevé uniquement si les redevances n'ont pas été payées dans les délais. L'intérêt moratoire dû pour la période entre l'importation avec dette fiscale conditionnelle et l'exigibilité inconditionnelle sera supprimé. Plus aucune réglementation spéciale ne sera donc requise pour les importateurs inscrits au registre des assujettis sur le territoire suisse.

Un intérêt rémunérateur sera versé uniquement lorsqu'une redevance a été perçue à tort ou non remboursée à tort.

<sup>127</sup> RS 632.10

<sup>128</sup> RS 641.20

Cette nouvelle réglementation n'aura pas de conséquences majeures sur le budget de la Confédération, car les recettes d'intérêts sur l'impôt sur les importations sont insignifiantes.

– Trafic de perfectionnement

Les destinations douanières que sont le trafic de perfectionnement actif et le trafic de perfectionnement passif (art. 11, al. 1, let. d et e, LE-OFDF) ne seront pas réglementées en détail dans la loi, mais cette compétence sera déléguée au Conseil fédéral (art. 11, al. 2, LE-OFDF). Par conséquent, les renvois des art. 53 et 54 LTVA à des détails de procédure relevant du droit douanier n'auront plus lieu d'être. Le trafic de perfectionnement restera cependant exonéré de l'impôt, ce qui implique des adaptations plus conséquentes de l'art. 53.

*Art. 3, let. a*

La notion d'enclave douanière étrangère sera définie à l'art. 6, let. b, LE-OFDF.

*Art. 23, al. 2, ch. 3*

La disposition en vigueur précise que la livraison de biens placés sous surveillance douanière dans le cadre de régimes douaniers particuliers est exonérée de l'impôt. La LE-OFDF ne prévoira plus de régimes particuliers, mais une procédure pour différentes destinations des marchandises (art. 11 LE-OFDF). La livraison de biens qui ne se trouvent pas en libre pratique restera exonérée de l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse. Il s'agit des biens dont la destination est le transit, l'importation temporaire pour perfectionnement actif, l'admission temporaire, ainsi que l'acheminement dans un entrepôt douanier. Le ch. 3 est donc reformulé: l'exonération de l'impôt concernera la livraison de biens dont il est prouvé qu'ils se trouvaient sur le territoire suisse et étaient assortis d'une destination autorisée visée à l'art. 11, al. 1, let. c, d, f et g, LE-OFDF et ne se trouvaient donc pas en libre pratique sur le territoire suisse. La formulation «assortis d'une destination autorisée visée à l'art. 11, al. 1, let. c, d, f et g, LE-OFDF» remplacera l'expression «sous surveillance douanière». Pour ces biens, la dette fiscale sera conditionnelle du fait de leur destination. Elle deviendra caduque lorsque les conditions de l'autorisation sont remplies, et une nouvelle dette fiscale naîtra si les biens font l'objet d'une nouvelle déclaration prévoyant une autre destination (art. 20 LE-OFDF).

*Art. 23, al. 2, ch. 3<sup>bis</sup>*

Ce chiffre peut être abrogé, car la LE-OFDF ne fera plus de distinction entre dépôts francs sous douane et entrepôts douaniers ouverts pour les marchandises assorties de la destination «acheminement de marchandises dans un entrepôt douanier».

*Art. 23, al. 2, ch. 5*

La naissance de la dette fiscale sera à l'avenir régie par l'art. 19, al. 1, LE-OFDF.

*Art. 23, al. 2, ch. 6*

Une adaptation rédactionnelle à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF est effectuée dans la version allemande uniquement.

*Art. 23, al. 2, ch. 7, let. b*

Ces adaptations correspondent à celles de l'art. 23, al. 2, ch. 3 (voir commentaire correspondant).

*Art. 23, al. 2, ch. 11*

Les biens exonérés de boutiques hors taxes seront à l'avenir réglementés par l'art. 6 LDD.

*Art. 23, al. 3, 1<sup>re</sup> phrase*

La LE-OFDF ne fera plus de distinction entre entrepôts douaniers ouverts et dépôts francs sous douane. Il y sera uniquement question d'entrepôt douanier. L'al. 3 est adapté en conséquence.

*Art. 50*

La perception de l'impôt sur les importations sera régie par la LE-OFDF et la LDD, sous réserve de dispositions contraires ou complémentaires dans la LTVA.

*Art. 51, al. 1 à 3*

Al. 1: afin de respecter la constitutionnalité (art. 127 Cst.), un renvoi à l'art. 21 LE-OFDF est ajouté.

Al. 2: en raison du renvoi général prévu par l'art. 50, la responsabilité solidaire sera régie en principe par la LE-OFDF. L'al. 2 prévoit que la responsabilité solidaire des responsables des données sera, comme celle des déclarants en douane professionnels actuellement, levée lorsque les conditions prévues par les let. a à c sont cumulativement remplies. Ces conditions sont reformulées, mais elles ne changent pas sur le fond.

La let. b en particulier est adaptée, car la procédure centralisée de décompte (PCD) ne sera plus prévue au niveau de la loi. À l'avenir, il faudra que l'OFDF ait réclamé l'impôt sur les importations directement à l'importateur, ce qui sera généralement le cas en vertu de l'art. 21, al. 2, LE-OFDF.

À l'heure actuelle, l'OFDF réclame directement l'impôt sur les importations uniquement aux importateurs titulaires d'un compte PCD. Avec la nouvelle règle générale, l'OFDF pourra réclamer le paiement de cet impôt à un plus grand nombre d'importateurs. Les conditions prévues par l'art. 51, al. 2, seront ainsi plus souvent remplies. Par conséquent, le responsable des données sera plus fréquemment libéré de sa responsabilité solidaire et son risque de ducroire sera moins important (voir aussi le commentaire de l'art. 64 ci-après).

La let. c reprend de la LE-OFDF le nouveau terme de responsable des données et précise que l'importateur devra avoir conféré un mandat de représentation direct à celui-ci. Les adaptations sont de nature purement rédactionnelle.

Al. 3: adaptation à la nouvelle terminologie de la LE-OFDF.

*Art. 52, al. 1, let. b*

Cette disposition ne change pas sur le plan matériel. Un renvoi à la LDD n'est pas nécessaire.

*Art. 53, al. 1, let. d, f, j, k et l, et al. 2*

Les renvois sont adaptés aux nouvelles dispositions de la LE-OFDF et de la LDD, et la nouvelle terminologie est employée.

*Art. 53, al. 1, let. i*

Afin d'améliorer la clarté, la let. i réglementera à l'avenir uniquement l'exonération de l'impôt pour l'importation de biens pour admission temporaire. Les dispositions relatives au perfectionnement actif sont déplacées au nouvel al. 1<sup>bis</sup>. La let. i est également mise à jour.

Matériellement, l'exonération de l'impôt des biens importés pour admission temporaire correspond au droit en vigueur. Elle sera limitée par la réserve suivante: l'impôt sera calculé sur la contre-prestation pour l'utilisation de biens importés pour admission temporaire (voir art. 54, al. 1, let. d). Cette réserve signifie par exemple qu'un chapiteau loué à l'étranger pourra être importé temporairement en franchise d'impôt, mais que la contre-prestation due pour la location du chapiteau sera soumise à l'impôt.

Cette réserve ne s'appliquera toutefois plus lorsqu'un importateur domicilié à l'étranger est inscrit au registre des assujettis sur le territoire suisse et qu'il importe temporairement un moyen d'exploitation pour la création d'une œuvre ou pour l'exécution d'un mandat. À l'heure actuelle, l'impôt est calculé d'office sur un loyer fictif lors de l'admission temporaire de ce type de moyen d'exploitation. Introduite à l'époque de l'impôt sur le chiffre d'affaires, cette réglementation visait à atténuer les distorsions de la concurrence par rapport aux producteurs indigènes qui devaient travailler avec des moyens d'exploitation soumis à l'impôt sur le chiffre d'affaires. Elle a été reprise lors de l'introduction de la TVA alors qu'elle ne se justifiait plus. Étant donné que la réserve ne s'appliquera plus pour les personnes domiciliées à l'étranger qui sont inscrites au registre des assujettis sur le territoire suisse, la suppression de l'imposition d'un loyer fictif n'aura pas d'incidence sur les coûts, puisque ces assujettis peuvent en général déduire l'impôt sur les importations en tant qu'impôt préalable. L'administration s'épargnera ainsi une taxation d'office complexe et chronophage qui compliquerait l'automatisation des processus.

*Art. 53, al. 1<sup>bis</sup>*

La disposition relative à l'exonération de l'impôt pour le perfectionnement actif est déplacée de l'al. 1, let. i, au nouvel al. 1<sup>bis</sup>. Rien ne change sur le plan matériel. Cette

norme est toutefois précisée dans un souci de compréhensibilité. L'exonération de l'impôt prendra toujours la forme d'un remboursement de l'impôt sur les importations après la réexportation en bonne et due forme des biens. L'impôt sur les importations sera remboursé par l'OFDF uniquement si l'importateur ne peut pas demander à l'administration des contributions compétente (AFC ou administration des contributions de la Principauté de Liechtenstein) de prendre en compte la charge de l'impôt sur les importations. Tous les importateurs inscrits au registre des assujettis sur le territoire suisse peuvent demander la prise en compte de l'impôt sur les importations perçu lors de l'importation de biens pour perfectionnement actif. Ceux qui établissent leurs décomptes selon la méthode effective peuvent déduire l'impôt sur les importations en tant qu'impôt préalable dans leurs décomptes périodiques (art. 28 ss LTVA), tandis que ceux qui établissent leurs décomptes selon la méthode des taux de la dette fiscale nette peuvent demander la prise en compte de l'impôt en question au moyen du formulaire 1050.

Art. 54, al. 1, let. b, d, e et f, al. 3, let. b (*ne concerne que le texte allemand*), et al. 4 et 5 (*ne concerne que le texte allemand*)

Les renvois sont adaptés aux nouvelles dispositions de la LE-OFDF, et la nouvelle terminologie est employée.

Dans le but d'harmoniser la perception des redevances non douanières, une disposition relative à l'estimation de la base de calcul de l'impôt dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'OFDF sera introduite à l'art. 18, al. 2, LE-OFDF. L'art. 54, al. 4, LTVA peut par conséquent être abrogé.

*Art. 56, al. 1 à 4*

Aux al. 1 et 4, les renvois sont adaptés aux nouvelles dispositions de la LE-OFDF.

Les al. 2 à 3 en vigueur portent sur la perception de l'impôt. Ils sont abrogés, étant donné que la LE-OFDF s'appliquera.

*Art. 56, al. 5, 1<sup>re</sup> phrase*

Changement de dénomination: «AFD» est remplacé par «OFDF».

*Art. 57 et 58*

Ces dispositions relatives à l'intérêt moratoire sont abrogées, étant donné que l'art. 29 LE-OFDF s'appliquera (voir remarques préliminaires).

*Art. 59, al. 2*

Adaptations rédactionnelles et terminologiques à des fins de simplification, mais sans changement d'ordre matériel (voir remarques préliminaires).

*Art. 60, al. 1 (let. a ne concerne que le texte allemand) et 4*

Adaptations rédactionnelles et terminologiques.

*Art. 61*

Cette disposition relative à l'intérêt rémunérateur est abrogée, étant donné que l'art. 29 LE-OFDF s'appliquera (voir remarques préliminaires).

*Art. 62, al. 1*

La compétence de l'OFDF pour la perception de l'impôt sur les importations restera réglée dans la LTVA. La perception étant régie par le LE-OFDF, la deuxième phrase de l'art. 62, al. 1, peut être abrogée.

*Art. 62, al. 2*

L'expression «organes de l'AFD» est remplacée par «OFDF». Dans un souci d'exhaustivité, l'art. 75a, omis par erreur dans le droit en vigueur, est ajouté à l'énumération de la deuxième phrase.

*Art. 64*

À l'heure actuelle, la LTVA prévoit ses propres règles pour la remise de l'impôt sur les importations. Dans le cadre de l'harmonisation prévue dans la LE-OFDF, la remise de toutes les redevances visées à l'art. 4 LE-OFDF sera réglée à l'art. 41 LE-OFDF.

Le motif de remise prévu à l'art. 64, al. 1, let. d, LTVA (insolvabilité de l'importateur) sera toutefois maintenu en complément. Ce motif de remise constitue une concession accordée à la branche des transitaires déjà dans l'ancienne ordonnance du 22 juin 1994 régissant la taxe sur la valeur ajoutée<sup>129</sup>. Avec l'introduction de la TVA, la branche des transitaires a en effet dû assumer un risque de du croire bien plus élevé que dans le régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires (voir commentaire de l'ancienne ordonnance du 22 juin 1994 régissant la taxe sur la valeur ajoutée). Il est cependant à prévoir que ce motif de remise sera moins utilisé à l'avenir parce que, conformément à l'ordre de responsabilité des débiteurs prévu à l'art. 21, al. 2, LE-OFDF, les responsables des données ne pourront être tenus pour responsables qu'à titre subsidiaire.

*Art. 75a, al. 2*

Les dispositions relatives à l'assistance administrative internationale des art. 115 à 115i LD seront reprises, sans changement matériel, aux art. 110 à 119 LE-OFDF. Par conséquent, l'assistance administrative exécutée par l'AFC sera régie par ces dispositions.

*Art. 101, al. 4*

Cette disposition renverra à l'art. 132 LE-OFDF, qui réglera le concours d'infractions. Les mêmes règles vaudront ainsi pour toutes les lois et dispositions pénales appliquées par l'OFDF.

<sup>129</sup> RO 1994 1464, 1995 4669, 1996 2378, 1997 2779, 1998 1801, 2000 1300

*Art. 103, al. 3 et 4*

L'al. 3 est adapté à la nouvelle terminologie, sans changement matériel.

L'al. 4 garantit que l'art. 133 LE-OFDF s'appliquera également dans le domaine de l'impôt sur les importations. En outre, le principe de l'opportunité est inscrit dans la loi pour les domaines de l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse et de l'impôt sur les acquisitions.

*Art. 105, al. 2 et 3*

La prescription de l'assujettissement à une prestation ou à une restitution selon l'art. 12 DPA est régie dans le droit en vigueur par l'art. 105, al. 1 et 2, LTVA. Étant donné que ces alinéas réglementent uniquement la prescription pour engager une poursuite pénale et qu'il manque un renvoi à la prescription de l'exécution visée à l'al. 4, l'assujettissement à une prestation ou à une restitution peut se prescrire avant que l'action pénale soit prescrite. Dans certaines situations, la décision relative à l'assujettissement à une prestation doit donc être rendue, pour des motifs liés à la prescription, avant que l'action pénale ne soit achevée. Afin de corriger le plus simplement possible cette omission aux conséquences singulières, un renvoi complémentaire à l'art. 12, al. 4, DPA s'impose. Cette disposition prévoit que l'assujettissement à la prestation ou à la restitution ne se prescrit pas tant que l'action pénale et l'exécution de la peine ne sont pas prescrites.

### **31. Loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac (LTab)<sup>130</sup>**

*Remplacement d'expressions*

Dans tout l'acte, «Direction générale des douanes» sera remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)», en raison du changement de dénomination de l'AFD. Comme il convient de reprendre ici la terminologie de la LE-OFDF, «entrepôt fiscal agréé» sera en outre remplacé par «entrepôt fiscal» et «Suisse», par «territoire douanier».

*Art. 1a et 3*

L'art. 1a définira l'applicabilité de la LE-OFDF et remplacera l'actuel art. 3. Il précisera ainsi que la LE-OFDF s'applique dans la mesure où la LTab ne contient pas de dispositions contraires.

Le terme d'importateur est actuellement utilisé dans la LTab au sens de la législation douanière en vigueur. En raison de la révision de cette dernière, ce terme sera défini dans la LTab sur la base d'un renvoi à la LE-OFDF.

<sup>130</sup> RS 641.31

*Art. 4, al. 4*

L'objet de l'impôt continuera d'être régi par la LTab. L'al. 4 sera abrogé en raison des adaptations terminologiques effectuées et du remplacement de «Suisse» par «territoire douanier».

*Art. 5, let. a*

En raison de la révision totale de la loi sur les douanes, il conviendra de modifier le renvoi aux bases légales régissant l'exonération des droits de douane. Les exonérations resteront identiques.

*Art. 6*

Le sujet de l'impôt continuera d'être régi par la LTab. Actuellement, les exploitants d'entrepôts fiscaux ne figurent cependant pas dans la liste des assujettis à l'impôt. La LTab ne tient pas suffisamment compte du fait que le fabricant ou le débiteur de la dette douanière, d'une part, et l'exploitant de l'entrepôt fiscal, d'autre part, sont susceptibles d'être des personnes différentes. Il conviendra de combler cette lacune dans le cadre de la révision de la LD. Comme le terme de débiteur de la dette douanière ne sera pas utilisé dans la LE-OFDF, les débiteurs de la dette fiscale visés à l'art. 21, al. 1, LE-OFDF feront office d'assujettis à l'impôt pour les tabacs manufacturés importés.

*Art. 7*

L'art. 7 sera abrogé, car la succession fiscale sera régie conformément aux dispositions relatives à la responsabilité solidaire qui figureront aux art. 22 ss LE-OFDF.

*Art. 8*

L'art. 8 sera abrogé, car la responsabilité solidaire des personnes chargées de la liquidation et des organes des personnes morales sera supprimée.

*Art. 9, al. 1, let. b*

La let. b sera abrogée, car la naissance de la dette fiscale lors de l'importation sera régie par l'art. 19 LE-OFDF.

*Art. 13, al. 3, let. a*

Il convient de modifier le renvoi figurant ici, car la fourniture de sûretés sera régie par l'art. 34 LE-OFDF.

*Art. 15, al. 1*

Comme les mesures de contrôle prévues à l'al. 1 seront régies par les art. 55 et 56 LE-OFDF, qui concerneront les obligations particulières de procédure, il convient d'abroger la deuxième et la troisième phrase figurant ici. Les contrôles effectués par l'OFDF seront régis par le titre 8 de la LE-OFDF.

*Art. 16, al. 1<sup>bis</sup>, et 24, al. 1, let. a*

Contrairement à ce qui est le cas dans la LD, l'expression «sous la surveillance douanière» ne sera pas utilisée dans la LE-OFDF. À la place, il sera fait mention de la déclaration à l'exportation des marchandises concernées. L'exportation devra être prouvée.

*Art. 18*

L'art. 18 sera abrogé.

La procédure de détermination de l'impôt sur le tabac sera entièrement numérisée. Les titres 2 et 3 de la LE-OFDF constitueront les bases légales applicables en la matière.

Le responsable des marchandises, le responsable des données et le responsable du transport seront tous trois participants à la procédure uniforme de perception des redevances. Assujettis à l'impôt au sens de la LTab, le fabricant et l'exploitant d'un entrepôt fiscal seront par conséquent aussi responsables des marchandises (voir l'art. 7, let. e, LE-OFDF). S'ils délèguent l'obligation de déclarer à un tiers, comme dans le cadre de la circulation transfrontalière des marchandises, ce dernier devra garantir l'exactitude de la déclaration en sa qualité de responsable des données.

Les déclarations fiscales et les déclarations relatives aux remboursements devront être déposées sur la plateforme prévue à cet effet.

*Art. 19*

Comme l'exigibilité sera régie par l'art. 27 LE-OFDF et par les dispositions d'exécution correspondantes, l'art. 19 sera abrogé dans la LTab.

À l'heure actuelle, un délai de paiement n'excédant pas 60 jours est en principe accordé aux assujettis à l'impôt qui ont fourni des sûretés. La nouvelle procédure uniforme régie par la LE-OFDF sera fondée sur une décision de taxation assortie d'un délai de paiement. Les délais de paiement seront fixés par l'OFDF en vertu de l'art. 28, al. 2, LE-OFDF. Un délai général de paiement de 30 jours sera privilégié. Les délais de paiement prévus par les actes législatifs relevant du droit fiscal devront pouvoir être écourtés ou prolongés de manière appropriée.

*Art. 20*

L'art. 20 sera abrogé.

Il conviendra d'appliquer à l'avenir un taux d'intérêt moratoire et rémunérateur uniforme. Le Conseil fédéral fixera ce taux en vertu de l'art. 29 LE-OFDF. L'ordonnance du DFF du 4 décembre 2007 sur les taux de l'intérêt moratoire et de l'intérêt rémunérateur en matière d'impôt sur le tabac et d'impôt sur la bière<sup>131</sup> sera abrogée.

<sup>131</sup> RS 641.315

*Art. 21*

L'art. 21 sera abrogé, car les sûretés et le gage fiscal seront régis par le chapitre 2 du titre 4 de la LE-OFDF.

*Art. 22*

L'art. 22 sera abrogé, car la perception subséquente sera régie par le chapitre 3 du titre 4 de la LE-OFDF.

La disposition prévoyant qu'un impôt qui a été perçu indûment en vertu des constatations faites lors d'un contrôle a posteriori ou d'un contrôle d'entreprise soit remboursé d'office sera abrogée. La correction de la taxation devra être demandée durant le délai d'opposition.

*Art. 23*

L'art. 23 sera abrogé, car la prescription sera régie par l'art. 30 LE-OFDF.

*Art. 25*

L'art. 25 sera abrogé, car la remise sera régie par le chapitre 3 du titre 4 de la LE-OFDF. Aucune remise ne sera plus accordée pour les marchandises qui ont quitté l'entrepôt fiscal et qui sont égarées fortuitement ou par force majeure alors qu'elles sont acheminées chez le client. Ces marchandises devront être imposées comme si elles avaient été volées. Aucun cas de ce genre n'a été enregistré au cours des dernières années.

*Art. 26 à 26e*

Les art. 26 à 26e seront abrogés.

En raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, les dispositions de base relatives à l'entrepôt fiscal figureront à l'art. 44 LE-OFDF. Les dispositions particulières qui ne seront pas couvertes par la LE-OFDF et sa ou ses ordonnance(s) d'exécution relèveront à l'avenir de l'ordonnance sur l'imposition du tabac.

*Art. 30*

L'art. 30 sera abrogé.

En vertu de l'art. 38 LE-OFDF, l'OFDF ne pourra réclamer la restitution de l'impôt à des assujettis que dans un délai d'une année. Le délai visé à l'art. 12 DPA restera applicable.

*Art. 31 et 32*

Les art. 31 et 32 seront abrogés.

Les voies de droit seront régies par le chapitre 2 du titre 6 de la LE-OFDF. Le délai d'opposition sera dans tous les cas de 60 jours. Il sera ainsi doublé dans le cas des

décisions concernant du tabac imposable en Suisse. Les différents délais applicables en fonction de l'organe décisionnel compétent au sein de l'OFDF seront supprimés.

*Art. 34 à 39*

Les dispositions pénales seront ajustées en raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal. L'amende fixée en cas de soustraction de l'impôt dépendra du montant d'impôt en jeu et pourra atteindre le quintuple de celui-ci (exception: formes qualifiées de l'infraction, par ex. art. 35, al. 2 et 3). Les motifs particuliers de mise en péril de l'impôt seront conservés. Le commentaire des dispositions pénales de la LDD est valable par analogie.

*Art. 36 (si l'on opte pour la solution 2 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

Voir le commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

*Art. 40*

Les dispositions pénales relatives aux infractions commises dans une entreprise figureront à l'art. 131 LE-OFDF et seront par conséquent abrogées dans la LTab.

*Art. 42*

L'art. 42 sera abrogé, car le concours d'infractions sera régi par l'art. 132 LE-OFDF.

*Art. 43*

En raison de l'uniformisation des dispositions pénales, les dispositions de l'art. 43a LTab seront intégrées à l'art. 43, al. 3, LTab. Aucune modification de fond ne sera apportée. L'art. 43a LTab sera par conséquent abrogé.

*Art. 45a*

Pour des raisons de sécurité juridique, les procédures en suspens au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi seront menées à terme selon le droit actuel, du point de vue tant formel que matériel.

## **32. Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière (LIB)<sup>132</sup>**

*Remplacement d'une expression*

Dans tout l'acte, «Direction générale des douanes» sera remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)», en raison du changement de dénomination de l'AFD.

<sup>132</sup> RS 641.411

*Art. 1, al. 1*

Le terme «territoire douanier suisse» est utilisé dans le droit en vigueur. Il sera modifié en raison de la nouvelle terminologie introduite dans la LE-OFDF.

*Art. 2a et 6*

L'art. 2a LIB définira l'applicabilité de la LE-OFDF et remplacera l'actuel art. 6 LIB. Il précisera ainsi que la LE-OFDF s'applique dans la mesure où la LIB ne contient pas de dispositions contraires.

*Art. 4*

Les dispositions relatives à la naissance de la créance fiscale seront ajustées en raison de la nouvelle terminologie utilisée dans la LE-OFDF. Comme la naissance de la dette fiscale lors de l'importation sera régie par l'art. 19 LE-OFDF, la let. b deviendra superflue. La subdivision de l'article en lettres sera supprimée pour ce qui est de l'objet de réglementation restant (actuelle lettre a).

*Art. 7, let. b*

Comme le terme de débiteur de la dette douanière ne sera pas utilisé dans la LE-OFDF, les débiteurs de la dette fiscale visés à l'art. 21, al. 1, LE-OFDF feront office d'assujettis à l'impôt pour la bière importée.

*Art. 8*

L'art. 8 sera abrogé.

La succession fiscale sera régie conformément aux dispositions relatives à la responsabilité solidaire qui figureront aux art. 22 ss LE-OFDF.

*Art. 9*

L'art. 9 sera abrogé, car la responsabilité solidaire des personnes chargées de la liquidation et des organes des personnes morales sera supprimée.

*Art. 13, al. 2, let. c*

En raison de la révision totale de la loi sur les douanes, il conviendra de modifier le renvoi aux bases légales régissant l'exonération des droits de douane. Les exonérations resteront identiques.

*Art. 16*

L'art. 16 sera abrogé.

En raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, les périodes de décompte seront réglementées de manière homogène, par voie d'ordonnance, en vertu de l'art. 2 LE-OFDF.

*Art. 17*

L'art. 17 sera abrogé.

La procédure de détermination de l'impôt sur la bière sera entièrement numérisée. Les titres 2 et 3 de la LE-OFDF constitueront les bases légales applicables en la matière.

Le responsable des marchandises, le responsable des données et le responsable du transport seront tous trois participants à la procédure uniforme de perception des redevances. Assujetti à l'impôt au sens de la LIB, le fabricant de bière sera par conséquent aussi responsable des marchandises (voir l'art. 7, let. e, LE-OFDF). S'il délègue l'obligation de déclarer à un tiers, comme dans le cadre de la circulation transfrontalière des marchandises, ce dernier devra garantir l'exactitude de la déclaration en sa qualité de responsable des données. Les déclarations fiscales et les déclarations relatives aux remboursements devront être déposées sur la plateforme prévue à cet effet.

Le principe de l'auto-déclaration sera valable. Actuellement applicable pour l'impôt sur la bière et l'impôt sur les huiles minérales, l'auto-taxation sera supprimée. Cela signifie que les décisions seront à l'avenir transmises par voie électronique aux assujettis à l'impôt sur la bière.

*Art. 18*

Comme l'exigibilité sera régie par l'art. 27 LE-OFDF, l'art. 18 LIB sera abrogé.

Actuellement, la déclaration fiscale doit être effectuée dans les 20 jours suivant la fin d'un trimestre, alors que l'impôt doit être payé dans les 30 jours suivant la fin d'un trimestre. Le délai de paiement est ainsi de 10 jours. La nouvelle procédure uniforme régie par la LE-OFDF sera fondée sur une décision de taxation assortie d'un délai de paiement. Les délais de paiement seront fixés par l'OFDF en vertu de l'art. 28, al. 2, LE-OFDF. Un délai général de paiement de 30 jours sera privilégié, si bien que le délai de paiement actuel sera prolongé de 20 jours.

*Art. 19*

Il conviendra de distinguer les remboursements régis par les art. 20 et 30 LIB des demandes de remboursement ou de restitution de montants de redevances payés à tort ou en trop. À l'avenir, il faudra demander, dans le cadre de la procédure d'opposition régie par les art. 58 ss LE-OFDF, qu'une correction soit effectuée pour les montants d'impôt versés à tort. Il ne sera donc plus possible de bénéficier d'une restitution de l'impôt au sens de l'art. 19 LIB. Cette disposition sera abrogée.

*Art. 20*

Contrairement à ce qui est le cas dans la LD, l'expression «sous la surveillance douanière» ne sera pas utilisée dans la LE-OFDF. À la place, il sera fait mention de la déclaration à l'exportation des marchandises concernées. L'exportation devra être prouvée.

*Art. 21 et 23*

Les art. 21 et 23 seront abrogés, car la prescription sera régie par l'art. 30 LE-OFDF.

*Art. 22 et 24*

Les art. 22 et 24 seront abrogés, car la perception subséquente de l'impôt sera régie par le chapitre 3 du titre 4 de la LE-OFDF.

La remise des redevances perçues sur des marchandises non placées sous la garde de l'OFDF qui ont été égarées ou détruites sera supprimée.

*Art. 25 et 31*

Il conviendra d'appliquer à l'avenir un taux d'intérêt moratoire et rémunérateur uniforme afin de simplifier les processus financiers de l'OFDF. Le Conseil fédéral fixera ce taux en vertu de l'art. 29 LE-OFDF. L'ordonnance du DFF sur les taux de l'intérêt moratoire et de l'intérêt rémunérateur en matière d'impôt sur le tabac et d'impôt sur la bière sera abrogée.

*Art. 26*

L'art. 26 sera abrogé, car le gage fiscal sera régi par les art. 36 à 38 LE-OFDF.

*Art. 27*

L'art. 27 sera abrogé, car les sûretés seront régies par les art. 32 ss LE-OFDF.

*Art. 28, al. 2, 3 et 4*

Les mesures de contrôle actuellement prévues aux al. 2, 3 et 4 seront régies par les art. 55 et 56 LE-OFDF, qui concerneront les obligations particulières de procédure. Les contrôles effectués par l'OFDF seront régis par le titre 8 de la LE-OFDF. Les dispositions prévues aux al. 2 à 4 seront dès lors superflues dans la LIB. La subdivision en alinéas sera ainsi supprimée pour ce qui est de l'objet de réglementation restant (actuel al. 1).

*Art. 29*

À l'avenir, la LIB ne contiendra plus de dispositions particulières relatives à l'importation de bière. Il y a donc lieu d'abroger l'art. 29.

*Art. 30*

Les motifs de remboursement particuliers tels que la réexportation ou la destruction continueront d'être régis par les différents actes législatifs relevant du droit fiscal. En ce qui concerne les redevances grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse, le remboursement ne se limitera pas aux rares cas prévus à l'art. 41, al. 1, let. a et b, LE-OFDF. En effet, il arrivera fréquemment que de la bière déjà imposée soit détruite.

Ainsi, le détaillant retournera la bière à la brasserie, qui la détruira, si la date de péremption dépasse une valeur donnée. La destruction sera annoncée au préalable à l'OFDF. Celui-ci décidera s'il entend contrôler la destruction. Les principes généraux de procédure visés au chapitre 1 du titre 6 de la LE-OFDF s'appliqueront à la procédure de remboursement. L'al. 2 sera par conséquent abrogé. Les délais applicables en vue d'une demande de remboursement seront réglementés de manière homogène par voie d'ordonnance.

*Art. 32 et 33*

Les art. 32 et 33 seront abrogés, car les voies de droit seront régies par le chapitre 2 du titre 6 de la LE-OFDF. Le délai d'opposition sera dans tous les cas de 60 jours. Il sera ainsi doublé dans le cas des décisions concernant de la bière imposable en Suisse. Les différents délais applicables en fonction de l'organe décisionnel compétent au sein de l'OFDF seront supprimés.

*Art. 34 à 38a et 41*

Les dispositions pénales seront ajustées en raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal. La soustraction et la mise en péril de l'impôt seront ainsi régies par deux articles distincts. Le montant de l'amende pourra atteindre le triple de l'impôt sur la bière en cas de soustraction ou de mise en péril par négligence de celui-ci. Le commentaire des dispositions pénales de la LDD est valable par analogie. L'art. 38, al. 2, sera abrogé.

*Art. 35a et 41 (si l'on opte pour la solution 2 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

Voir le commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

*Art. 39*

Les dispositions pénales relatives aux infractions commises dans une entreprise figureront à l'art. 131 LE-OFDF et seront par conséquent abrogées dans la LIB.

*Art. 40*

L'art. 40 sera abrogé, car le concours d'infractions sera régi par l'art. 132 LE-OFDF.

*Art. 45, al. 5*

Pour des raisons de sécurité juridique, les procédures en suspens au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi seront menées à terme selon le droit actuel, du point de vue tant formel que matériel.

### **33. Loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles (Limpauto)<sup>133</sup>**

#### *Remplacement d'expressions*

Dans tout l'acte, «Direction générale des douanes» sera remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)», en raison du changement de dénomination de l'AFD.

Le remplacement de «Suisse» et «territoire suisse» par «territoire douanier» est quant à lui lié à la suppression de l'assujettissement à l'impôt dans les enclaves douanières suisses (voir le commentaire de l'art. 22) et vise à assurer l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal.

#### *Art. 1a*

L'art. 1a précisera que la LE-OFDF s'applique pour l'exécution de la législation sur l'imposition des véhicules automobiles dans la mesure où la Limpauto ne contient pas de dispositions contraires. Il remplacera l'actuel art. 7.

#### *Art. 3*

Le libellé de l'art. 3 sera harmonisé avec celui des autres actes législatifs relevant du droit fiscal dont l'exécution incombe à l'OFDF.

#### *Art. 4*

L'art. 4 sera abrogé, car les thèmes sur lesquels il porte seront régis par le titre 8 de la LE-OFDF (notamment les art. 80 et 84) ainsi que par l'art. 55 LE-OFDF.

#### *Art. 5*

L'art. 5 sera abrogé, car l'assistance administrative sera régie par l'art. 108 LE-OFDF. Il convient de souligner que l'assistance administrative sera limitée aux autorités suisses en vertu de l'art. 108 LE-OFDF. Les organisations auxquelles sont confiées des tâches de droit public et qui sont actuellement visées à l'art. 5 Limpauto ne seront par conséquent plus concernées à l'avenir.

#### *Art. 6*

En raison de l'abrogation de l'art. 5, l'art. 6 ne sera plus nécessaire et sera lui aussi abrogé.

#### *Art. 7*

L'art. 7 sera remplacé par le nouvel art. 1a et sera ainsi abrogé.

<sup>133</sup> RS 641.51

*Art. 8*

L'art. 8 sera abrogé, car la perception des émoluments sera régie par l'art. 140 LE-OFDF.

*Art. 9*

En vertu de l'art. 9, al. 1, let. a, Limpauto, les débiteurs de la dette fiscale visés à l'art. 21, al. 1, LE-OFDF feront office d'assujettis à l'impôt pour les véhicules automobiles importés.

Le nouvel al. 2 définira qui est réputé constructeur et, par conséquent, assujetti à l'impôt. La pratique fondée sur le règlement R-68 Impôt sur les véhicules automobiles<sup>134</sup> publié par l'Administration fédérale des douanes sera ainsi reprise (la personne qui est propriétaire du véhicule automobile au moment des travaux de fabrication sera toujours réputée constructeur).

L'actuel al. 2 sera abrogé, car l'assujettissement à l'impôt sera supprimé dans les enclaves douanières suisses (voir le commentaire de l'art. 22).

*Art. 10 et 11*

Les art. 10 et 11 seront abrogés, car la succession fiscale et la responsabilité solidaire seront régies par les art. 24 et 25 LE-OFDF.

*Art. 12, al. 1, let. e*

La let. e de l'al. 1 sera abrogée. L'exonération de l'impôt dont bénéficient actuellement les véhicules automobiles soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds sera ainsi supprimée. Ce changement concernera essentiellement les voitures automobiles servant d'habitation qui sont immatriculées avec un poids maximal autorisé excédant 3,5 tonnes. En vertu de la réglementation actuelle, une charge de travail disproportionnée est nécessaire pour établir une taxation correcte des voitures automobiles servant d'habitation. Pour décider si un véhicule doit être taxé avec ou sans impôt sur les véhicules automobiles, il faut être au clair sur le poids total qui sera retenu pour l'immatriculation. Or, cette donnée n'est en principe clairement établie qu'au moment où le véhicule est mis en circulation, et non pas au moment de la taxation. Cette difficulté n'est cependant pas résolue après la mise en circulation, car le droit de la circulation routière permet la modification du poids maximal autorisé (augmentation ou réduction du poids). L'exonération actuelle de l'impôt n'est en outre pas logique, car l'impôt sur les véhicules automobiles et la redevance sur le trafic des poids lourds visent des objectifs différents.

Il conviendra par ailleurs de supprimer l'exonération actuelle de l'impôt prévue pour les chariots à moteur visés à l'art. 1, al. 1, let. b, de l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles (Oimpauto)<sup>135</sup>. Cette suppression n'aura aucune influence directe sur la Limpauto, car cette disposition est fondée sur l'art. 12,

<sup>134</sup> Voir [https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/documentation/directives/r-68\\_automobilsteuer.html](https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/documentation/directives/r-68_automobilsteuer.html)

<sup>135</sup> RS 641.511

al. 1, let. a, L'impauto, qui prévoit d'autres motifs d'exonération qui seront maintenus. Une charge de travail disproportionnée est également nécessaire pour établir une taxation correcte des chariots à moteur, car ceux-ci sont exonérés ou non de l'impôt en fonction de leur immatriculation.

La charge fiscale supplémentaire résultant de la suppression de l'exonération de l'impôt pour les voitures automobiles servant d'habitation dont le poids total excède 3,5 tonnes est supportable, car ceux-ci constituent des biens de luxe. Par ailleurs, les chariots à moteur du type qui ne sera plus exonéré de l'impôt ne sont pas très répandus dans l'agriculture actuelle et leur prix d'achat est modéré. L'impôt sur les véhicules automobiles augmentera ainsi à peine le prix final.

#### *Art. 14 et 15*

Les art. 14 et 15 seront abrogés, car la déclaration fiscale sur le territoire douanier sera régie par les art. 8 ss LE-OFDF. Les dispositions actuelles de l'art. 14, al. 3, relatives aux accords visant à simplifier la perception de l'impôt en cas de fabrication en Suisse seront donc supprimées. Leur portée est de toute façon insignifiante dans la pratique.

#### *Art. 16*

L'art. 16 sera abrogé, car la taxation en cas de fabrication en Suisse sera régie par l'art. 18 LE-OFDF.

#### *Art. 17*

L'art. 17 sera abrogé, car l'exigibilité de l'impôt et les délais de paiement en cas de fabrication en Suisse seront régis par les art. 27 et 28 LE-OFDF. Il conviendra d'harmoniser les délais de paiement afin de garantir l'uniformité des processus financiers. Ainsi, l'OFDF fixera les délais de paiement en vertu de l'art. 28, al. 2, LE-OFDF. Un délai de paiement unique de 30 jours sera privilégié. Il correspondra à celui qui est actuellement fixé dans l'Oimpauto.

#### *Art. 18*

L'art. 18 sera abrogé, car les sûretés en cas de fabrication en Suisse seront régies par l'art. 32 LE-OFDF.

#### *Art. 19*

L'art. 19 sera abrogé, car la perception subséquente de l'impôt sera régie par l'art. 39 LE-OFDF. À l'avenir, il suffira que dans un délai d'un an à compter du moment où la décision de taxation a été rendue, l'OFDF communique son intention de procéder à une perception subséquente. En ce qui concerne le remboursement, il convient de souligner que la possibilité actuellement prévue de rembourser dans un délai d'un an un impôt dont la perception à tort a été découverte lors d'un contrôle subséquent officiel sera supprimée. Il faudra former un recours contre les taxations incorrectes. En cas d'admission de celui-ci, l'OFDF remboursera les montants perçus à tort.

*Art. 20*

L'art. 20 sera abrogé, car la prescription de la créance fiscale sera régie par l'art. 30 LE-OFDF. Le délai de prescription relatif s'élèvera ainsi à cinq ans, et non plus à dix ans, comme c'est le cas actuellement. Le délai de prescription absolu de quinze ans sera quant à lui maintenu.

*Art. 21*

L'art. 21 sera abrogé, car la remise de l'impôt sera régie par l'art. 41 LE-OFDF. Les motifs de remise seront par conséquent élargis par rapport à la Limpauto actuelle. Ils comprendront ainsi la destruction, par cas fortuit ou force majeure, de marchandises assorties d'une dette fiscale conditionnelle ou placées sous la garde de l'OFDF ainsi que la réexportation ou la destruction, en vertu d'une décision des autorités, de marchandises introduites sur le territoire douanier.

*Art. 22, al. 2*

L'al. 2 sera abrogé, car l'impôt sur les véhicules automobiles ne sera à l'avenir plus perçu dans les enclaves douanières suisses. Actuellement, il est le seul impôt particulier à la consommation à y être perçu. La suppression de l'assujettissement à cet impôt permettra donc d'harmoniser la réglementation relative aux impôts particuliers à la consommation. L'exécution de l'imposition dans les enclaves douanières suisses entraîne en outre une charge de travail très importante. Les revenus fiscaux sont en revanche très faibles (moyenne des années 2012 à 2019: 24 300 fr. par année). La suppression de l'assujettissement à l'impôt sur les véhicules automobiles dans les enclaves douanières suisses se justifie donc compte tenu du fait que la charge de travail liée à l'exécution de cet assujettissement est disproportionnée par rapport à la faible importance des montants d'impôt perçus. Les pertes fiscales qui s'ensuivront seront en outre largement compensées par la suppression de l'exonération de l'impôt dont bénéficient les véhicules automobiles soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds, la suppression de l'exonération de l'impôt prévue pour les chariots à moteur (voir le commentaire de l'art. 12) et la possibilité de modifier la contre-prestation (voir le commentaire de l'art. 24).

*Art. 23*

L'art. 23 sera abrogé, car la naissance de la créance fiscale sera régie par l'art. 19 LE-OFDF et l'exigibilité de cette dernière, par l'art. 27 LE-OFDF.

*Art. 24, al. 1, 3 et 5*

Afin d'assurer la reprise de la terminologie de la LE-OFDF, «importateur» sera remplacé, à l'al. 1, par «responsable des marchandises visé à l'art. 7, let. e, ch. 1, LE-OFDF». Les dispositions de l'al. 5 relatives à la majoration du montant imposable en cas d'importation de véhicules automobiles incomplets ou non finis seront précisées et adaptées à la pratique en vigueur.

En vertu de l'art. 2 Oimpauto, lorsque l'impôt a été fixé en fonction de la contre-prestation et que celle-ci change en l'espace d'un an, la différence d'impôt qui en résulte est réclamée si l'impôt a été fixé trop bas ou elle est remboursée si l'impôt a été fixé trop haut. La Limpauto ne prévoit aucune norme de délégation explicite en ce qui concerne ces dispositions arrêtées par le Conseil fédéral. Certains importateurs font valoir régulièrement leur droit à un remboursement lié à un changement de la contre-prestation. L'AFD ne dispose en revanche d'aucun moyen efficace pour exiger la communication des changements de contre-prestation donnant lieu à une perception subséquente de l'impôt. L'examen des demandes de remboursement entraîne en outre une importante charge de travail. Aucune réglementation explicite relative au changement de la contre-prestation ne sera par conséquent mise en place ici. Les remboursements et les perceptions subséquentes de l'impôt liés à un changement de la contre-prestation seront en revanche supprimés. Entre 2012 et 2019, les montants remboursés se sont élevés en moyenne à 7,6 millions de francs par année et les montants ayant fait l'objet d'une perception subséquente, à 160 000 francs par année.

*Art. 25, al. 3*

L'al. 3 sera abrogé, car l'assujettissement à l'impôt sera supprimé dans les enclaves douanières suisses (voir le commentaire de l'art. 22). La définition de la notion de territoire suisse qui y figure actuellement deviendra par conséquent superflue.

*Art. 29*

Un nouvel al. 2 sera créé. Il vise à dispenser les constructeurs dont la production automobile est faible de l'obligation de se faire enregistrer et de faire rapport. Cela permettra de réduire le travail administratif des personnes assujetties à l'impôt et de l'OFDF, car les déclarations nulles qui sont actuellement effectuées trimestriellement seront supprimées dans de nombreux cas.

*Art. 30, al. 7*

Par analogie avec l'art. 24 Limpauto, les dispositions de l'art. 30, al. 7, Limpauto relatives à la majoration du montant imposable en cas de fabrication de véhicules automobiles incomplets ou non finis seront précisées et adaptées à la pratique en vigueur.

*Art. 31*

L'art. 31 sera abrogé. L'établissement de statistiques sera régi par l'art. 67, al. 2, let. k, LE-OFDF, en relation avec l'art. 22 LPD et la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF)<sup>136</sup>.

*Art. 32 à 35*

Les art. 32 à 35 seront abrogés, car les voies de droit seront régies par les art. 58 à 60 LE-OFDF. Le délai d'opposition contre les décisions de l'OFDF et le délai de recours

<sup>136</sup> RS 431.01

contre les décisions sur opposition de l'OFDF seront dans tous les cas de 60 jours chacun. Les différents délais applicables en fonction de l'organe décisionnel compétent au sein de l'OFDF seront supprimés.

*Art. 35a*

Afin d'assurer l'uniformité des dispositions pénales des différents actes législatifs relevant du droit fiscal, le nouvel art. 35a Limpauto comportera une énumération des infractions fiscales visées par la Limpauto. Le détournement du gage fiscal en fera à l'avenir partie (voir le commentaire de l'art. 37a).

Les dispositions pénales des différents actes législatifs relevant du droit fiscal et de la LDD seront harmonisées (voir le commentaire ci-après des différents articles concernés et le commentaire des dispositions pénales de la LDD, qui est valable par analogie).

*Art. 36*

La soustraction de l'impôt et la mise en péril de l'impôt seront régies par deux articles distincts. L'art. 36 ne portera donc plus que sur la soustraction de l'impôt. Son libellé sera modifié en raison de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal. À l'al. 2, «peine d'emprisonnement» sera remplacé par «peine privative de liberté de trois ans au plus». L'al. 3 précisera que le montant maximal de l'amende sera réduit si l'auteur agit par négligence. En pareil cas, celle-ci pourra atteindre le triple de l'impôt soustrait. Les dispositions actuelles relatives au concours figureront à l'art. 132 LE-OFDF.

*Art. 36a (si l'on opte pour la solution 1 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

L'art. 36a portera sur la mise en péril de l'impôt, qui est actuellement régie par l'art. 36. Son contenu matériel sera fondé sur l'art. 36.

*Art. 36a (si l'on opte pour la solution 2 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

Voir le commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

*Art. 37*

L'art. 37 sera reformulé en raison de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal.

*Art. 37a*

Les art. 35 à 37 LE-OFDF contiendront une réglementation en matière de gage qui s'appliquera à tous les actes législatifs relevant du droit fiscal. C'est pourquoi des dispositions pénales relatives au détournement du gage fiscal seront intégrées dans le nouvel art. 37a, par analogie avec celles des autres actes législatifs relevant du droit fiscal. Leur contenu et leur formulation seront conformes aux dispositions pénales de ces derniers.

*Art. 37b*

La tentative d'infraction fiscale sera punissable en raison de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal.

*Art. 37c*

Compte tenu de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, un article distinct sera créé en ce qui concerne les circonstances aggravantes, actuellement définies à l'art. 36, al. 2, Limpauto.

*Art. 38*

L'actuel al. 2 sera abrogé compte tenu des nouvelles facilités prévues à l'art. 29 Limpauto en ce qui concerne l'obligation de se faire enregistrer et de faire rapport.

*Art. 39 (si l'on opte pour la solution 1 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

L'art. 39 sera reformulé en raison de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal. Sur le plan matériel, les dispositions de la Limpauto relatives à la punissabilité de l'inobservation des prescriptions d'ordre porteront, au vu de cette harmonisation, sur les infractions commises intentionnellement ou par négligence volontaire et non plus sur celles qui sont commises intentionnellement ou par négligence simple, comme c'est le cas actuellement.

*Art. 39 (si l'on opte pour la solution 2 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

Voir le commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

*Art. 40*

À l'avenir, l'al. 1 sera non seulement fondé sur la DPA, mais aussi sur la LE-OFDF.

Comme le prévoient la plupart des autres actes législatifs, toutes les infractions fiscales visées par la Limpauto seront prescrites au bout de sept ans<sup>137</sup> conformément à la pratique et à la règle fixée à l'art. 11, al. 2, DPA. Il n'apparaît pas justifié de mettre en place une réglementation distincte relative à la prescription sur la seule base des redevances concernées, notamment pour éviter une complication du droit pénal administratif.

*Art. 41a*

Trois nouvelles dispositions transitoires seront intégrées à l'art. 41a.

L'al. 1 prévoit que les procédures en suspens seront menées à terme selon le droit actuel. L'al. 2 concernera la suppression de l'exonération de l'impôt pour les véhicules automobiles soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds et pour les chariots à moteur (voir le commentaire de l'art. 12). Il visera à éviter l'imposition, en raison de

<sup>137</sup> Voir ATF 134 IV 328 (art. 11, al. 2, DPA, en relation avec l'art. 333, al. 6, let. d, CP)

la suppression de l'exonération de l'impôt, des véhicules automobiles et des chariots à moteur qui étaient exonérés de l'impôt avant l'entrée en vigueur de la modification de la loi.

L'al. 3 concernera la suppression de l'assujettissement à l'impôt dans les enclaves douanières suisses. Selon le droit en vigueur, les véhicules automobiles qui sont importés sur le territoire douanier depuis les enclaves douanières suisses ne sont pas soumis à l'impôt sur les véhicules automobiles, car ils ont déjà été imposés lors de leur importation dans ces enclaves. Comme les véhicules automobiles seront à l'avenir exonérés de l'impôt sur les véhicules automobiles dans les enclaves douanières suisses, ils y seront soumis en cas d'importation ultérieure sur le territoire douanier. La disposition transitoire prévue ici vise à garantir que les véhicules automobiles qui seront importés sur le territoire douanier depuis une enclave douanière suisse après l'entrée en vigueur de la modification de la loi ne soient pas soumis à l'impôt sur les véhicules automobiles si celui-ci a déjà été acquitté dans cette enclave douanière suisse en vertu du droit actuellement en vigueur.

### **34. Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)<sup>138</sup>**

#### *Remplacement d'expressions*

«Entrepôt agréé» sera remplacé par «entrepôt fiscal» et «entrepôt agréé» par «entrepôt», puisqu'il convient de reprendre ici la nouvelle terminologie de la LE-OFDF.

#### *Art. 1a*

L'art. 1a précisera que la LE-OFDF s'applique pour l'exécution de la législation sur l'imposition des huiles minérales dans la mesure où la Limpmin ne contient pas de dispositions contraires.

#### *Art. 2, al. 3, let. b*

Comme le terme d'importateur ne figurera pas dans la LE-OFDF, la let. b sera abrogée. Dans le cadre de l'importation de marchandises, il conviendra de le remplacer par le terme de débiteurs de la dette fiscale (voir l'art. 9, let. a, Limpmin).

#### *Art. 4, al. 1, let. a, b et c*

La naissance de la créance fiscale en cas d'importation sera régie par l'art. 19 LE-OFDF. Les let. a et c seront abrogées. L'indication entre parenthèses des art. 27 à 32 sera supprimée à la let. b, car il ne sera plus nécessaire d'y faire référence puisque les dispositions relatives à l'entrepôt fiscal figureront à l'art. 44 LE-OFDF.

<sup>138</sup> RS 641.61

*Art. 5, al. 1*

L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) exécutera la Limpin et fera ainsi office d'autorité fiscale.

*Art. 6*

L'art. 6 sera abrogé, car les contrôles seront régis par le titre 8 de la LE-OFDF et l'obligation de coopérer, par l'art. 55 LE-OFDF.

*Art. 7*

L'art. 7 sera abrogé, car l'assistance administrative sera régie par le titre 11 de la LE-OFDF.

*Art. 9, let. a*

Conformément à la terminologie de l'art. 21, al. 1, LE-OFDF, «importateur» sera remplacé, dans le cadre de l'importation de marchandises, par «débiteurs de la dette fiscale».

*Art. 10*

L'art. 10 sera abrogé, car la succession fiscale sera régie par les art. 22 à 25 LE-OFDF.

*Art. 11*

L'art. 11 sera abrogé, car la responsabilité solidaire des personnes chargées de la liquidation et des organes des personnes morales sera supprimée.

*Art. 16*

L'art. 16 sera abrogé, car la perception des émoluments sera régie par le titre 13 de la LE-OFDF.

*Art. 18 et 18a*

À la suite de la révision totale de l'art. 18 Limpin et de la création du nouvel art. 18a Limpin, les dispositions relatives au remboursement de l'impôt sur les huiles minérales seront présentées de manière plus transparente et pourront être consultées plus facilement. Les motifs de remboursement actuels ne changeront pas du point de vue matériel. Les dispositions du nouvel al. 4 prévoient cependant un transfert de compétence. Alors que les motifs de remboursement qui y sont cités relèvent de la compétence du DFF selon le droit en vigueur, la compétence en la matière sera déléguée au Conseil fédéral à l'avenir.

Les dispositions relatives au montant du remboursement, à la procédure de remboursement et aux intérêts, qui figurent actuellement à l'art. 18 Limpin, seront intégrées à l'art. 18a Limpin, créé à cet effet. Cela n'entraînera aucun changement du point de

vue matériel. La compétence de fixer le montant du remboursement restera notamment du ressort du DFF.

*Art. 19, al. 1*

L'art. 19, al. 1, sera abrogé, car la déclaration fiscale sera régie par le titre 2 de la LE-OFDF.

*Art. 20*

La périodicité des déclarations sera régie par l'art. 8, al. 5, LE-OFDF. L'art. 20 sera par conséquent abrogé.

*Art. 21 à 26*

Les art. 21 à 26 Limpin seront abrogés, car la taxation, l'exigibilité, les sûretés, la perception subséquente, les demandes de restitution, la prescription, la remise de l'impôt et les entrepôts fiscaux seront régis par le titre 4 de la LE-OFDF.

*Art. 27 à 32*

En raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, les dispositions de base relatives à l'entrepôt fiscal figureront à l'art. 44 LE-OFDF. Les art. 27 à 32 seront par conséquent abrogés.

Les dispositions particulières qui ne seront pas couvertes par la LE-OFDF et sa ou ses ordonnance(s) d'exécution relèveront à l'avenir de l'Oimpin.

*Art. 33*

En raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, les dispositions de base relatives à la statistique seront régies par l'art. 67, al. 2, let. k, LE-OFDF, en relation avec l'art. 22 LPD et la LSF. Il ne sera donc pas nécessaire de créer un article distinct en la matière dans la Limpin. L'art. 33 Limpin sera par conséquent abrogé.

*Art. 34, 35 et 37*

Les art. 34, 35 et 37 seront abrogés, car les voies de droit seront régies par le chapitre 3 du titre 6 de la LE-OFDF.

*Art. 38b et 41 (si l'on opte pour la solution 2 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

Voir le commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

*Section 9*

Les dispositions pénales seront ajustées en raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal. Le montant de l'amende pourra atteindre le triple de

l'impôt en cas de soustraction ou de mise en péril par négligence de celui-ci. Les motifs particuliers de mise en péril de l'impôt seront conservés. Comme le prévoient la plupart des autres actes législatifs, toutes les infractions fiscales visées par la Limpmin seront prescrites au bout de sept ans<sup>139</sup> conformément à la pratique et à la règle fixée à l'art. 11, al. 2, DPA. Il n'apparaît pas justifié de mettre en place une réglementation distincte relative à la prescription sur la seule base des redevances concernées, notamment pour éviter une complication du droit pénal administratif. Le commentaire des dispositions pénales de la LDD est valable par analogie.

*Art. 48a*

Pour des raisons de sécurité juridique, les procédures en suspens au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi seront menées à terme selon le droit actuel, du point de vue tant formel que matériel.

**35. Loi fédérale du 23 décembre 2011 sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>**<sup>140</sup>

*Art. 42*

L'amende fixée en cas de soustraction intentionnelle de la taxe pourra atteindre le quintuple de celle-ci. Elle pourra en revanche atteindre le triple de celle-ci si l'auteur de la soustraction agit par négligence. Le terme de circonstances aggravantes sera en outre défini en lien avec la soustraction.

*Art. 43 (si l'on opte pour la solution 2 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

Pour la solution 2, la let. d est déplacée au nouvel al. 1<sup>bis</sup> et seule l'intention est punie. Voir par ailleurs le commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

**36. Loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL)**<sup>141</sup>

*Art. 2a et 2b*

Par analogie avec la loi sur les douanes, l'art. 2a LRPL précisera que la LE-OFDF s'applique dans la mesure où la LRPL ne contient pas de dispositions contraires. Les dispositions de la LE-OFDF relatives à la déclaration des marchandises et à la perception des redevances s'appliqueront par analogie à la LRPL, compte tenu du fait que

<sup>139</sup> Voir ATF 134 IV 328 (art. 11, al. 2, DPA, en relation avec l'art. 333, al. 6, let. d, CP)

<sup>140</sup> RS 641.71

<sup>141</sup> RS 641.81

celle-ci ne porte pas sur la taxation de marchandises imposables, mais sur la perception de redevances pour l'ensemble du réseau routier public suisse. L'art. 2b LRPL stipulera en outre que l'OFDF est chargé de l'exécution de la LRPL. Il manque actuellement un article régissant les compétences en la matière.

*Art. 11, al. 1 et 3*

Il conviendra d'abroger l'al. 1, car l'obligation de coopérer à l'établissement du kilométrage à laquelle est soumis l'assujetti sera régie par l'art. 55, al. 1, LE-OFDF. En vertu de celui-ci, les participants à la procédure devront coopérer à l'établissement des faits déterminants pour la perception des redevances de manière à ce que l'OFDF puisse fixer les redevances de façon complète et correcte.

L'actuel al. 3 porte sur la taxation d'office en l'absence de données suffisantes. L'art. 2a, al. 2, LRPL fera à l'avenir référence à l'application par analogie des dispositions de la LE-OFDF relatives à la déclaration des marchandises et à la perception des redevances. Ainsi, l'art. 18, al. 2, LE-OFDF prévoit que l'OFDF procède à la taxation, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, des marchandises non déclarées ou déclarées de manière incomplète. L'application par analogie de cette disposition signifie que l'OFDF fixera lui-même les redevances, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, si les données permettant de déterminer le trajet soumis à la redevance sont insuffisantes ou soulèvent des doutes. L'al. 3 sera par conséquent abrogé.

*Art. 13*

L'art. 13 LRPL sera abrogé. La disposition prévoyant que la redevance soit perçue au moins une fois par année sera à l'avenir inscrite dans l'ordonnance en vertu de l'art. 8, al. 5, LE-OFDF.

*Art. 14*

Le paiement anticipé et la fourniture de sûretés ou de garanties seront régis par les art. 31 ss LE-OFDF. Une réglementation en la matière sera donc superflue dans la LRPL. La compétence du Conseil fédéral de prévoir des procédures simplifiées, qui est actuellement visée à l'al. 1, sera en revanche maintenue.

En vertu du nouvel art. 2a, al. 1, LRPL, l'art. 32, al. 2, et l'art. 42, al. 3, LE-OFDF s'appliqueront en ce qui concerne la garantie de la créance fiscale et l'assimilation des décisions entrées en force à des jugements exécutoires au sens des art. 80 ss LP. Le renvoi figurant à l'art. 14, al. 2, LRPL sera donc superflu. La subdivision de l'article en alinéas sera par conséquent supprimée.

*Art. 15*

La prescription de la créance fiscale sera entièrement régie par l'art. 30 LE-OFDF. Le remboursement, dans le délai de prescription, du paiement indu d'une créance sera supprimé. La correction de la taxation devra être demandée dans tous les cas durant le délai d'opposition. L'art. 15 sera par conséquent abrogé.

*Art. 16*

L'art. 16 LRPL sera abrogé, car l'assistance administrative nationale sera régie par l'art. 108 LE-OFDF.

*Art. 17*

L'art. 17 LRPL, qui concerne la remise de la redevance, sera abrogé à des fins d'harmonisation. La procédure de remise sera ainsi régie par l'art. 41 LE-OFDF.

*Art. 18*

Il conviendra de supprimer la compétence d'utiliser les données recueillies afin d'établir des statistiques. En raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, les dispositions de base relatives à la statistique seront régies par l'art. 67, al. 2, let. k, LE-OFDF, en relation avec l'art. 22 LPD et la LSF.

*Art. 19b et 20 à 20b*

Les dispositions pénales seront ajustées en raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal. La soustraction et la mise en péril de la redevance seront ainsi régies par deux articles distincts (art. 20 et 20a LRPL). Le commentaire des dispositions pénales de la LDD est valable par analogie.

Les dispositions relatives à la soustraction de la redevance seront précisées à l'art. 20 LRPL. L'al. 1, let. a, stipulera qu'une amende est infligée aux personnes qui soustraient la redevance en n'effectuant pas de déclaration, en procédant à des dissimulations, en faisant une déclaration inexacte ou de toute autre manière. L'amende de 100 francs au moins sera supprimée, car les amendes minimales sont atypiques en droit pénal. En cas de soustraction par négligence, il sera possible de prononcer une amende pouvant atteindre le triple de la redevance soustraite. En vertu de l'al. 4, quiconque n'introduira pas les données relatives à une remorque dans l'instrument de mesure qui reconnaît automatiquement cette dernière ne sera pas punissable si cet instrument fonctionne dûment. En effet, le conducteur devra pouvoir compter sur le fait que celui-ci fonctionne dûment. Dès lors, il conviendra de ne pas sanctionner pénalement le fait de ne pas introduire, par négligence, des données dans un instrument de mesure fonctionnant dûment.

Les dispositions relatives à la mise en péril de la redevance seront quant à elles précisées à l'art. 20a. Quiconque, intentionnellement, mettra en péril tout ou partie de la redevance ou compromettra tout ou partie de la procédure de taxation légale en n'effectuant pas de déclaration, en faisant une fausse déclaration, en procédant à des dissimulations, en communiquant des informations erronées, en ne mettant pas en service l'appareil de mesure ou de toute autre manière sera puni d'une amende. L'art. 20a LRPL ne prévoira pas non plus d'amende de 100 francs au moins.

*Art. 23, al. 2, 3 et 4*

Les voies de droit seront régies par le chapitre 2 du titre 6 de la LE-OFDF. Le délai d'opposition sera dans tous les cas de 60 jours. Il sera ainsi doublé. Les différents

délais applicables en fonction de l'organe décisionnel compétent au sein de l'OFDF seront supprimés.

L'art. 23 LRPL sera abrogé, à l'exception de l'al. 1. En effet, l'exécution de la LRPL ayant été déléguée en partie aux cantons, les décisions de la première instance cantonale devront continuer de faire l'objet d'un recours auprès de l'OFDF. Le délai de recours passera cependant dans tous les cas à 60 jours.

### **37. Loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool (LAlc)<sup>142</sup>**

#### *Art. 1, al. 2*

L'alinéa proposé réglera l'applicabilité de la LE-OFDF et remplacera la réserve générale de la législation sur les douanes. La LE-OFDF s'appliquera ainsi toujours si la LAlc ne contient pas de dispositions contraires ou complémentaires. L'art. 4, let. c, LE-OFDF prescrira en contrepartie que l'OFDF sera compétent pour percevoir l'impôt sur l'alcool en vertu de la LAlc.

#### *Art. 7, al. 2 et 3*

Les mesures de contrôle seront réglées de manière exhaustive dans la LE-OFDF (art. 55 s. et 77 ss). Des mesures de contrôle supplémentaires pourront toujours être définies dans la concession. L'al. 2 sera modifié en conséquence et l'al. 3, abrogé.

#### *Art. 23*

La perception des redevances sera régie par le titre 4 de la LE-OFDF, qui comprendra en particulier la naissance de la dette fiscale, l'exigibilité et la force exécutoire ainsi que les intérêts et la prescription. Par conséquent, l'art. 23 sera abrogé.

#### *Art. 31<sup>bis</sup>*

En vertu de l'art. 127, al. 1, Cst., les principes généraux régissant le cercle des assujettis sont définis par la loi.

#### *Art. 34*

L'art. 34 devra être abrogé dans son intégralité.

L'art. 44 LE-OFDF contiendra des dispositions générales relatives aux conditions d'autorisation ainsi qu'à l'exploitation d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal. Ces dispositions primeront ainsi les prescriptions instituées par une loi spéciale qui sont prévues par l'art. 34, al. 2 et 3, LAlc. En outre, l'art. 1, al. 2, LAlc renverra à la

<sup>142</sup> RS 680

LE-OFDF; l'actuel renvoi à la LD mentionné à l'art. 34, al. 1, LAlc ne sera donc plus nécessaire.

*Art. 35*

Il est renvoyé ici au commentaire de l'art. 7 (plus haut). L'art. 35 pourra être abrogé.

*Art. 36*

Les prescriptions concernant le remboursement à l'exportation instituées par une loi spéciale devront être abrogées. Ce point devra être régi au niveau de l'ordonnance. Sur la base de la prescription correspondante mentionnée à l'art. 36, al. 2, LALC, les al. 3 à 5 pourront être abrogés.

*Section 6a (art. 46 à 48)*

Le droit de gage légal sera régi par le titre 4, chapitre 2, section 4 (art. 36 ss) LE-OFDF pour toutes les redevances. Par conséquent, les art. 46 à 48 pourront être abrogés.

*Section 7 (art. 49 à 51)*

Les voies de droit seront régies par le titre 6, chapitre 2 (art. 57 ss) LE-OFDF. Le délai pour les oppositions sera fixé uniformément à 60 jours. Les art. 49 à 51 pourront être abrogés.

*Art. 52*

L'article proposé contiendra une vue d'ensemble des infractions. À noter que l'exécution relèvera tant de l'OFDF que des cantons, comme c'est le cas à l'heure actuelle (voir art. 57, al. 2, LAlc).

*Art. 53 et 54*

La qualification des infractions sera reformulée. Les expressions «par métier» et «par habitude» seront remplacées par la notion de «circonstances aggravantes» au sens de l'art. 56c LAlc.

L'actuel art. 54 LAlc sera scindé en deux nouveaux articles qui réguleront séparément la soustraction de l'impôt et la mise en péril de l'impôt.

*Art. 54 (si l'on opte pour la solution 2 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

Voir le commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

*Art. 56a*

À la différence d'autres actes législatifs, l'amende ne pourra pas être liée à la valeur de la marchandise (valeur des boissons distillées). Dans la plupart des cas, cette valeur sera en effet beaucoup trop faible.

*Art. 58 (si l'on opte pour la solution 2 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

Voir le commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

*Art. 59*

Comme ce sera le cas pour la plupart des autres actes législatifs, toutes les infractions fiscales à la LAlc se prescriront conformément à la règle énoncée à l'art. 11, al. 2, DPA ou selon la pratique par sept ans<sup>143</sup>. Une réglementation différente de la prescription uniquement en fonction des redevances concernées ne serait pas justifiée et conduirait à une complication du droit pénal administratif. Dans le droit actuel (art. 52 et 53), la prescription des infractions aux prérogatives de la Confédération est déjà régie par l'art. 11, al. 2, DPA.

*Art. 62 et 63*

Les articles actuels se fondent encore sur la perception de l'impôt par la Régie fédérale des alcools (RFA) ayant la personnalité juridique propre. Or, la RFA a été intégrée dans l'AFD le 1<sup>er</sup> janvier 2018. La perception subséquente sera régie de manière uniforme par le titre 4, chapitre 3 (art. 39 ss), LE-OFDF. Par conséquent, les art. 62 et 63 LAlc pourront être abrogés.

*Section 9 (art. 65 à 69)*

Les art. 65 à 69 devront être abrogés.

Le recouvrement sera régi par les art. 42 ss LE-OFDF (titre 4, chapitre 4) et la décision de réquisition de sûretés, décrite à l'art. 35 LE-OFDF. Le paiement subséquent et la remise des redevances seront systématiquement régis autrement (art. 39 ss LE-OFDF). À noter que l'art. 41 LE-OFDF définira la remise des redevances de manière plus restrictive que l'actuel art. 69 LAlc. Pour bénéficier de la remise, il ne suffira ainsi plus de prouver la disparition d'une marchandise sur laquelle les redevances auront été perçues.

*Art. 70*

Cette réglementation se fonde sur une situation particulière, à savoir la perception de l'impôt sur l'alcool par la RFA en tant qu'organisation indépendante. Elle n'est plus d'actualité et devra par conséquent être abrogée.

*Art. 71*

La RFA n'exécute plus la LAlc. Par conséquent, l'art. 71 devra être abrogé.

*Art. 73*

L'assistance administrative (nationale et internationale) sera régie par les art. 108 ss LE-OFDF (titre 11). Par conséquent, l'art. 73 devra être abrogé.

<sup>143</sup> Voir ATF 134 IV 328 (art. 11, al. 2, DPA en relation avec l'art. 333, al. 6, let. d, CP)

*Art. 76g*

Pour des raisons de sécurité juridique, les procédures en suspens au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi seront menées à terme sur les plans formel et matériel selon la loi actuelle.

### **38. Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu)<sup>144</sup>**

*Art. 72, al. 5, 1<sup>re</sup> et 3<sup>e</sup> phrases*

Changement de dénomination: «organes d'enquête de l'administration des douanes» et «organes douaniers» sont remplacés respectivement par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)» et «OFDF».

*Art. 100, al. 3*

Changement de dénomination: «organes des douanes» est remplacé par «OFDF».

### **39. Loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques (LIE)<sup>145</sup>**

*Art. 25b*

Cette disposition s'appuie sur l'art. 96 LE-OFDF. Avec l'essor du commerce en ligne, des petits envois de faible valeur sont importés alors qu'ils enfreignent les dispositions de la loi sur les installations électriques. Pour qu'ils n'arrivent pas sur le marché suisse, ils doivent être détruits dans le cadre d'une procédure simplifiée.

*Art. 25c*

L'art. 99 LE-OFDF donnera aux collaborateurs de l'OFDF la possibilité de conclure des transactions fictives en utilisant une fausse identité. Le but des transactions fictives est de détecter les contournements de la législation suisse afin de contribuer à protéger la population contre les marchandises non conformes. Dans les domaines où le contrôle des marchandises à la frontière et à l'intérieur du pays incombe à des autorités différentes, cela n'aurait pas de sens que seuls les collaborateurs de l'OFDF se voient attribuer cette compétence. Dans le domaine des matériels électriques, ce sont principalement l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ESTI) ainsi que, pour certains aspects (champ d'application de l'ordonnance du 25 novembre 2015 sur la compatibilité électromagnétique [OCEM]<sup>146</sup>), l'OFCOM qui sont à l'intérieur du pays les organes de contrôle chargés de la surveillance du marché (voir art. 21, ch. 2, LIE et art. 24 OCEM). Ces autorités collaborent étroitement avec l'OFDF et se soutiennent mutuellement.

<sup>144</sup> RS 732.1

<sup>145</sup> RS 734.0

<sup>146</sup> RS 734.5

Les compétences de l'ESTI sont définies à l'art. 21, ch. 2, LIE, en relation avec l'art. 3 LIE, ainsi qu'à l'art. 2, al. 1, let. a, e et f, de l'ordonnance du 7 décembre 1992 sur l'ESTI<sup>147</sup>. Les «machines» dont il est question à l'art. 21, ch. 2, LIE étaient les seuls matériels qui existaient en 1902, au moment où cette loi a été adoptée. Le législateur de l'époque n'a par conséquent pas employé le terme de matériels; le signe de sécurité de l'ESTI pour les matériels électriques à basse tension a été créé plus tard, lorsque ces matériels ont fait leur entrée dans les ménages. Une interprétation actuelle de l'art. 21, ch. 2, LIE permet de conclure que la notion de «machines» englobe également les matériels électriques à basse tension. Toutefois, employer le terme démodé de «machine» n'a pas de sens à l'heure actuelle, d'autant qu'il est généralement compris au sens visé par la directive machines, qui renvoie (en partie) à la directive basse tension (directive 2014/35/UE<sup>148</sup>) pour la partie électrique.

Faute de définition dans la LIE, le concept de matériels électriques découle du droit supérieur, à savoir des directives basse tension (directive 2014/35/UE<sup>149</sup>) et ATEX (directive 2014/34/UE<sup>150</sup>), dans lesquelles il est respectivement question de «matériel électrique» et d'«appareils». La disposition porte donc sur les matériels qui entrent dans le champ d'application de l'ordonnance du 25 novembre 2015 sur les matériels électriques à basse tension (OMBT)<sup>151</sup> ou dans celui de l'ordonnance du 25 novembre 2015 sur les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles (OSPEX)<sup>152</sup>.

La nouvelle disposition permettra aux organes de contrôle, c'est-à-dire à leurs collaborateurs, de vérifier si les matériels électriques vendus ou destinés à être vendus en Suisse respectent les exigences concernant la sécurité et la lutte contre les perturbations. Comme dans la plupart des domaines, le commerce des matériels électriques se déroule en grande partie sur Internet. Par conséquent, le consommateur (et l'organe de contrôle) ne voit pas physiquement les matériels avant l'achat. Ceux-ci échappent à la surveillance de l'organe de contrôle jusqu'à ce qu'ils soient soit annoncés par un concurrent ou un consommateur à la suite d'un problème, soit achetés par l'organe de contrôle en vue d'un contrôle. Lorsqu'il acquiert un matériel pour le contrôler, l'organe de contrôle doit se présenter comme autorité. Il est alors facile pour le vendeur en ligne de ne pas envoyer le matériel sous prétexte que les produits viennent «par hasard» d'être retirés de l'offre. Il arrive aussi que le vendeur envoie un matériel de qualité (*golden sample*) lorsqu'il sait que la commande a été passée par une autorité de surveillance. Les contrôles par sondages prescrits par la loi ne remplissent donc pas leur objectif. L'OFDF et les organes de contrôle tels que l'ESTI et l'OFCOM doivent

<sup>147</sup> RS 734.24

<sup>148</sup> Voir <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0035>

<sup>149</sup> Directive 2014/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché du matériel électrique destiné à être employé dans certaines limites de tension, JO L 96 du 29.3.2014, p. 357

<sup>150</sup> Directive 2014/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles, JO L 96 du 29.3.2014, p. 309

<sup>151</sup> RS 734.26

<sup>152</sup> RS 734.6

cependant veiller, en faveur des consommateurs suisses, à ce que le respect des exigences concernant la sécurité et la lutte contre les perturbations soit garanti pour cette forme de commerce également. Pour pouvoir constater les risques, il faut toutefois pouvoir examiner les matériels effectivement mis en vente, ce qui implique souvent d'agir rapidement. Il ne serait pas pertinent d'attendre, pour pouvoir retirer des matériels du marché, qu'un problème survienne ou que l'OFDF les détecte par hasard lors d'un contrôle par sondages. Par conséquent, l'organe de contrôle doit pouvoir donner une fausse identité lorsqu'il acquiert un matériel à contrôler. Seule l'identité de l'acheteur en tant qu'autorité serait dissimulée. Un tel procédé est proportionné en dehors d'une procédure pénale eu égard aux risques potentiels pour la santé: l'atteinte au principe de la bonne foi dans les relations commerciales est minime et la mise en péril concrète potentielle de la sécurité des consommateurs pèse davantage dans la balance.

Le Parlement a déjà adopté une disposition analogue dans le domaine des produits thérapeutiques (art. 66, al. 3, LPTh). Cette disposition est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. En outre, l'art. 14 du nouveau règlement européen sur la surveillance du marché et la conformité des produits (règlement [UE] 2019/1020<sup>153</sup>) prévoit que les organes d'exécution des États membres peuvent effectuer des achats sous une fausse identité.

Al. 1: la commande de matériels sous une fausse identité par des organes de contrôle de l'État est délicate du point de vue du principe de la bonne foi inscrit aux art. 5 et 9 Cst. Au nom du principe de subsidiarité, et par analogie avec l'art. 66, al. 3, LPTh, les commandes sous une fausse identité ne seront donc autorisées que si les vérifications effectuées n'ont donné aucun résultat ou si l'exécution de la loi sur les installations électriques n'aurait aucune chance d'aboutir ou serait excessivement difficile (al. 1).

Al. 2: par analogie avec l'art. 293 CPP, l'étendue de l'intervention des organes de contrôle sera limitée. L'activité d'un agent infiltré ne devra notamment avoir qu'une incidence mineure sur la décision d'un tiers de commettre une infraction concrète (al. 2).

Al. 3: l'al. 3 garantit que la personne concernée sera informée de la transaction fictive dès que les organes d'exécution seront en possession de la marchandise. Cette personne sera ainsi en mesure de se défendre contre la mesure ordonnée le cas échéant par les organes d'exécution, comme cela est requis par le droit d'être entendu prévu par l'art. 29, al. 2, Cst., qui garantit entre autres à la personne concernée le droit de requérir des moyens de preuve et celui de consulter le dossier.

<sup>153</sup> Règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011, JO L 169 du 25.6.2019, p. 1

#### **40. Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)<sup>154</sup>**

*Art. 25, al. 2, let. f*

Changement de dénomination: «douane» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

*Art. 27, al. 2, 1<sup>re</sup> phrase*

Changement de dénomination: «douane» est remplacé par «OFDF».

*Art. 89e, let. b*

Changement de dénomination: «organes douaniers» est remplacé par «OFDF».

*Art. 99, al. 1, let. d*

Changement de dénomination: «douane» est remplacé par «OFDF».

*Art. 100, ch. 4, 1<sup>re</sup> phrase*

Changement de la dénomination en «OFDF».

#### **41. Loi du 19 mars 2010 sur la vignette autoroutière (LVA)<sup>155</sup>**

Les modifications apportées à la LVA concernent le changement de nom de l'AFD et de la LD. La possibilité de faire recours auprès de l'OFDF contre les décisions rendues par l'autorité de première instance cantonale restera inchangée. Les dispositions pénales de la LVA ne seront pas harmonisées avec celles de la LE-OFDF et des actes législatifs relatifs à d'autres redevances non douanières. Les infractions seront sanctionnées dans le cadre de la procédure relative aux amendes d'ordre.

La LVA fait actuellement l'objet d'une révision partielle. Cette dernière prévoit un système dual fondé sur la coexistence de la vignette autocollante traditionnelle et d'une vignette électronique facultative. Elle entrera vraisemblablement en vigueur avant la LE-OFDF. Dès que le contenu de la LVA révisée sera fixé, une version modifiée de la LVA sera introduite dans l'annexe du présent projet afin de remplacer la version qui y figure actuellement.

Dans tout l'acte, les expressions «Direction générale des douanes» et «Administration fédérale des douanes» sont remplacées par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)» ou «OFDF».

<sup>154</sup> RS 741.01

<sup>155</sup> RS 741.71

*Art. 2a et 2b*

Par analogie avec la loi sur les douanes, l'art. 2a LVA prévoit que la LE-OFDF s'appliquera dans la mesure où la LVA ne contient pas de dispositions spécifiques, expressément contraires ou complémentaires. L'art. 2b LVA précise que l'OFDF sera compétent pour l'exécution de la LVA.

*Art. 9, al. 1*

L'expression «Administration fédérale des douanes (AFD)» est remplacée par «OFDF».

*Art. 11*

L'art. 11 LVA concerne les contrôles visant à vérifier l'acquittement de la redevance. La compétence de l'OFDF d'effectuer des contrôles à la frontière douanière et dans l'espace frontalier sera régie par l'art. 80 LE-OFDF. L'art. 11 est donc adapté. Il incombera toujours aux cantons d'effectuer des contrôles à l'intérieur du pays.

*Art. 12*

Étant donné que la fourniture de sûretés et le droit de gage fiscal seront réglés au titre 4, chapitre 2, de la LE-OFDF, cet article est abrogé.

*Art. 13*

Les voies de droit seront régies par le titre 6, chapitre 2, de la LE-OFDF: l'al. 2 peut donc être abrogé. L'al. 1 est conservé, car il réglemente les voies de droit en lien avec les décisions de la première instance cantonale. Les décisions de la première instance cantonale pourront toujours faire l'objet d'un recours auprès de l'OFDF, mais le délai de recours passera d'une manière générale de 30 à 60 jours.

*Art. 17*

La prescription de la poursuite pénale des contraventions correspond à l'art. 109 CP. Cet article servant uniquement à accroître la lisibilité, il peut être abrogé.

## **42. Loi du 20 mars 2009 sur le transport des voyageurs (LTV)<sup>156</sup>**

*Art. 25, al. 1, let. a*

Changement de la dénomination en «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

<sup>156</sup> RS 745.1

*Art. 62*

Changement de dénomination: «bureaux de douane» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

#### **43. Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure (LNI)<sup>157</sup>**

*Art. 53*

Changement de la dénomination en «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

*Art. 60, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase*

Changement de dénomination: «Administration des douanes» est remplacé par «OFDF».

#### **44. Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)<sup>158</sup>**

*Art. 9, al. 2*

Changement de dénomination: «Direction générale des douanes» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

*Art. 10*

Changement de dénomination: «Direction générale des douanes» est remplacé par «OFDF».

*Art. 21a, al. 2, let. c*

Changement de dénomination: «membres du Corps des gardes-frontières» est remplacé par «collaborateurs de l'OFDF».

*Art. 38, al. 2*

Changement de dénomination: «douane» est remplacé par «OFDF».

*Art. 105, titre et al. 1*

Réserve de la législation sur la douane et la sécurité des frontières

<sup>157</sup> RS 747.201

<sup>158</sup> RS 748.0

## 45. Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC)<sup>159</sup>

### *Art. 33a*

L'art. 99 LE-OFDF donnera aux collaborateurs de l'OFDF la possibilité de conclure des transactions fictives en utilisant une fausse identité. Le but des transactions fictives est de détecter les contournements de la législation suisse, tels que la livraison de marchandises étrangères en Suisse moyennant le contournement d'un interdit (par ex. installations destinées à perturber le trafic des télécommunications [*jammers*]). La douane et l'OFCOM collaborent depuis de nombreuses années pour le contrôle des installations de télécommunication à la frontière. Vu l'essor du commerce en ligne d'installations de radiocommunication ou de produits contenant ce type d'installation (par ex. Internet des objets [IoT]) et étant donné que des produits manifestement non conformes sont proposés à la vente, l'OFCOM doit pouvoir effectuer des transactions fictives. Le retrait du marché des produits concernés bénéficie tant aux consommateurs qu'aux acteurs du marché en Suisse.

Pour que les objectifs de la LTC puissent être atteints, il est indispensable que les collaborateurs de l'OFCOM puissent eux aussi conclure des transactions fictives. La nouvelle disposition permettra à l'OFCOM de contrôler la légalité de la circulation des installations de radiocommunication proposées à l'étranger qui sont destinées à la Suisse (art. 33a LTC). En Suisse, pour qu'une installation de radiocommunication non conforme puisse être retirée du marché, il faut soit qu'elle engendre d'abord une perturbation, soit que la douane (le futur OFDF) la découvre lors d'un contrôle par sondages. Cette situation est incompréhensible et il faudrait pouvoir agir en amont. Il n'est pas rare que des offres d'installations de radiocommunication, en particulier sur Internet, suscitent des doutes quant au fait qu'elles circulent légalement ou éveillent le soupçon qu'elles sont l'objet d'une infraction à la LTC. Afin de contrôler la légalité de la circulation de ces installations, l'OFCOM doit se présenter comme autorité à la personne mettant l'installation en vente. Cette personne est ainsi avertie et peut éviter d'éventuelles sanctions administratives ou pénales. Dans l'intérêt d'un trafic des radiocommunications sans perturbations, il est toutefois capital de retirer du marché les installations de radiocommunication qui s'y trouvent illégalement – en particulier celles qui figurent sur la liste noire des installations non conformes –, afin d'en empêcher le commerce et de faire en sorte que les personnes concernées soient tenues pénalement responsables. Par conséquent, les collaborateurs de l'OFCOM pourront à l'avenir conclure des transactions fictives portant sur des installations de radiocommunication.

La commande de produits sous une fausse identité par des organes de contrôle de l'État est cependant délicate du point de vue du principe de la bonne foi inscrit aux art. 5 et 9 Cst.

Le Parlement a déjà adopté une disposition équivalente dans le domaine des produits thérapeutiques (art. 66, al. 3, LPTh). Cette disposition est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. En outre, l'art. 14 du nouveau règlement européen sur la surveillance du

<sup>159</sup> RS 784.10

marché et la conformité des produits (règlement [UE] 2019/1020) prévoit que les organes d'exécution des États membres peuvent effectuer des achats sous une fausse identité. Au nom du principe de subsidiarité, et par analogie avec l'art. 66, al. 3, LPTh, les commandes sous une fausse identité ne seront donc autorisées que si les vérifications effectuées n'ont donné aucun résultat ou si l'exécution de la LTC n'aurait aucune chance d'aboutir ou serait excessivement difficile (al. 1).

Par analogie avec l'art. 293 CPP, l'étendue de l'intervention des organes de contrôle sera limitée. L'activité d'un agent infiltré ne devra notamment avoir qu'une incidence mineure sur la décision d'un tiers de commettre une infraction concrète (al. 2).

L'al. 3 garantit que la personne concernée sera informée de la transaction fictive dès que les organes de contrôle seront en possession des installations de radiocommunication. Cette personne sera ainsi en mesure de se défendre contre la transaction fictive, le cas échéant, comme cela est requis par le droit d'être entendu prévu par l'art. 29, al. 2, Cst., qui garantit entre autres à la personne concernée le droit de requérir des moyens de preuve et celui de consulter le dossier.

*Art. 34, al. 1<sup>ter</sup>*

L'art. 34, al. 1<sup>ter</sup>, est adapté: l'OFDF sera l'autorité habilitée à mettre en place, mettre en service ou exploiter une installation perturbatrice aux fins de garantir la sécurité publique dans le trafic transfrontalier, aux conditions définies par le Conseil fédéral. Voir le commentaire de l'art. 87, al. 1, LE-OFDF.

*Art. 58, al. 6*

Cette disposition s'appuie sur l'art. 96 LE-OFDF. Avec l'essor du commerce en ligne, des petits envois de faible valeur sont importés alors qu'ils enfreignent les dispositions de la loi sur les télécommunications. Pour qu'ils n'arrivent pas sur le marché suisse, ils doivent être détruits dans le cadre d'une procédure simplifiée.

## **46. Loi du 8 octobre 2004 sur la transplantation<sup>160</sup>**

*Art. 25, al. 2*

L'al. 1 réglemente l'obligation d'obtenir une autorisation pour les tissus, cellules et organes.

L'al. 2 précise que le stockage dans un entrepôt des douanes est considéré comme importation. Cette disposition correspond à l'art. 7, let. a, LE-OFDF, selon lequel on entend par importation l'introduction de marchandises sur le territoire douanier. Cette notion englobe donc l'acheminement dans un entrepôt douanier. L'al. 2 n'ayant qu'un caractère déclaratoire, il peut être abrogé.

<sup>160</sup> RS 810.21

*Art. 63, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase*

Changement de dénomination: «services douaniers» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

*Art. 65, al. 4, 1<sup>re</sup> phrase*

Adaptations terminologiques.

Changement de dénomination: «services douaniers» est remplacé par «OFDF». L'OFDF retiendra dans le cadre de contrôles les envois d'organes, de tissus, de cellules ou de transplants standardisés lorsqu'il soupçonne une infraction. L'expression «à la frontière ou dans les entrepôts des douanes» est remplacée par «dans le cadre de contrôles». Conformément à l'art. 107, al. 1, let. a, LE-OFDF, les envois suspects seront retenus et non plus saisis.

**47. Loi du 19 décembre 2003 relative à la recherche sur les cellules souches (LRCS)<sup>161</sup>**

*Art. 15, al. 2*

En vertu de l'al. 1, quiconque veut importer ou exporter des cellules souches embryonnaires doit être titulaire d'une autorisation délivrée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP).

L'al. 2 précise que le stockage dans un entrepôt des douanes est considéré comme une importation. Cette disposition correspond à l'art. 7, let. a, LE-OFDF, selon lequel on entend par importation l'introduction de marchandises sur le territoire douanier. Cette notion englobe donc l'acheminement dans un entrepôt douanier. L'al. 2 n'ayant qu'un caractère déclaratoire, il peut être abrogé.

*Art. 21, al. 4, 1<sup>re</sup> phrase*

Adaptations terminologiques.

Changement de dénomination: «services douaniers» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières». L'OFDF retiendra dans le cadre de contrôles les embryons, cellules souches embryonnaires, clones, chimères, hybrides et parthénotes lorsqu'il soupçonne une infraction. L'expression «à la frontière ou dans les entrepôts des douanes» est remplacée par «dans le cadre de contrôles». En allemand, le verbe est également modifié pour correspondre à celui utilisé à l'art. 107, al. 1, let. a, LE-OFDF.

<sup>161</sup> RS 810.31

#### **48. Loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)<sup>162</sup>**

*Art. 5, al. 2*

Changement de dénomination: «Administration des douanes» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

*Art. 14a, al. 1*

Changement de dénomination: «organes des douanes et du corps des gardes-frontière» est remplacé par «OFDF».

*Art. 27, al. 2*

Changement des dénominations concernant les dispositions légales.

*Art. 29, al. 2*

Adaptation à la nouvelle terminologie.

La notion d'entrepôt douanier visée à l'art. 11, al. 1, let. g, LE-OFDF englobera les dépôts francs sous douane et les entrepôts douaniers ouverts. Rien ne changera sur le plan matériel.

*Art. 29b, al. 2, let. c, ch. 1*

Changement de dénomination: «Direction générale des douanes» est remplacé par «OFDF».

*Art. 29b, al. 3*

Changement de dénomination: «organes des douanes et des garde-frontières» est remplacé par «OFDF».

#### **49. Loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques (LPTh)<sup>163</sup>**

*Art. 18, al. 4*

L'al. 4 précise que l'entreposage dans un entrepôt douanier ou dans un dépôt franc sous douane est assimilé à une importation. Cette disposition correspond à l'art. 7, let. a, LE-OFDF, selon lequel on entend par importation l'introduction de marchandises sur le territoire douanier. Cette notion englobe donc l'acheminement dans un entrepôt douanier. L'al. 4 n'ayant qu'un caractère déclaratoire, il peut être abrogé.

<sup>162</sup> RS 812.121

<sup>163</sup> RS 812.21

*Art. 35, al. 1*

L'al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, précise que l'entreposage dans un entrepôt douanier est assimilé à une importation. Cette disposition correspond à l'art. 7, let. a, LE-OFDF, selon lequel on entend par importation l'introduction de marchandises sur le territoire douanier. Cette notion englobe donc l'acheminement dans un entrepôt douanier. La deuxième phrase n'ayant qu'un caractère déclaratoire, elle peut être abrogée.

*Art. 66, al. 4 et 5, 1<sup>re</sup> phrase*

Adaptations terminologiques.

Changement de dénomination: «organes douaniers» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)». L'OFDF retiendra les produits thérapeutiques découverts dans le cadre de contrôles lorsqu'il soupçonne une infraction. L'expression «à la frontière, dans un dépôt franc sous douane ou un entrepôt douanier» est remplacée par «dans le cadre de contrôles». En allemand, le verbe est également modifié pour correspondre à celui utilisé à l'art. 107, al. 1, let. a, LE-OFDF.

Une adaptation rédactionnelle est par ailleurs nécessaire à l'al. 5 en raison du changement de la dénomination.

*Art. 90, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase*

Changement de dénomination concernant la loi sur les douanes (loi sur les droits de douane).

## **50. Loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques (LChim)<sup>164</sup>**

*Art. 2, al. 4, let. c*

Changement de dénomination: «autorités [...] des douanes» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

## **51. Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)<sup>165</sup>**

*Art. 35c*

En vertu de l'al. 1, let. a, les débiteurs de la dette fiscale visés à l'art. 21, al. 1, LE-OFDF seront soumis, pour les opérations d'importation, à la taxe sur les composés organiques volatils. En raison de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit

<sup>164</sup> RS 813.1  
<sup>165</sup> RS 814.01

fiscal, «territoire suisse» sera remplacé par «territoire douanier». Le terme de producteur en tant que personne soumise à la taxe sur le territoire suisse sera en outre supprimé. Dans la pratique, aucune distinction n'est en effet opérée entre les fabricants et les producteurs, et le terme de producteur n'apparaît pas dans l'ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV)<sup>166</sup>.

En raison de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, «ceux qui sont soumis à l'impôt» sera remplacé par «débiteurs de la dette fiscale» à l'al. 1, let. b.

La disposition stipulant que la législation sur les douanes s'applique en ce qui concerne l'importation et l'exportation sera supprimée de l'al. 3, car elle est inutile à cet endroit. Toute la procédure de perception et de remboursement de la taxe sur les composés organiques volatils est régie par l'ordonnance (OCOV). Le renvoi à la législation douanière figure actuellement à l'art. 3 OCOV.

#### *Art. 54*

L'actuel art. 54 LPE précise que la procédure de recours est régie par les dispositions générales de la procédure fédérale. Un nouvel al. 1, qui renvoie à la LE-OFDF en ce qui concerne les voies de droit en matière de taxes d'incitation, sera intégré à cet article afin que les voies de droit applicables aux décisions relatives aux taxes d'incitation visées au chapitre 6 de la LPE soient harmonisées avec celles qui sont valables pour les décisions concernant les autres redevances dont la perception incombe à l'OFDF. Les dispositions prévues à l'al. 2 seront ajustées, car les dispositions générales de la procédure fédérale resteront applicables aux autres domaines régis par la LPE.

#### *Art. 61a à 62*

Les dispositions pénales des différents actes législatifs relevant du droit fiscal et de la LDD seront harmonisées (voir le commentaire ci-après ainsi que le commentaire des dispositions pénales de la LDD, qui est valable par analogie).

Le contenu et la formulation des dispositions pénales relatives aux taxes d'incitation seront ajustés en raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal. Par souci de clarté, un article distinct (art. 61e) sera créé pour les dispositions pénales relatives aux infractions aux prescriptions sur les biocarburants et biocombustibles, qui figurent actuellement à l'art. 61a, al. 2, LPE. La peine applicable sera différente si l'auteur agit intentionnellement ou par négligence, tant en ce qui concerne les infractions en matière de taxes d'incitation que les infractions aux prescriptions sur les biocarburants et biocombustibles. En raison de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, des dispositions pénales distinctes relatives à la mise en péril de taxes d'incitation (art. 61b LPE), au recel de taxes d'incitation (art. 61c LPE) et au détournement du gage fiscal concernant des taxes d'incitation (art. 61d LPE) seront en outre intégrées à la LPE en ce qui concerne les infractions en matière de taxes d'incitation. L'amende applicable à l'auteur d'une infraction aux prescriptions sur les biocarburants et biocombustibles qui agit par négligence sera de 150 000 francs au plus (art. 61e LPE).

<sup>166</sup> RS 814.018

L'art. 62, al. 2, LPE fixera les compétences de l'OFDF en matière de poursuite et de jugement des infractions commises dans le domaine des taxes d'incitation et des infractions aux prescriptions sur les biocarburants et biocombustibles. La prescription de l'action pénale au sens des art. 61a à 61d LPE sera régie par l'art. 11, al. 2, DPA<sup>167</sup>.

*Art. 61b (si l'on opte pour la solution 2 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

Voir le commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

## **52. Loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (LDA)<sup>168</sup>**

*Art. 30a* Conclusion de transactions fictives

L'art. 99 LE-OFDF donnera aux collaborateurs de l'OFDF la possibilité de conclure des transactions fictives en utilisant une fausse identité. Le but des transactions fictives est de détecter les contournements de la législation suisse, afin de contribuer à protéger la population contre les marchandises non conformes. Dans les domaines où le contrôle des marchandises à la frontière et à l'intérieur du pays incombe à des autorités différentes, cela n'aurait pas de sens que seuls les collaborateurs de l'OFDF se voient attribuer cette compétence. Dans le domaine des denrées alimentaires (denrées alimentaires et produits usuels), par exemple, la douane (le futur OFDF) et l'OSAV sont compétents et se soutiennent mutuellement. À l'intérieur du pays, le contrôle des denrées alimentaires et des objets usuels incombe aux organes cantonaux compétents.

De nos jours, les techniques de communication à distance sont de plus en plus utilisées pour la vente de denrées alimentaires et d'objets usuels. Les autorités douanières ainsi que, notamment, les organes cantonaux d'exécution de la législation sur les denrées alimentaires doivent veiller, en faveur des consommateurs suisses, à ce que la protection de la santé et contre la tromperie soit garantie pour cette forme de commerce également. Les organes d'exécution à l'intérieur du pays en particulier doivent s'assurer que la composition des denrées alimentaires et objets usuels vendus en ligne ne présente pas de risques pour la santé et que ces produits ne portent pas de mentions interdites quant à leurs effets thérapeutiques. Si un organe d'exécution commande une marchandise à des fins de contrôle au nom d'un laboratoire cantonal, les vendeurs sont avertis et peuvent livrer une marchandise conforme ou ne pas livrer la marchandise. Mais si les organes d'exécution cantonaux sont eux aussi autorisés à effectuer des achats fictifs, ils peuvent agir efficacement contre les marchandises nocives pour la santé ou trompeuses. Il ne s'agit donc pas pour ces organes de jouer un rôle actif dans le cadre de la poursuite pénale, mais avant tout de garantir la protection des consommateurs.

Le Parlement a déjà adopté une disposition équivalente dans le domaine des produits thérapeutiques (art. 66, al. 3, LPTh). Cette disposition est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. En outre, le nouveau règlement européen relatif aux contrôles (art. 36,

<sup>167</sup> Voir ATF 134 IV 328 (art. 11, al. 2, DPA, en relation avec l'art. 333, al. 6, let. d, CP)

<sup>168</sup> RS 817.0

par. 1, du règlement [UE] 2017/625<sup>169</sup>) prévoit que les organes d'exécution des États membres peuvent effectuer des achats fictifs. Dans l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles<sup>170</sup>, la Suisse et l'UE ont convenu d'harmoniser leur droit et de faciliter les échanges (par ex. en supprimant le contrôle vétérinaire à la frontière) dans les domaines où elles reconnaissent l'équivalence de leurs législations. Certains échanges sont aujourd'hui facilités, mais les dispositions légales des deux parties doivent continuellement être harmonisées. L'ajout proposé dans la loi sur les denrées alimentaires rétablira l'équivalence dans ce domaine.

Al. 1: la commande de produits sous une fausse identité par des organes de contrôle de l'État est délicate du point de vue du principe de la bonne foi inscrit aux art. 5 et 9 Cst. Au nom du principe de subsidiarité, et par analogie avec l'art. 66, al. 3, LPT, les commandes sous une fausse identité ne seront donc autorisées que si les vérifications effectuées n'ont donné aucun résultat ou si l'exécution de la loi sur les denrées alimentaires n'aurait aucune chance d'aboutir ou serait excessivement difficile (al. 1).

Al. 2: par analogie avec l'art. 293 CPP, l'étendue de l'intervention des autorités de contrôle sera limitée. L'activité d'un agent infiltré ne devra notamment avoir qu'une incidence mineure sur la décision d'un tiers de commettre une infraction concrète (al. 2).

Al. 3: l'al. 3 garantit que la personne concernée sera informée de la transaction fictive dès que les organes d'exécution seront en possession de la marchandise. Cette information permettra à la personne concernée de se défendre contre la mesure ordonnée le cas échéant par les organes d'exécution, comme cela est requis par le droit d'être entendu prévu par l'art. 29, al. 2, Cst., qui garantit entre autres à la personne concernée le droit de requérir des moyens de preuve et celui de consulter le dossier.

Al. 4: à l'heure actuelle, le prélèvement officiel d'échantillons est régi par l'ordonnance sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires. En règle générale, les échantillons sont prélevés en présence du propriétaire de la marchandise. Tel n'est pas le cas lorsque des produits sont acquis au moyen d'une technique de communication à distance. Il faut donc doter le Conseil fédéral de la compétence d'édicter des dispositions qui tiennent compte des particularités de la communication à distance.

<sup>169</sup> Règlement (UE) n° 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 999/2001, (CE) n° 396/2005, (CE) n° 1069/2009, (CE) n° 1107/2009, (UE) n° 1151/2012, (UE) n° 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) n° 1/2005 et (CE) n° 1099/2009 ainsi que les directives du Conseil 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE et 2008/120/CE, et abrogeant les règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) n° 854/2004 et (CE) n° 882/2004, les directives du Conseil 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE et 97/78/CE ainsi que la décision 92/438/CEE du Conseil (règlement sur les contrôles officiels), JO L 95 du 7.4.2017, p. 1.

<sup>170</sup> RS **0.916.026.81**

**53. Loi du 17 juin 2005 sur le travail au noir (LTN)<sup>171</sup>**

*Art. 11, al. 1*

Changement de dénomination: «Corps des gardes-frontières» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

**54. Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1966 sur les épizooties (LFE)<sup>172</sup>**

*Art. 11, al. 2*

Changement de dénomination: «organes [...] des douanes » est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

**55. Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP)<sup>173</sup>**

*Art. 20, al. 2, 2<sup>e</sup> phrase, et 3*

Changement des dénominations concernant la loi sur les douanes (loi sur les droits de douane) et l'autorité («Administration fédérale des douanes» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières [OFDF]»).

*Art. 21, al. 3*

Changement de dénomination: «gardes-frontières fédéraux» est remplacé par «OFDF». Adaptation terminologique de l'expression «service douanier».

**56. Loi du 20 juin 1933 sur le contrôle des métaux précieux (LCMP)<sup>174</sup>**

*Art. 12, al. 1<sup>bis</sup>*

À l'heure actuelle, l'enregistrement d'un poinçon de maître est valable pour une période de vingt ans. Or une période aussi longue ne répond plus aux exigences actuelles. Elle sera donc réduite à dix ans, soit la durée applicable dans le domaine de la protection des marques. Pendant les vingt ans d'enregistrement d'un poinçon, les nombreux changements qui interviennent chez le propriétaire ne sont la plupart du temps pas signalés au Bureau central du contrôle des métaux précieux. Ils vont du changement d'adresse à la cessation d'activité. Dans environ 50 à 60 % des cas, les données de base ne sont plus actuelles lorsque les propriétaires sont contactés avant l'expiration de la

<sup>171</sup> RS 822.41

<sup>172</sup> RS 916.40

<sup>173</sup> RS 932.0

<sup>174</sup> RS 941.31

durée de l'enregistrement, et quelque 40 % seulement des propriétaires souhaitent proroger l'enregistrement de leur poinçon de maître.

*Art. 20, al. 3 à 5, art. 22, al. 2 et 3, et art. 22a*

Les dispositions relatives aux contrôles lors de l'importation, du transit et de la sortie d'entrepôt douanier de marchandises soumises à la LCMP figureront à l'avenir dans la LE-OFDF et sont par conséquent abrogées dans la LCMP (art. 20, al. 3 à 5, et art. 22, al. 2 et 3, LCMP).

Un nouvel art. 22a est introduit dans la LCMP. Il prévoit que le contrôle sera régi par la LE-OFDF lors de l'acheminement de marchandises et de produits soumis à la LCMP. Les contrôles pourront être effectués sans condition.

Les contrôles dans les enclaves douanières suisses se feront dans le cadre de la surveillance du marché (actuel art. 15, al. 2, de l'ordonnance du 8 mai 1934 sur le contrôle des métaux précieux [OCMP]<sup>175</sup>).

*Art. 22b*            Dénouciation de marchandises suspectes

L'art. 22b LCMP correspond à l'actuel art. 22a LCMP. Cette disposition aura toutefois un champ d'application plus étroit, limité aux poinçons et marques prévus par la LCMP. Elle ne fera plus référence de manière générale à la protection de la propriété intellectuelle, qui est déjà régie par la loi du 28 août 1992 sur la protection des marques (LPM)<sup>176</sup>.

*Art. 34a*            Mise dans le commerce et importation de produits de la fonte

Cette disposition vise à restreindre le commerce de produits de la fonte non contrôlés et non marqués (or brut). L'importation de produits de la fonte sera autorisée uniquement pour les essayeurs du commerce visés à l'art. 42<sup>bis</sup> LCMP, à savoir les raffineries tenues de respecter les obligations de diligence de la LCMP et de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)<sup>177</sup> et placées sous la surveillance de l'État. L'objectif est d'interdire à des acteurs non placés sous la surveillance de l'État d'importer légalement de l'or sous une forme brute. Le commerce de produits de la fonte contrôlés et marqués par des essayeurs-fondeurs étrangers reconnus ainsi que de métaux précieux bancaires restera possible.

Les métaux précieux bancaires, en particulier les lingots d'or, sont négociés dans le monde entier en tant qu'instruments financiers. Les grands marchés internationaux des métaux précieux, tels que Londres, prescrivent le titre minimal, la forme, le poids et le marquage des métaux précieux négociables. Les producteurs agréés ou accrédités de métaux précieux bancaires sont soumis à des obligations de diligence similaires à celles des essayeurs du commerce suisses. Pour la place financière suisse, il est important de pouvoir reprendre les normes harmonisées par les places financières, afin

<sup>175</sup> RS 941.311

<sup>176</sup> RS 232.11

<sup>177</sup> RS 955.0

que les métaux précieux bancaires puissent être négociés sans restrictions suisses supplémentaires.

*Art. 38, al. 3*

Adaptation rédactionnelle.

*Art. 38a* Prestations commerciales

Une base légale pour les prestations commerciales telle que prévue par les art. 41 et 41a LFC fait défaut dans la LCMP. L'al. 1 précise les conditions dans lesquelles le bureau central pourra fournir de telles prestations. Celles-ci devront en outre être fournies à des prix permettant au moins de couvrir les coûts (al. 2).

*Art. 39* Essayeurs du contrôle / a. Diplôme

Al. 1: à l'heure actuelle, en vertu de l'art. 97 OCMP, le contrôle officiel des ouvrages en métaux précieux et ouvrages multimétaux s'appuie majoritairement sur le matériel de base contrôlé (certifié) au préalable. Moins d'analyses chimiques sont ainsi requises lors du contrôle des produits finis. Les laboratoires des bureaux de contrôle des métaux précieux de l'AFD ont par conséquent été centralisés. L'office n'a ainsi plus besoin d'autant de collaborateurs possédant des compétences de laboratoire et il n'y a plus de raison d'exiger des personnes chargées du contrôle qu'elles soient titulaires du diplôme d'essayeur-juré. En revanche, l'obligation d'être titulaire de ce diplôme sera maintenue pour les collaborateurs des laboratoires d'analyse des métaux précieux et du laboratoire cantonal de La Chaux-de-Fonds et les essayeurs du commerce chargés de l'analyse des produits de la fonte. Le serment et la promesse solennelle seront maintenus pour les essayeurs-jurés, ce qui répond aussi à un souhait de la branche.

Al. 2: le DFF est actuellement responsable du règlement de la formation des essayeurs-jurés assermentés. Cette solution étant désuète et inadaptée en termes de répartition des compétences, une délégation à l'office fédéral est privilégiée. En vertu de l'art. 48, al. 2, LOGA, la norme de délégation doit figurer dans la LCMP.

*Art. 43, al. 1*

Les essayeurs du commerce n'étant pas habilités à rendre des décisions, ils ne seront plus mentionnés à l'al. 1.

Remarques préliminaires concernant les art. 44 à 56

Les dispositions pénales de la LCMP n'ayant été adaptées que ponctuellement depuis l'entrée en vigueur de cette loi, elles ne correspondent plus à la législation actuelle. Dans son message du 25 avril 2018 concernant la loi fédérale sur l'harmonisation des peines et la loi fédérale sur l'adaptation du droit pénal accessoire au droit des sanctions modifié<sup>178</sup>, le Conseil fédéral a adapté les dispositions pénales au droit des sanctions du code pénal et a procédé à des modifications rédactionnelles. Les modifications

<sup>178</sup> FF 2018 2889, ici 3133

proposées dans le cadre du présent projet se fondent sur les formulations figurant dans ce message.

*Art. 44*

Al. 1: les termes «met en vente» et «vend» sont remplacés par l'expression «met dans le commerce», qui s'entendra au sens large mais n'inclura pas l'importation. Cette dernière sera donc mentionnée séparément.

Al. 2: dans la teneur actuelle de cet alinéa, un auteur qui agit par métier (infraction qualifiée) encourt une peine qui ne diffère guère de celle prévue à l'al. 1 (infraction de base). La peine sera par conséquent renforcée: la disposition prévoit ainsi une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou une peine pécuniaire de 90 jours-amende au moins, de sorte que cette infraction constituera un crime.

Al. 3: l'auteur qui agit par négligence encourra toujours une amende de 50 000 francs au plus, sanctionnant une contravention. La précision relative aux erreurs excusables est abrogée, car la négligence doit être appréciée conformément aux dispositions du CP.

*Art. 45, al. 1 et 2*

Pour l'al. 1, voir les remarques préliminaires renvoyant au message concernant la loi fédérale sur l'harmonisation des peines et la loi fédérale sur l'adaptation du droit pénal accessoire au droit des sanctions modifié.

À l'avenir, la négligence ne sera plus reconnue pour la contrefaçon et la falsification de poinçons. L'al. 2 est par conséquent abrogé.

*Art. 46, al. 2*

À l'avenir, la négligence ne sera plus reconnue pour la contrefaçon et la falsification de poinçons. L'al. 2 est par conséquent abrogé.

*Art. 47, al. 1*

Les énoncés de fait liés aux produits de la fonte sont déplacés de l'art. 47, al. 1, let. a, à l'art. 49a LCMP. Pour le reste, le contenu de cette disposition est inchangé.

*Art. 48*

Il est précisé que tant les actes intentionnels que la négligence seront punissables. La peine encourue sera plus sévère, à savoir une amende de 50 000 francs au plus.

*Art. 49*

Il est précisé que tant les actes intentionnels que la négligence seront punissables. En outre, la mention des infractions aux prescriptions concernant l'achat direct de matières pour la fonte est supprimée, car elle est obsolète depuis une révision législative datant de 2008.

*Art. 49a*

Cette nouvelle disposition pénale comble une lacune. Elle se réfère au nouvel art. 34a LCMP (Mise dans le commerce et importation de produits de la fonte). Aujourd'hui, la mise dans le commerce ou la prise en charge pour traitement commercial de produits de la fonte non munis des indications prévues aux art. 31 et 33 LCMP (marque de fondeur, marque d'essayeur-juré, indication du titre) ne peuvent être sanctionnées que comme inobservations des prescriptions d'ordre. La loi en vigueur ne tient pas suffisamment compte du fait que ces agissements mettent en péril la confiance dans le commerce des métaux précieux. À l'avenir, il s'agira de délits sanctionnés d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire.

L'importation de produits de la fonte non munis des éléments requis sera également punissable. Le but de cette disposition est de tenir à l'écart du marché suisse les métaux précieux d'origine illégale ou proscrite. Les essayeurs du commerce titulaires d'une autorisation prévue à l'art. 42<sup>bis</sup> LCMP ne seront pas concernés. L'obligation d'obtenir une autorisation a été instaurée par la loi fédérale du 15 juin 2018 sur les établissements financiers (LEFin)<sup>179</sup>. Elle fait partie des mesures prises par la Suisse pour lutter contre le blanchiment d'argent. Les personnes titulaires d'une autorisation sont soumises aux obligations de diligence correspondantes et à des dispositions pénales spécifiques.

*Art. 50 et 51*

L'infraction constituée par la reproduction illicite d'ouvrages (art. 50 LCMP) étant obsolète, cette disposition est abrogée. Les infractions commises dans la gestion de personnes morales et de sociétés (art. 51 LCMP) sont réglées dans la DPA. Cette disposition obsolète est par conséquent abrogée.

*Art. 52, titre et al. 2*

La règle prévoyant que les objets confisqués doivent être brisés est abrogée. Les autres dispositions sont conservées.

*Art. 53 et 54*

Ces deux dispositions de droit de la procédure ne correspondent plus à la législation actuelle et sont par conséquent abrogées.

*Art. 55*

L'actuelle disposition relative à l'inobservation des prescriptions d'ordre correspond à une «norme en blanc» et ne satisfait plus au principe de la légalité. À l'avenir, le Conseil fédéral pourra édicter des dispositions pénales et la sanction s'appliquera uniquement pour les dispositions d'exécution explicitement assorties de la menace de cette sanction. L'amende encourue passera de 2000 à 5000 francs.

<sup>179</sup> RS 954.1

*Art. 56*

Al. 1: la DPA et la LE-OFDF seront applicables aux infractions à la LCMP, et l'OFDF sera l'autorité de poursuite et de jugement compétente. Des connaissances spécialisées du contrôle des métaux précieux sont en effet requises pour constater les infractions en la matière et seule l'administration possède ces compétences. En outre, il sera ainsi possible d'assurer une jurisprudence uniforme.

Al. 2: les changements concernant le droit de la procédure applicable et les compétences entraînent des adaptations rédactionnelles dans cet alinéa relatif à l'obligation de dénoncer.

**57. Loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB)<sup>180</sup>**

*Art. 10, al. 2, 1<sup>re</sup> phrase*

Changement de dénomination: «organes d'enquête de l'administration fédérale des douanes» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

*Art. 11, 2<sup>e</sup> phrase*

Changement de dénomination: «organes de douane» est remplacé par «OFDF».

*Art. 18, al. 2*

Changement de dénomination: «organes de douane» est remplacé par «OFDF».

**58. Loi du 22 mars 2002 sur les embargos (LEmb)<sup>181</sup>**

*Art. 4, al. 2*

Changement de dénomination: «organes d'enquête de l'administration des douanes» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

*Art. 11, al. 2*

La loi sur les droits de douane (LDD) sera applicable.

<sup>180</sup> RS 946.202

<sup>181</sup> RS 946.231

## 4.3 Révision totale de la loi sur les douanes

### Chapitre 1 Dispositions générales

*Art. 1*                   Objet et applicabilité de la loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF

Le projet de révision de la loi sur les douanes prévoit que la loi sur les droits de douane (LDD) ne régit que l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane, ce qui inclura en particulier, outre les principes concernant l'assujettissement général aux droits de douane, les dispositions relatives à l'exonération des droits de douane, aux bases de calcul des droits de douane, à la dette douanière et aux droits de douane, ainsi que les dispositions pénales.

La LE-OFDF s'appliquera en revanche, en vertu de l'al. 2, en ce qui concerne la perception des droits de douane, le droit de procédure, les contrôles de marchandises, etc. Les définitions pertinentes pour l'application de la LDD figureront en outre aux art. 6 et 7 LE-OFDF.

*Art. 2*                   Autorité compétente

L'OFDF sera chargé de l'exécution de la LDD.

### Chapitre 2 Perception des droits de douane

#### Section 1 Assujettissement aux droits de douane

*Art. 3*                   Principes

Le principe de l'assujettissement général aux droits de douane des marchandises acheminées à travers la frontière constitue le fondement des compétences douanières. Il est actuellement inscrit à l'art. 7 LD et à l'art. 1 LTaD et sera repris dans la LDD.

Une obligation générale de déclarer découle nécessairement de l'assujettissement général aux droits de douane. Les marchandises acheminées à travers la frontière devront par conséquent être déclarées à l'OFDF en vue de leur taxation, qu'elles soient soumises ou non à des droits de douane.

Les exceptions à l'assujettissement général aux droits de douane devront être explicitement prévues par une loi ou un traité international (REMO ARPAGAU, Zollrecht, p. 228, ch. 411, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, 2<sup>e</sup> édition, 2007).

*Art. 4*                   Marchandises en franchise

Une base légale est nécessaire pour que les marchandises puissent bénéficier d'une exonération des droits de douane. Celle-ci sera directement prévue par la loi ou fixée par le Conseil fédéral (voir art. 5 LDD).

L'art. 4, al. 1, LDD cite les marchandises qui seront admises en franchise sur la base de la loi et qui le sont aujourd'hui déjà en vertu des art. 8, al. 1, 10 et 11 LD, à savoir

les marchandises exonérées en vertu de la LTA<sup>D</sup> ou de traités internationaux, les marchandises en petites quantités, d'une valeur insignifiante ou grevées d'un droit de douane minime ainsi que les marchandises indigènes ou étrangères en retour.

Les marchandises en retour sont des marchandises qui ont en principe été exportées définitivement ou importées en libre pratique, mais qui sont réimportées ou réexportées à l'étranger pour des raisons particulières. Les conditions auxquelles une marchandise en retour sera considérée comme exonérée des droits de douane resteront inchangées par rapport à la LD.

Le remboursement des droits de douane déjà acquittés se fera dans le cadre d'une procédure définie par le Conseil fédéral.

#### *Art. 5* Exonération des droits de douane

La compétence d'admettre certaines marchandises en franchise qui est actuellement déléguée au Conseil fédéral en vertu de l'art. 8, al. 2, LD sera reprise quant à son principe.

Les instruments et appareils destinés à l'examen de patients d'hôpitaux et d'établissements similaires ne figureront pas dans la liste établie ici, contrairement à ce qui est le cas pour l'heure à l'art. 8, al. 2, let. h, LD. En effet, il n'y aura plus lieu d'exonérer ces marchandises des droits de douane compte tenu de la concurrence économique en vigueur dans le secteur médical. Ces produits ne sont en outre pas non plus exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée à l'heure actuelle.

#### *Art. 6* Marchandises du trafic touristique

La disposition relative à l'exonération totale ou partielle des marchandises du trafic touristique sera conforme au contenu de l'art. 16 LD. Le critère essentiel en la matière sera que les marchandises soient destinées à un usage personnel et non pas au commerce.

Contrairement à ce qui est le cas aujourd'hui, le Conseil fédéral aura à l'avenir la compétence de fixer des limites de quantité et de valeur. La réglementation concernant la fixation de taux forfaitaires applicables à plusieurs types de marchandises soumises à des taux différents et à plusieurs types de redevances restera inchangée.

#### *Art. 7* Produits agricoles

Les produits agricoles déjà importés et taxés dont les taux diffèrent selon la période devront faire l'objet d'une nouvelle déclaration lors du passage de la période libre (non contingentée) à la période contingentée. Cette obligation de déclarer sera régie par l'art. 8, al. 4, LE-OFDF. La différence de droits de douane devra être acquittée après coup. Ces deux dispositions seront conformes à l'art. 15 LD.

*Art. 8* Marchandises du trafic de la zone frontière

En vertu de l'art. 5, al. 1, let. i, LDD, le Conseil fédéral pourra admettre en franchise partielle ou totale le trafic de la zone frontière. L'art. 8 LDD définira à quelles opérations correspond le trafic dans la zone frontière et quel territoire est réputé zone frontière. De par son contenu, cette disposition sera conforme à l'art. 43 LD.

Le projet de révision de la LD se fonde en l'occurrence sur le droit actuel, qui prévoit, en tant que zone frontière, une zone parallèle consistant en une bande de 10 km de chaque côté de la frontière douanière, bien que les traités internationaux conclus avec l'Allemagne, la France et l'Italie prennent en considération une zone radiale de 10 km. Contrairement à ce que préconisait le Conseil fédéral, le Parlement a intégré la notion de zone parallèle à la loi du 18 mars 2005 sur les douanes lors de ses délibérations à ce sujet.

## **Section 2 Bases de calcul des droits de douane**

*Art. 9* Détermination des droits de douane

*Al. 1*

L'al. 1 prévoit que les droits de douane seront déterminés en fonction du moment de l'activation de la déclaration des marchandises, si celle-ci est transmise par voie électronique, ou du moment de l'acceptation de la déclaration des marchandises par l'OFDF dans les autres cas. Ce principe découlera de l'art. 9, al. 2, LE-OFDF. À l'avenir, les moments déterminants pour la détermination des droits de douane et la naissance de la dette douanière seront donc identiques (voir l'art. 19 LE-OFDF), ce qui entraînera une simplification juridique de la perception des redevances.

*Al. 2 et 3*

Les al. 2 et 3 permettront à l'OFDF de taxer des marchandises même si leur déclaration est inadéquate, voire inexistante. Le cas échéant, il pourra les taxer au taux le plus élevé applicable à leur genre. De par leur contenu, ces dispositions seront conformes à l'art. 19, al. 2 et 3, LD.

*Art. 10* Renseignements en matière de tarif et d'origine

*Al. 1*

Les renseignements contraignants en matière de tarif et d'origine sont un instrument permettant de connaître à l'avance le classement tarifaire et le caractère originaire d'une marchandise déterminée. Grâce à lui, les opérateurs économiques seront certains de chiffrer leurs opérations d'importation et d'exportation sur une base exacte et d'effectuer des déclarations correctes.

*Al. 2*

Les renseignements en matière de tarif et d'origine permettront à l'OFDF de s'épargner des classements de marchandises à répétition dans la nomenclature douanière. C'est pourquoi les renseignements seront en principe d'ordre public, sous réserve de dispositions contraires telles que l'art. 66, al. 3, LE-OFDF (*variantes 2 et 3*) concernant les secrets d'affaires et de fabrication, ou de dispositions contraires d'autres actes législatifs.

### **Section 3 Dette douanière et droits de douane**

*Art. 11*            Dette douanière

La définition de la notion de dette douanière, à savoir l'obligation de payer les droits de douane, sera conforme aux dispositions de l'art. 68 LD.

À l'heure actuelle, les droits de douane appliqués en Suisse sont exclusivement des droits à l'importation. La possibilité d'introduire des droits à l'exportation doit cependant être conservée.

*Art. 12*            Débiteurs de la dette douanière

Le cercle des débiteurs de la dette douanière sera défini à l'art. 21 LE-OFDF. L'art. 12 LDD renverra explicitement à cet article afin que la constitutionnalité soit respectée (art. 127 Cst.).

### **Chapitre 3 Dispositions pénales**

Les dispositions pénales font l'objet d'un examen dans le cadre de la révision totale de la loi sur les douanes. Cet examen porte notamment sur la question de savoir s'il convient, par analogie avec l'art. 96 LTVA, d'appliquer des peines fixes aux infractions douanières. Il débouche sur la décision de conserver le système actuel de peines modulables.

Cette décision tient à la nature des infractions douanières. En ce qui concerne la soustraction douanière par exemple (art. 15 LDD), le montant des redevances soustraites constituera le critère déterminant pour établir la gravité d'un délit.

Ainsi, il pourra arriver que seuls des droits de douane d'un montant de quelques francs soient soustraits dans un cas particulier, tandis que les redevances soustraites seront susceptibles de s'élever à un montant à cinq, six, voire sept chiffres dans un autre cas. Il convient de tenir compte de telles disparités dans les dispositions régissant les peines applicables et non pas seulement au moment de la fixation d'une peine dans un cas d'espèce. En effet, il ne paraît pas approprié de faire encourir une amende de 800 000 francs ou plus à un particulier qui n'a pas déclaré quelques kilogrammes de produits carnés et de le placer ainsi sur un pied d'égalité avec un auteur qui a passé en contrebande des tonnes de viande.

L'application de peines fixes ne semble pas non plus opportune dans l'optique de la fixation des peines. En effet, il deviendra impossible de vérifier la pertinence d'une amende liée à la soustraction de droits de douane d'un montant de 50 francs si une amende fixe de 800 000 francs est applicable. Si, en revanche, l'amende applicable dans un pareil cas peut atteindre le quintuple des redevances soustraites (soit 250 francs en l'espèce), une instance supérieure pourra tout à fait vérifier sa pertinence dans le cadre d'une procédure de recours.

Pour répondre à la critique selon laquelle les redevances soustraites devront être déterminées lors de la procédure administrative dans le cadre de ce système, il convient de souligner qu'à l'occasion de cette procédure, une solution contraignante ne sera apportée, en vue de la procédure pénale, qu'à des questions préjudicielles d'ordre technique. Ainsi, un tribunal administratif déterminera par exemple le numéro de tarif d'une marchandise passée en contrebande ou décidera si une procédure douanière particulière a été appliquée à juste titre. Tous les éléments de preuve objectifs et subjectifs seront en revanche établis de manière autonome dans le cadre de la procédure pénale et seront soumis au principe «in dubio pro reo».

Il va de soi que les mêmes règles s'appliqueront en ce qui concerne la possibilité d'estimer, dans le cadre de la procédure administrative, les redevances soustraites (art. 15, al. 5, et 16, al. 4, LDD). Une telle estimation ne sera effectuée que si les bases de calcul des redevances sont incertaines. Dans ce cas, tous les éléments de preuve objectifs et subjectifs devront continuer d'être établis dans le cadre de la procédure pénale et compte tenu du principe «in dubio pro reo».

#### *Art. 13* Poursuite pénale

L'art. 13 fixera la compétence de l'OFDF en matière de poursuite des infractions douanières et de l'inobservation des prescriptions d'ordre. En vertu de la règle de la «lex specialis», les lois applicables en cascade seront précisées ici. La poursuite pénale sera par conséquent régie en premier lieu par la LE-OFDF. Si cette dernière ne contient pas les dispositions nécessaires, la réglementation de la DPA sera applicable. Celle-ci renvoie quant à elle aux dispositions générales du code pénal suisse (art. 2 DPA).

#### *Art. 14* Infractions douanières

L'art. 14 énumérera les infractions douanières. L'inobservation des prescriptions d'ordre n'en fera pas partie (art. 22 LDD), ce qui aura une incidence sur sa punissabilité (la tentative ne sera pas sanctionnée; voir l'art. 20 LDD à ce propos).

#### *Art. 15* Soustraction douanière

##### *Al. 1 et 4*

L'al. 1 sera pour l'essentiel conforme à l'art. 118, al. 1, LD, à la seule différence qu'une distinction sera opérée à l'avenir entre intention et négligence. Tandis que l'amende applicable aux infractions intentionnelles restera inchangée, celle qui concernera les infractions commises par négligence sera réduite et pourra ainsi atteindre le triple des redevances soustraites (al. 4). La pratique pénale ne s'en trouvera pas modifiée, car

les infractions commises par négligence donnent de toute façon lieu à une peine plus faible à l'heure actuelle.

Les let. a et b de l'art. 15, al. 1, LDD prendront la forme d'exemples, à l'instar des dispositions correspondantes de la loi actuelle, car la soustraction douanière constitue un délit matériel. La cause de la soustraction des droits de douane sera par conséquent déterminante, de même qu'un comportement illicite ou une contravention à une disposition légale, ce que traduiront les let. a et b. Dans ce contexte, une contravention ne se limitera cependant pas au non-respect des dispositions en matière de déclaration par la personne assujettie à l'obligation de déclarer. En effet, le vol de marchandises dans un entrepôt douanier ou un entrepôt fiscal sera par exemple aussi punissable en tant que soustraction douanière.

#### *Al. 2*

La peine applicable en cas de circonstances aggravantes sera régie à l'avenir par l'al. 2, car l'actuel al. 2 de l'art. 118 LD sera abrogé (voir le commentaire de l'art. 132 LE-OFDF).

#### *Al. 3*

L'examen des peines applicables, dans le cadre du postulat Dettling 17.3225 du 17 mars 2017, intitulé «Freiner efficacement la contrebande de viande», donne lieu à l'introduction d'une qualification à l'al. 3. Comme les soustractions douanières graves (par ex. contrebande de tonnes de viande) portent une atteinte considérable non seulement à l'État, mais aussi à l'économie, il apparaît nécessaire d'augmenter les peines applicables à ces délits. Cette augmentation semble également appropriée du point de vue de l'effet de prévention générale et spéciale.

L'al. 3 prévoit qu'en cas de soustraction douanière (art. 15, al. 1, let. a ou b, LDD), la peine applicable sera augmentée si des circonstances aggravantes au sens de l'art. 21 LDD interviennent et si des redevances d'un montant particulièrement important sont soustraites.

Il appartiendra à la jurisprudence de déterminer la limite à partir de laquelle un montant peut être considéré comme particulièrement important. Cette notion figure également à l'art. 14, al. 4, DPA. En principe, on pourra s'attendre à ce qu'un montant particulièrement important soit concerné en cas de contrebande de tonnes de viande.

#### *Art. 16*            Mise en péril douanière (*si l'on opte pour la solution 1 concernant l'art. 133 LE-OFDF*)

Il est nécessaire d'assurer la punissabilité de la mise en péril douanière, car, contrairement à une opinion parfois répandue, il ne s'agit pas d'une simple tentative de soustraction.

Afin que l'État puisse accomplir ses tâches relatives à l'importation de marchandises, les personnes assujetties à l'obligation de déclarer doivent respecter la procédure de déclaration prescrite par la loi. Cette dernière prévoit à cet effet les obligations d'agir

auxquelles doit se conformer une personne assujettie à l'obligation de déclarer. L'absence de découverte du non-respect de ces obligations entraîne la soustraction des droits de douane concernés. Il est question de mise en péril lorsqu'une violation de ces obligations d'agir est découverte avant que les redevances soient soustraites. En d'autres termes, le moment de la découverte d'une violation des obligations légales d'agir détermine si une infraction peut être qualifiée de mise en péril ou de soustraction. Si seule la tentative de soustraction était punissable et si les infractions commises par négligence ne l'étaient pas, le moment du contrôle serait déterminant dans de nombreux cas pour la répression en soi, ce qui conduirait à des résultats inappropriés.

La situation est actuellement la même en ce qui concerne l'impôt sur les importations. Comme la mise en péril de celui-ci est considérée uniquement comme une violation d'obligations de procédure et que la peine applicable est donc une amende de 10 000 francs au plus (art. 98, let. f, LTVA), la découverte rapide d'une absence de déclaration ou d'une déclaration inexacte par négligence entraîne une sanction pénale équivalant seulement à une amende de 10 000 francs au plus (au lieu d'une amende de 800 000 francs au plus en vertu de l'art. 96, al. 4, let. a, LTVA). Une peine efficace ne peut par conséquent pas être appliquée aux cas dans lesquels des montants de redevances très élevés sont concernés.

Comme cela s'avère extrêmement problématique du point de vue de la prévention tant générale que spéciale, il convient de maintenir la punissabilité de la mise en péril des droits de douane et, partant, de la violation par négligence des obligations légales d'agir.

Une distinction sera également opérée à l'avenir entre intention et négligence en ce qui concerne la mise en péril douanière. Comme dans le cas de la soustraction douanière, l'amende applicable aux infractions commises par négligence sera réduite par rapport à celle qui concernera les infractions intentionnelles. Pour le reste, cette disposition restera inchangée. Une nouvelle qualification analogue à celle de l'art. 15, al. 3, LDD ne sera délibérément pas introduite ici.

*Art. 16*            Mise en péril douanière  
*(si l'on opte pour la solution 2 concernant l'art. 133 LE-OFDF)*

Voir le commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

*Art. 17*            Trafic prohibé

Une distinction sera également opérée à l'avenir entre les infractions commises intentionnellement ou par négligence en ce qui concerne le trafic prohibé. L'amende applicable sera en outre réduite, étant donné que, dans la pratique, la gravité du trafic prohibé est moins importante que celle des soustractions douanières.

*Art. 18*            Recel douanier

La formulation de l'art. 18 fera l'objet d'une légère adaptation sur la base de l'art. 160 CP. Le critère de la mise en circulation sera conservé, car il revêt précisément de l'importance en ce qui concerne la mise en libre pratique illégale de marchandises.

*Art. 19*            Détournement du gage douanier

Un problème se pose actuellement dans les cas de détournement du gage douanier, à savoir la difficulté à déterminer la valeur du gage douanier détourné. En effet, la LD prévoit, sur la base de la maxime «in dubio pro reo», que la valeur déterminante du gage douanier soit celle qui est la sienne lors de son détournement et qu'un expert soit éventuellement consulté pour déterminer cette valeur. En l'absence du gage douanier, il est toutefois quasiment impossible de déterminer la valeur de celui-ci et de procéder à l'expertise nécessaire à cet effet, ce qui empêche dans la plupart des cas toute sanction pénale d'un détournement du gage douanier.

Pour y remédier, la valeur déterminante du gage douanier sera à l'avenir celle qui est la sienne lors de son séquestre. Les divergences de vues relatives à la valeur de l'objet séquestré pourront ainsi être identifiées rapidement et une valeur contraignante pourra être fixée, pour autant que l'accès au gage douanier soit garanti. Pour permettre la libre appréciation des preuves, il ne sera pas fait mention d'experts ici.

*Art. 20*            Tentative

La disposition relative à la tentative sera reprise telle quelle du droit actuel (art. 123 LD), car elle est nécessaire, en ce qui concerne les contraventions, en raison des art. 22, al. 1, et 105, al. 2, CP. La tentative d'inobservation des prescriptions d'ordre restera non punissable.

*Art. 21*            Circonstances aggravantes

La disposition relative aux circonstances aggravantes sera également reprise du droit actuel (art. 124 LD). Les circonstances aggravantes continueront de revêtir une grande importance, en particulier en ce qui concerne la nouvelle qualification introduite à l'art. 15, al. 3, LDD.

*Art. 22*            Inobservation des prescriptions d'ordre  
(*si l'on opte pour la solution 1 concernant l'art. 133 LE-OFDF*)

La disposition relative à l'inobservation des prescriptions d'ordre sera formulée de manière plus concise. La subsidiarité sera supprimée à l'al. 1, car elle découlera des règles générales relatives au concours. Le critère de la négligence grave sera supprimé au profit de celui de la négligence volontaire. En effet, celui-ci est en l'occurrence plus précis, car il souligne le caractère délibéré d'un acte.

L'al. 3 de l'art. 127 LD ne sera pas repris, car la réserve qui y figure découlera également des règles générales relatives au concours.

*Art. 22* Inobservation des prescriptions d'ordre  
(si l'on opte pour la solution 2 concernant l'art. 133 LE-OFDF)

Voir le commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

*Art. 23* Prescription de l'action pénale

L'art. 23 sera repris du droit actuel (art. 129 LD). Le statu quo sera donc maintenu.

## **Chapitre 4 Dispositions finales**

*Art. 24* Abrogation

La loi du 18 mars 2005 sur les douanes sera abrogée.

*Art. 25* Dispositions transitoires

*Al. 1*

Pour des raisons de sécurité juridique, les procédures en suspens au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi seront menées à terme selon le droit actuel, du point de vue tant formel que matériel. Ce principe s'appliquera aussi bien aux procédures de décision en suspens concernant des redevances ou le respect d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal qu'aux procédures de recours en suspens. Les procédures de recours ultérieures seront en revanche régies formellement par le nouveau droit.

Une fois que l'OFDF aura procédé à sa réorganisation et que les instances de recours internes actuelles n'existeront plus suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, une disposition devra définir une instance de décision pour les procédures en suspens. Il s'agira d'un service de l'OFDF, visé à l'art. 60, al. 1, LE-OFDF.

*Al. 2*

Les autorisations et les accords que l'OFDF aura octroyés ou conclus en vertu de la LD et qui seront valables au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi resteront applicables, comme le prévoit le droit actuel (art. 132, al. 2, LD), jusqu'à leur expiration, mais pendant deux ans au plus à compter de l'entrée en vigueur de la LDD et de la LE-OFDF. Ce principe s'appliquera également aux accords conclus avec les cantons au sens de l'art. 105 LE-OFDF. À partir de cette date, les titulaires d'une autorisation devront disposer d'une nouvelle autorisation fondée sur les conditions prévues par la LE-OFDF, faute de quoi ils perdront les droits liés à l'autorisation. Les accords conclus avec les cantons devront être modifiés durant le délai de transition, sans quoi ils deviendront caducs.

## 5 Conséquences

### 5.1 Axes stratégiques du nouveau projet

Le présent projet poursuit trois axes stratégiques. Premièrement, l'uniformisation et la simplification continues ainsi que la numérisation complète des processus. Deuxièmement, l'introduction d'une plateforme électronique destinée à l'échange de données entre les utilisateurs et les participants à la procédure d'un côté et l'OFDF de l'autre. Troisièmement une collaboration étroite et solide avec les parties prenantes de la politique et de l'économie. Parallèlement à cela, toutes les possibilités qu'offre le numérique seront exploitées afin de renforcer la sécurité à la frontière et à l'intérieur du pays grâce à une analyse des risques plus ciblée et fondée sur les données. Comme cela a été indiqué dans le message relatif à DaziT<sup>182</sup>, on estime que les coûts de la réglementation pourront ainsi être réduits de quelque 125 millions de francs par an.

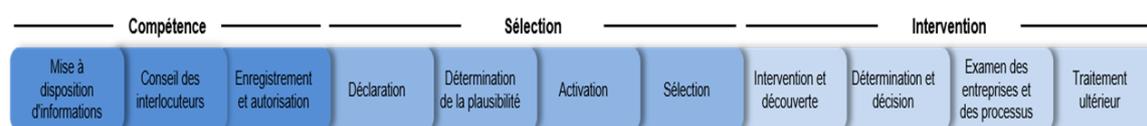


Figure 1: processus de dédouanement numérisé

Un processus de base simplifié et intégralement numérisé est essentiel pour la modernisation et la transformation numérique de l'OFDF (voir figure 1). Le processus sera divisé en trois phases, à savoir «compétence», «sélection» et «intervention». Pour résumer, les nouveautés en matière de procédure et de technologie conduiront à une diminution notable de la complexité des formalités à la frontière et, partant, à de nettes améliorations pour les clients.

Les obligations d'agir de l'interlocuteur découlent de la LE-OFDF, de la révision totale de la LD en vue de la LDD et d'autres actes relatifs aux redevances perçues sur le territoire suisse. Les obligations d'agir imposées par l'État afin de satisfaire au contenu de la réglementation (par ex. port du casque pour certains travaux) peuvent occasionner aux entreprises concernées des coûts directs<sup>183</sup>. La LE-OFDF fixe à cet égard des bases harmonisées sur le plan matériel et en termes de procédure, pour autant que la LDD ou d'autres actes liés à la LE-OFDF ne contiennent pas de dispositions spécifiques, expressément contraires ou complémentaires. Les obligations d'agir harmonisées, ou plus exactement la définition des procédures, se rapportent par conséquent à la LE-OFDF et y sont commentées. Les obligations d'agir qui sont pertinentes pour décrire les conséquences pour les groupes de la société focalisés sur le trafic des marchandises sont exposées ci-après.

Alors que les nouvelles obligations d'agir découlent exclusivement de la LE-OFDF et de la révision totale de la LD en vue de la LDD, des obligations plus anciennes ont été définies en 2013 au moyen de différentes lois, dans le cadre d'une étude commandée par le SECO<sup>184</sup>. Cette étude classe les obligations d'agir en différentes catégories:

<sup>182</sup> FF 2017 1567, ici 1582

<sup>183</sup> DEFR: analyse d'impact de la réglementation, manuel, 2013

<sup>184</sup> SECO: «Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Bereich Zollverfahren», 2013 (pas de version française)

«présentation en douane et déclaration», «statistique du commerce extérieur», «preuves d'origine», «archivage et sécurisation des données», «compte PCD et paiement des droits de douane» et «contrôles et vérifications». L'obligation «présentation en douane et déclaration» comprendra dans le nouveau droit douanier les obligations «déclaration», «référencement» et «activation», avec pour conséquence non pas d'augmenter les charges, mais de les réduire. Cette réduction tient au fait que la «déclaration» sera désormais séparée dans le temps et dans l'espace du «référencement» et de l'«activation» (par ex. du fait de déclarations sommaires). La simplification et la numérisation des processus permettront de réaliser les propositions de simplification désignées à l'époque comme prioritaires. Les interactions avec l'OFDF emprunteront un canal numérique, d'où une grande souplesse temporelle et spatiale. Cela permettra également d'améliorer considérablement le soutien apporté aux interlocuteurs. Les paragraphes qui suivent décrivent les futures obligations d'agir et leurs différences par rapport à celles qui ont été définies en 2013.

### 1) **Autorisation** (voir notamment les art. 11 et 14 LE-OFDF)

Certaines destinations de marchandises, de même que l'activation de la déclaration des marchandises après le franchissement de la frontière et que l'activation périodique, seront soumises à autorisation. La procédure numérique et le recours aussi fréquent que possible aux décisions automatisées (voir art. 51 LE-OFDF) permettront de normaliser les processus relatifs au trafic des marchandises, tout en les simplifiant fortement, et d'alléger considérablement la complexité juridique par rapport au système actuel. L'activation après l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière est comparable à la procédure actuellement applicable aux expéditeurs et destinataires agréés. L'obligation d'agir «autorisation» ne changera donc rien aux obligations existantes. La priorité est la simplification des processus.

### 2) **Déclaration** (voir art. 9 et 10 LE-OFDF)

La LE-OFDF maintient, pour partie en conformité avec des engagements internationaux, l'obligation de déclarer les marchandises importées, exportées ou acheminées en transit ainsi que les marchandises soumises à une redevance sur le territoire douanier. Conformément aux exigences en matière de numérisation, la déclaration devra en principe être établie par voie électronique. La procédure électronique conférera une signification nouvelle tant au «référencement» (rattachement de la marchandise au moyen de transport dans le trafic transfrontalier) qu'à l'«activation» (procédé technique rendant contraignant un écrit transmis par voie électronique tel qu'une déclaration des marchandises). Dans le trafic transfrontalier des marchandises, la déclaration des marchandises devra indiquer la destination de celles-ci (par ex. importation en libre pratique, exportation, transit, perfectionnement actif ou passif, etc.). Il en découle l'obligation nouvelle de déclarer les marchandises par voie électronique. C'est la condition intégrale permettant de déclarer les marchandises en tout temps et en tout lieu.

### 3) **Référencement** (voir art. 12 LE-OFDF)

Dans le trafic transfrontalier des marchandises, les marchandises devront être référencées avec le moyen de transport utilisé. L'OFDF saura ainsi non seulement quelles marchandises sont importées sur le territoire douanier, sont acheminées en transit à travers celui-ci ou en sont exportées, mais également par quels moyens de transport.

Cette information sera essentielle en particulier dans les cas où un contrôle devra être effectué et est déjà exigée aujourd'hui. Le référencement ne modifiera donc pas l'actuelle obligation légale d'agir. Il ne fera que simplifier et convertir au numérique la procédure manuelle appliquée aujourd'hui.

#### 4) **Activation** (voir art. 13, 14 et 50 LE-OFDF)

La déclaration des marchandises devra être activée. Il s'agit en soi d'un procédé technique qui rendra contraignante une déclaration transmise par voie électronique. La déclaration des marchandises qui aura été établie sous une autre forme admise par l'OFDF deviendra contraignante, comme c'est le cas dans le droit en vigueur, au moment de son acceptation par l'OFDF. Cette obligation ne figure pas dans la loi en vigueur, mais la procédure actuelle prévoit que le moment de l'acceptation doit être constaté et consigné. La nouvelle obligation d'agir jette les bases de la simplification et de la numérisation du processus d'activation.

#### 5) **Contrôle** (voir art. 17 et 77 ss LE-OFDF)

La LE-OFDF réglera toujours les contrôles des marchandises, des personnes et des moyens de transport qui seront effectués dans l'espace frontalier ou sur le reste du territoire douanier. Dans ce deuxième cas, les contrôles se fonderont en partie sur des accords avec les cantons. Des contrôles automatisés sont également prévus pour vérifier le respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. Dans le cadre du contrôle de la déclaration des marchandises, l'OFDF pourra au besoin effectuer ses propres contrôles. Les personnes concernées seront tenues de coopérer. Le contrôle ne modifiera donc pas l'obligation d'agir fondée sur le droit douanier actuel.

#### 6) **Paiement** (voir art. 28 LE-OFDF)

L'OFDF sera l'autorité compétente pour rendre toutes les décisions liées à la déclaration des marchandises. En principe, la dette fiscale prendra naissance au moment de l'«activation» de la déclaration des marchandises. La LE-OFDF prévoit comme règle de base que la dette fiscale devra être acquittée sans numéraire dans la procédure électronique. Le Conseil fédéral pourra prévoir des exceptions dans lesquelles le paiement en numéraire restera possible dans la procédure électronique également. L'obligation de payer par voie électronique ne constituera donc pas une nouvelle obligation d'agir.

#### 7) **Coopération** (voir art. 17, 55 et 56 LE-OFDF)

Les participants à la procédure devront coopérer à l'établissement des faits déterminants de manière à ce que l'OFDF puisse fixer les redevances de façon complète et correcte. Ils devront notamment, à la demande de l'OFDF, fournir des renseignements verbalement ou par écrit, transmettre des données, présenter des écritures commerciales, des justificatifs et d'autres attestations ainsi que des documents concernant les transactions commerciales. Cela étant déjà le cas aujourd'hui, la coopération ne modifiera en rien l'obligation d'agir existante.

Selon l'étude évoquée plus haut<sup>185</sup>, les coûts de la réglementation pour les opérateurs économiques dans le domaine du trafic transfrontalier des marchandises se sont élevés en 2012 à près de 479 millions de francs, à raison de quelque 322 millions pour les importations et 157 millions pour les exportations. Ces coûts résultent notamment des coûts directs (coûts de personnel, coûts d'investissement, coûts financiers, coûts de biens et services distincts) incombant aux groupes de la société du fait d'obligations d'agir imposées par l'État. Les régimes présentant un nombre de cas relativement faible (régime de l'entrepôt douanier, régime simplifié, régime de l'admission temporaire, perfectionnement actif et passif) n'en font pas partie. L'analyse a également exclu le régime de transit en raison de sa faible pertinence (transit direct) et du manque de données (transit de la frontière au domicile ou du domicile à la frontière), d'autres obligations liées aux importations et aux exportations (par ex. les obligations de paiement découlant du droit de la TVA) ainsi que les charges liées aux ALAD indépendamment de la procédure douanière (par ex. obtention d'une autorisation). Les coûts de loin les plus élevés concernent l'obligation d'agir «présentation en douane et déclaration» (près de 336 millions de francs, dont 239 millions pour les importations et 106 millions pour les exportations), suivie de l'obligation d'agir «statistique du commerce extérieur» (55 millions de francs, dont 40 millions pour les importations et 16 millions pour les exportations).

On l'a dit plus haut, l'obligation légale d'agir ne permet pas, sans les ordonnances, une évaluation quantitative suffisamment parlante des conséquences. L'élaboration des ordonnances donnera lieu à une analyse d'impact approfondie de la réglementation et à un examen détaillé des conséquences.

## **5.2 Conséquences pour les différents groupes de la société**

### **5.2.1 Conséquences pour les entreprises**

Le programme DaziT aura pour effet non d'augmenter les charges des entreprises, mais de les réduire. Dans le cadre de l'élaboration des ordonnances, les conséquences de ces obligations d'agir seront exposées dans un modèle d'impact schématique. Un modèle d'impact donne une vue d'ensemble des mécanismes qui mènent des différentes mesures du projet aux conséquences.

La figure 2 énumère les entreprises concernées à l'intérieur des groupes de la société en fonction des catégories pertinentes évoquées dans le texte de loi. Les acteurs du trafic des poids lourds, les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal et les transitaires sont mentionnés à part afin que soit soulignée leur pertinence pour la LE-OFDF.

<sup>185</sup> SECO: «Schätzung der Kosten von Regulierungen und Identifizierung von Potenzialen für die Vereinfachung und Kostenreduktion im Bereich Zollverfahren», 2013

	Description	Critères de segmentation	Chiffres
<b>Importateurs et exportateurs</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Producteurs industriels ainsi que petits producteurs et marchands exerçant une activité d'importation ou d'exportation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personnes morales</li> <li>Fabricants / marchands de biens (de consommation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Env. 180 000 entreprises importatrices</li> <li>Env. 50 000 entreprises exportatrices</li> </ul>
→ PME	<ul style="list-style-type: none"> <li>Petites à moyennes entreprises employant moins de 250 personnes (par ex. petites brasseries, imprimeries de taille moyenne ou entreprises de montage de pneus)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Importateurs / exportateurs professionnels</li> <li>&lt; 250 employés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Env. 178 700 entreprises importatrices</li> <li>Env. 49 000 entreprises exportatrices</li> </ul>
→ Grandes entreprises	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grandes entreprises employant 250 personnes ou plus (par ex. industrie chimique ou industrie agro-alimentaire) qui fabriquent ou transforment des produits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Importateurs / exportateurs professionnels</li> <li>≥ 250 employés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Env. 1300 entreprises importatrices</li> <li>Env. 1000 entreprises exportatrices</li> </ul>
<b>Acteurs du trafic des poids lourds</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personnes utilisant les routes avec des véhicules lourds</li> <li>Personnes s'acquittant de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) ou de la redevance forfaitaire sur le trafic des poids lourds (RPLF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Assujettis à la RPLP / RPLF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Env. 60 000 assujettis à la RPLP</li> <li>Env. 1,6 milliard de recettes issues des redevances sur le trafic des poids lourds</li> </ul>
<b>Exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entrepôts douaniers ouverts (EDO): entrepôts permettant de stocker pour une durée limitée des marchandises non dédouanées. À la fin de la période de stockage, les exploitants peuvent effectuer la taxation à l'importation directement sur place ou ouvrir un régime de transit.</li> <li>Entrepôts fiscaux: entrepôts permettant de stocker en suspension d'impôt du tabac ou des boissons spiritueuses. L'impôt n'est dû qu'au moment où les produits quittent les entrepôts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>EDO enregistrés</li> <li>Entrepôts fiscaux enregistrés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Env. 680 EDO</li> <li>Env. 250 entrepôts fiscaux suisses</li> </ul>
<b>Transitaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le transitaire organise le transport des marchandises et toutes les prestations de service faisant partie du transport</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transitaires enregistrés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Env. 340 entreprises</li> </ul>

Les acteurs du trafic des poids lourds, les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal et les transitaires sont mentionnés à part afin que soit soulignée leur pertinence pour la LDD ou la LE-OFDF.

Figure 2: groupes de la société concernés: entreprises

La modernisation complète de l'OFDF bénéficiera avant tout aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux grandes entreprises spécialisées dans les importations et les exportations. Celles-ci sont représentées dans la figure 2 sous «Importateurs et exportateurs». Comme le montre la statistique 2018 du commerce extérieur<sup>186</sup> de l'AFD, les PME concentrent la quasi-totalité des interactions concernant les importations (env. 99 %) et les exportations (env. 98 %). Le commerce de gros, la métallurgie et l'industrie pharmaceutique constituent, en francs, les trois secteurs économiques importateurs les plus gros. Du côté des exportateurs, ce sont l'industrie pharmaceutique, la métallurgie et la fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques. Les entreprises de transport et de logistique bénéficieront elles aussi d'importantes simplifications. Selon le rapport de l'OFS sur le transport de marchandises en Suisse en 2018<sup>187</sup>, ces simplifications concerneront, par exemple, plus de 40 000 camions enregistrés en Suisse et plus de 11 000 semi-remorques. Les quelque 340 transitaires affiliés à l'Association suisse des transitaires et des entreprises de logistique (SPEDLOGSWISS), qui représentent, selon le bref portrait de l'association<sup>188</sup>, plus de 90 % des déclarations en douane, devraient également en profiter.

Les modifications énumérées ci-dessous concerneront en principe toutes les entreprises qui échangeront avec l'OFDF. La liste des mesures n'est cependant pas exhaustive. Avec l'élaboration de l'ordonnance, les modifications ci-après du présent projet pourront avoir les conséquences suivantes pour les entreprises:

Les entreprises pourront rechercher des informations de manière plus efficace et conviviale, et cela grâce à l'uniformisation des informations, au recours à des assistants numériques et à une communication de l'OFDF anticipant les

<sup>186</sup> AFD: «Commerce extérieur suisse», <https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/themes/statistique-du-commerce-exterieur-suisse/publications/rapports-annuels.html>

<sup>187</sup> OFS: «Le transport de marchandises en Suisse en 2018», 2018, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/mobilite-transport/transport-marchandises.assetdetail.10547388.html>

<sup>188</sup> SPEDLOGSWISS: «Portrait de SPEDLOGSWISS», 2011, [https://www.spedlogswiss.com/media/5203905D-155D-C846-019D3521250BCB67/spe\\_portrait\\_f9%20v163868787.pdf](https://www.spedlogswiss.com/media/5203905D-155D-C846-019D3521250BCB67/spe_portrait_f9%20v163868787.pdf)

- attentes. Ainsi, une PME recherchant un numéro de tarif sera par exemple aidée par une recherche simple par mots clés, et l'importateur de tabac enregistré sera informé par l'OFDF des modifications douanières pertinentes.
- La simplification des procédures permettra aux entreprises, notamment aux PME, d'en exécuter certaines de façon autonome, ce qui les rendra moins dépendantes du soutien des agents en douane. Cela pourra influencer sur la demande de prestations de service des transitaires. Ce sera vrai aussi pour les oppositions: par exemple, un importateur pourra demander lui-même, par une simple opposition dans le système, la correction de la décision en matière de redevances s'il constate après réception des marchandises qu'il en manque une partie.
  - Les entreprises pourront accéder en tout temps et en tout lieu à des données, à des procédures et à des prestations de service (redevances, autorisations, respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal), avant tout par le biais de la plateforme clients centrale. Couvrant l'ensemble du processus entre les entreprises et l'OFDF, cette plateforme permettra un échange électronique des données. Les entreprises pourront ainsi transmettre (par ex. déclaration des marchandises), demander (par ex. autorisations) ou recevoir (par ex. décision, facture) par voie électronique tous les documents déterminants pour la perception des redevances. En outre, elles auront la possibilité d'exploiter l'ensemble des données relatives à des dossiers en cours ou liquidés. Ainsi, les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal pourront par exemple demander par le biais du portail, vingt-quatre heures sur vingt-quatre, l'autorisation nécessaire à leur activité. S'ils remplissent les conditions, l'autorisation sera délivrée par voie électronique. Une entreprise de transport pourra quant à elle reprendre automatiquement dans le nouveau formulaire les données issues de formulaires de remboursement qu'elle aura déjà complétés et transmis.
  - Les entreprises profiteront de processus plus simples et rapides ainsi que de temps de traitement plus courts. Il n'y aura plus de rupture de médias au niveau des processus, et les redondances au niveau des données et des fonctions seront réduites. Les entreprises seront guidées durant le processus de déclaration numérisé, et les données exigées pour cette dernière seront revues à la baisse autant que possible. Parmi les autres facilités prévues, citons l'introduction de moyens de paiement électroniques, l'archivage automatisé de documents et le traitement automatisé d'oppositions ne posant pas de problèmes. La refonte technique de l'informatique renforcera en outre la stabilité du système en diminuant les pannes et les dérangements.
  - En plus des simplifications générales des processus susmentionnées, les entreprises qui rempliront des conditions spécifiques (capacité de paiement, respect des prescriptions réglementaires, etc.) pourront bénéficier d'autres facilités. Celles-ci concerneront notamment le moment de l'obligation de déclarer les marchandises (après l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière) et la périodicité de la déclaration des marchandises (possibilité de procéder à une déclaration collective des marchandises).

- Enfin, les entreprises profiteront d'une meilleure planification. D'une part, le contrôle de plausibilité automatisé réduira le taux d'erreurs lors de la déclaration des marchandises et, partant, évitera la survenue de retards dans le processus de traitement. D'autre part, l'«activation» et l'analyse des risques rendront superflu, dans de nombreux cas, le contact personnel avec les autorités lors du franchissement de la frontière (pour autant que le résultat de l'analyse des risques soit positif). En outre, le nombre de contrôles injustifiés baissera, étant donné que l'analyse des risques fondée sur les données permettra de procéder à des contrôles plus ciblés. Une entreprise, par exemple une microentreprise ayant besoin d'une licence pour brasser de la bière, sera ainsi automatiquement informée de l'absence de licence lors de la transmission de la déclaration fiscale.

Les paragraphes qui suivent commentent les conséquences, illustrées par la figure 3, des obligations d'agir pour les différents groupes d'entreprises. Les conséquences pour les groupes de la société sont évaluées par rapport au statu quo, «+» signifiant positives, «+/-» neutres, «-» négatives et « » néant. Les coûts d'adaptation résultant du projet pour les entreprises, y compris la budgétisation des investissements et des ressources humaines, les phases de test et les opérations pilotes ne sont pris en compte qu'une seule fois. L'intérêt escompté doit être supérieur aux investissements.

Conséquences pour...	Autorisation	Déclaration	Référencement	Activation	Contrôle	Paiement	Coopération
Entreprises	PME	+	+	+/-	+	+	+
	Grandes entreprises	+	+	+/-	+	+	+
	Acteurs du trafic des poids lourds	+	+		+	+	+
	Exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal	+					
	Transitaires	+/-	+	+	+	+	+

Figure 3: conséquences des obligations d'agir pour les groupes d'entreprises

### Autorisation

Les entreprises qui souhaiteront bénéficier d'une autorisation et, partant, d'une simplification du processus, devront effectuer une première démarche sous la forme d'une procédure d'autorisation (qui se déroule actuellement sur papier). Cela permettra de vérifier automatiquement les autorisations liées aux marchandises et celles qui seront liées à la procédure. La simplification devrait avoir des conséquences positives pour les PME et les grandes entreprises. Le transitaire profitera des simplifications puisque le contrôle automatisé, par le biais d'une interface pour les clients enregistrés, lui évitera d'avoir à collecter toutes les autorisations. Il devra cependant toujours satisfaire à des exigences de qualité et devra souvent, c'est là une nouveauté, assumer le rôle de responsable des données. L'uniformisation de la procédure d'autorisation pour les entrepôts douaniers ou les entrepôts fiscaux devrait avoir des conséquences positives, tout en améliorant la qualité de la procédure et des données.

### Déclaration

L'ouverture d'un compte client sur le portail confèrera aux entreprises de nombreux avantages lors de la déclaration: assistance, indépendance en matière d'horaires, historique des données et autres simplifications. Elle permettra également un contrôle de plausibilité rapide des données saisies. Cette obligation d'agir aura donc des conséquences positives pour les entreprises. Dans la mesure où la déclaration sera effectuée par le biais d'une interface, l'interlocuteur sera responsable des charges induites par la réglementation car il en aura lui-même intégré la logique dans son logiciel métier. Cette obligation d'agir sera sans conséquence pour les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal.

### Référencement

Les PME et les grandes entreprises pourront de nouveau effectuer elles-mêmes le référencement, généralement délégué au transitaire, et indiquer par exemple la plaque d'immatriculation du camion chargé du transport. Le référencement sur la plateforme sera fortement simplifié et assorti d'un service d'assistance, ce qui devrait produire des conséquences neutres. Étant donné que la plupart des transitaires effectuent déjà le référencement dans leur logiciel métier, cette obligation d'agir n'augmentera guère les charges du transitaire, tout en le faisant profiter lui aussi des simplifications. Cette obligation d'agir sera sans conséquence pour les acteurs du trafic des poids lourds et pour les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal.

### Activation

Pour les PME, les grandes entreprises et les transitaires, les conséquences de l'«activation» dépendront de ses modalités d'exécution. Elles seront positives si celle-ci a lieu de manière automatisée via le véhicule, par géolocalisation. Cette étape de la procédure ayant été séparée des autres, les acteurs du trafic des poids lourds ne devront désormais plus s'arrêter pour l'«activation», ce qui aura donc pour eux des conséquences positives. Cette obligation d'agir sera sans conséquence pour les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal.

### Contrôle

Les contrôles seront automatisés (le système vérifiera, par ex., la présence des autorisations nécessaires) et fondés sur les risques. Ils seront donc moins nombreux, mais plus ciblés et pourront être liés au comportement des PME et des grandes entreprises ainsi qu'à la qualité de leurs déclarations. Les acteurs du trafic des poids lourds seront contrôlés moins fréquemment, mais de manière plus ciblée, ce qui aura également des conséquences positives pour les transitaires puisque la marchandise arrivera à destination plus rapidement. Cette obligation d'agir sera sans conséquence pour les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal.

### Paiement

Le paiement pourra être entièrement électronique, mais d'autres modalités de paiement resteront disponibles en cas d'impossibilité technique. Les transitaires bénéficieront de modalités de paiement simplifiées, ce qui devrait produire des conséquences globalement positives même si c'est à eux d'assumer le paiement. Cette obligation

d'agir sera sans conséquence pour les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal.

### Coopération

En matière de coopération, les obligations des PME et des grandes entreprises ne changeront guère et continueront d'impliquer l'archivage des données. Cependant, le traitement des recours sera considérablement simplifié, ce qui constituera une conséquence positive de cette obligation d'agir pour les PME et les entreprises. Les acteurs du trafic des poids lourds verront eux aussi leurs charges diminuer du fait de la baisse du nombre de contrôles. Cette obligation d'agir sera sans conséquence pour les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal.

## 5.2.2 Conséquences pour d'autres groupes de la société

Les paragraphes qui suivent commentent les conséquences, illustrées par la figure 4, des obligations d'agir pour les différents groupes de la société. Les conséquences pour les groupes de la société sont évaluées par rapport au statu quo, «+» signifiant positives, «+/-» neutres, «-» négatives et « » néant.

Conséquences pour...		Autorisation	Déclaration	Référencement	Activation	Contrôle	Paiement	Coopération
Autres groupes	Ménages	+	+				+	
	État et régions	+/-				+		
	Organisations							
	Étranger		+		+	+	+	

Figure 4: conséquences des obligations d'agir pour d'autres groupes de la société

### Ménages

La baisse des coûts de la réglementation devrait avoir des conséquences positives sur les prix en Suisse, pour autant que les entreprises fassent profiter les ménages des économies ainsi réalisées. Comme le montre la figure 4, les ménages seraient avantagés par les obligations d'agir «autorisation», «déclaration» et «paiement». Tout comme les entreprises, les particuliers pourront également utiliser des canaux numériques. Le recours à des assistants numériques et le fait de mettre l'accent sur la convivialité lors du développement d'applications pertinentes permettront en particulier aux voyageurs de bénéficier de facilités lorsqu'ils s'acquitteront de leurs obligations d'obtenir une autorisation et de leurs obligations fiscales. Déjà disponible, l'application QuickZoll guide les utilisateurs durant tout le processus de déclaration, leur permettant de transmettre une déclaration des marchandises par voie électronique. Les voyageurs peuvent ainsi déclarer des marchandises en tout temps, sans être tributaires des heures d'ouverture. En outre, les ménages bénéficient de modalités de paiement simplifiées telles que le paiement par carte de crédit.

## État et régions

Les conséquences pour la Confédération, pour les cantons et les communes ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne, de même que les conséquences économiques ont été décrites en détail dans le message relatif à DaziT<sup>189</sup>. Ce message souligne également les gains d'efficacité que la création d'interfaces rendra possibles<sup>190</sup>. Les obligations d'agir «autorisation» et «contrôle» auront donc des conséquences positives pour l'État et les régions (voir figure 4).

Il convient de souligner que la transformation de l'environnement informatique et l'élargissement de la palette de fonctionnalités profiteront à toutes les autorités et organisations avec lesquelles l'OFDF coopérera pour accomplir ses tâches variées. Une qualité et disponibilité accrues des données permettront de garantir un échange et une vérification des données plus rapides et fiables, condition indispensable à l'exercice des tâches de l'OFDF. En outre, l'échange de données par l'intermédiaire d'interfaces permettra de contrôler de manière efficace le respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal dont l'exécution incombera à l'OFDF. Cette transformation concernera avant tout un grand nombre d'autorités fédérales avec lesquelles l'OFDF exécutera quelque 150 actes législatifs fédéraux. Les cantons en ressentiront également fortement les conséquences, étant donné que l'OFDF coopérera avec eux dans de nombreux domaines de compétence. La suppression éventuelle des restrictions temporelles dans le trafic transfrontalier des marchandises ouvrira de nouvelles voies aux cantons et aux communes dans ce domaine. Cependant, l'OFDF sera également en mesure de faire acte de présence aux petits postes frontières lorsque la situation en matière de sécurité l'exigera. Il procédera à des analyses des risques et à des contrôles aux postes frontières qui ne seront pas occupés en permanence. Les contrôles seront effectués de manière ciblée sur la base d'une analyse des risques améliorée. Enfin, dans le cadre des contrôles à 360 degrés, des personnes, marchandises et moyens de transport seront examinés dans leur ensemble.

## Organisations

Les avantages du présent projet profiteront également à toutes les organisations avec lesquelles l'OFDF sera amené à collaborer étant donné la variété de ses tâches. Bien que la figure 4 n'indique pas de conséquences pour les organisations, celles-ci profiteront sans aucun doute de la qualité et de la disponibilité accrues des données, gage de rapidité et de fiabilité pour l'échange et la vérification des données (message relatif à DaziT)<sup>191</sup>.

## Étranger

L'harmonisation des procédures avec les normes internationales servira les intérêts de l'étranger. Comme le montre la figure 4, les obligations d'agir «déclaration», «activation», «contrôle» et «paiement» auront pour lui des conséquences positives. La coopération avec l'étranger sera par ailleurs déterminante pour atteindre l'objectif en matière de coûts de la réglementation, quelle que soit l'obligation d'agir. Les entreprises étrangères bénéficieront elles aussi d'une assistance, de l'indépendance en matière

<sup>189</sup> BBl 2017 1567, ici 1635 à 1640

<sup>190</sup> BBl 2017 1567, ici 1591

<sup>191</sup> FF 2017 1567, 1591

d'horaires, de l'historique des données et de simplifications importantes lors de la déclaration, de même que d'un contrôle de plausibilité rapide des données saisies. Un chauffeur étranger pourra, par exemple, franchir la frontière sans s'arrêter si l'État voisin concerné applique également la nouvelle procédure d'«activation» et en autorise la mise en œuvre électronique. Si seule la Suisse applique cette procédure, le chauffeur devra s'arrêter à la frontière. Pour l'État et les régions, le recours à des contrôles plus ciblés conduira à une diminution des bouchons et, partant, à un allègement potentiel du trafic dans les zones frontalières. Les pays étrangers voisins profiteront donc également de ces conséquences positives. Le paiement sans numéraire simplifiera aussi les opérations pour les voyageurs et les transitaires étrangers, qui ne seront plus obligés d'avoir sur eux des espèces en monnaie étrangère.

### **5.3 Conséquences pour l'économie dans son ensemble**

La modernisation de l'OFDF encouragera les modèles d'entreprise numériques en Suisse. Un dédouanement plus rapide conduira à une baisse des coûts dans le commerce transfrontalier. Les entreprises pourront ainsi commercer de manière plus efficace et économique en Suisse, ce qui aura un effet positif sur la concurrence. Les explications qui suivent tablent sur des coûts de la réglementation annuels d'environ 500 millions de francs (montant de base).

Bon nombre d'études estiment à une proportion comprise entre 20 et 40 % le potentiel d'économies ou d'augmentation de la productivité lié aux mesures d'automatisation et de numérisation. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) indique, par exemple, ne pas encore avoir pu prouver que la cyberadministration présente des avantages empiriques<sup>192</sup>. Comme cela a été mentionné au chiffre 5.1, le potentiel d'économies est estimé à quelque 125 millions de francs par an pour l'économie. Les nouveautés permettant d'accomplir les tâches avec plus d'efficacité et d'efficacités, la simplification et la numérisation conduiront à une augmentation de la sécurité à l'intérieur du pays. Comme le souligne le message relatif à DaziT au chapitre 3.1.3, les ressources humaines pourront être affectées avec plus de souplesse, notamment dans le domaine de la sécurité. Bénéficier de données plus fiables et plus récentes permettra en outre d'améliorer l'analyse des risques et de cibler davantage les contrôles. Il faut retenir que le passage aux nouveaux systèmes nécessitera des investissements uniques.

### **5.4 Solutions de remplacement au présent projet**

On peut imaginer deux solutions de remplacement au présent projet: l'une consisterait à abandonner tout projet au profit du statu quo, l'autre à élaborer un projet moins ambitieux que celui dont il est question ici.

<sup>192</sup> OECD Journal on Budgeting: «Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities», 2007

Si l'on veut atteindre les objectifs du programme DaziT, notamment la diminution des coûts de la réglementation et les gains d'efficacité, la première solution est insuffisante. Le statu quo ne créera pas les conditions des modifications structurelles ainsi que de l'uniformisation et de la simplification des processus et des systèmes. Les modifications prévues par le projet se traduiront notamment par une simplification des formalités douanières et de la perception de l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse, ce qui réduira la charge administrative des entreprises et procurera donc un soulagement à l'économie. Le statu quo ne le permettrait pas.

En outre, l'uniformisation et la simplification des processus dans les procédures transfrontalières implique une relation avec les normes internationales et un ajustement mutuel des pays voisins. Le statu quo empêcherait à terme la Suisse de suivre l'évolution des normes européennes et internationales<sup>193</sup>. Comme le précise le message relatif à DaziT (notamment le chapitre 3.1.3), les changements prévus par le présent projet permettront de libérer du personnel de l'OFDF exécutant des activités à moindre valeur ajoutée. Du plus grand intérêt pour l'office, cela garantira que ce dernier pourra faire face avec l'efficacité requise aux nouveaux défis qui se poseront à lui dans le cadre de l'évolution de la situation en matière de sécurité au niveau de la circulation des personnes et des marchandises. Le statu quo ne permettrait pas cette réaffectation du personnel. Ces efforts de numérisation et de transformation sont importants pour garantir durablement l'exercice des tâches de l'OFDF. Et une loi moderne définissant les tâches d'exécution constitue la base de la simplification et de la transformation numérique.

La seconde solution, un projet moins ambitieux que celui dont il est question ici, ne serait pas suffisante non plus car elle ne permettrait pas de donner l'ampleur souhaitée à l'uniformisation, à la simplification et à la numérisation des processus et des systèmes.

## **5.5 Aspects pratiques de l'exécution du présent projet**

Des échanges étroits avec les représentants des milieux économiques ont permis de prendre en compte les préoccupations et exigences de l'économie lors de l'élaboration du présent projet. L'OFDF s'efforcera de maintenir le dialogue avec ces représentants et de les faire participer à l'aménagement des processus. Afin d'atteindre cet objectif, de premières mesures sont déjà prévues, parmi lesquelles la communication des changements obligatoires de processus et de système ayant une incidence sur les entreprises au cours du second trimestre de l'année précédente. Les entreprises pourront ainsi budgétiser et libérer à temps les investissements et les ressources en matière de personnel. L'introduction généralisée de nouveaux processus et applications spécialisés se fera en principe par étapes, une fois que les phases tests et les exploitations pilotes auront été réalisées avec succès. Cette façon de faire permettra de réduire le risque d'erreurs, tout en apportant des avantages au client. Concernant l'introduction de solutions numériques visant à remplacer des procédures papiers, des conditions adéquates seront créées afin que l'utilisation des nouvelles solutions soit aussi étendue et rapide que possible. L'exploitation parallèle d'applications existantes sera garantie

<sup>193</sup> FF 2017 1567, 1570

au moins six mois après l'introduction de nouvelles applications. Enfin, des mesures seront prises pour encourager les échanges. Ainsi, l'OFDF fournira des informations sur les étapes décisives ainsi que sur les groupes de travail et les exploitations pilotes en cours, rendra les documents accessibles au public et créera des possibilités de participation.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

Le projet s'appuie sur les mêmes dispositions constitutionnelles que la LD: l'art. 133 Cst. prévoit que la législation sur les droits de douane et sur les autres redevances perçues à la frontière sur le trafic des marchandises relève de la seule compétence de la Confédération. En vertu de l'art. 57 Cst., la Confédération et les cantons pourvoient à la sécurité du pays et à la protection de la population dans les limites de leurs compétences respectives; ils coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure. La mise en œuvre, par l'OFDF, de mesures visant à protéger l'économie suisse se fonde sur l'art. 101 Cst., celle de mesures dans le domaine des étrangers et de l'asile, sur l'art. 121 Cst.

La LE-OFDF ayant également pour but d'harmoniser la perception de toutes les redevances relevant de la compétence de l'OFDF, la modification des actes législatifs correspondants doit tenir compte de l'art. 127, al. 1, Cst. (principes régissant l'imposition). Par conséquent, tous les actes législatifs relevant du droit fiscal énumérés à l'art. 4 LE-OFDF contiennent toujours des dispositions sur le cercle des assujettis, sur l'objet de la redevance et sur le calcul de celle-ci, ne fût-ce que sous la forme d'un renvoi à la LE-OFDF. La constitutionnalité est ainsi assurée.

La numérisation contraindra, par la force des choses, toutes les personnes assujetties aux redevances à adopter la procédure électronique, qui ira de la déclaration des marchandises à la procédure de recours interne à l'administration, en passant par la taxation (voir art. 9, 14, 48, 52, 58 et 60 LE-OFDF). Hors trafic touristique, plus de 98 % des déclarations en douane sont déjà établies par voie électronique sous le droit en vigueur. La restriction des droits fondamentaux des personnes concernées par l'obligation légale qui leur est faite d'adopter la procédure électronique est par conséquent faible et donc proportionnée. La proportionnalité est garantie, en particulier par la possibilité réservée au Conseil fédéral de prévoir des exceptions concernant notamment le trafic touristique (art. 48, al. 2, LE-OFDF).

Les dispositions relatives aux compétences de l'OFDF qui porteront atteinte aux droits fondamentaux des tiers et des personnes assujetties aux redevances (titre 9 LE-OFDF) correspondent largement, quant au fond, aux compétences actuelles de l'AFD en vertu des art. 30, 31, 36 et surtout 100 à 108 LD. Elles sont en adéquation avec d'autres bases légales concernant notamment la restriction des libertés.

Le projet propose d'ajouter comme compétence nouvelle la destruction simplifiée de petits envois (art. 96 LE-OFDF). En déléguant au Conseil fédéral la compétence de définir la notion de petit envoi, il garantit que l'atteinte à la garantie de la propriété reste proportionnée.

La vérification dans des espaces virtuels (art. 98 LE-OFDF) et les achats fictifs (art. 99 LE-OFDF) constituent également des compétences nouvelles. Cette seconde disposition s'appuie sur l'art. 66, al. 3, LPTh et vise, avec la première, à accroître l'efficacité des contrôles, voire simplement à permettre leur exécution. Car en se repliant sur Internet, les criminels peuvent agir aujourd'hui pratiquement sans risque. Il faut mettre fin à cette situation. L'annexe 1 LE-OFDF fixe les compétences correspondantes d'autres autorités avec lesquelles l'OFDF collaborera.

S'agissant de la vérification dans des espaces virtuels, l'atteinte aux libertés des personnes concernées paraît faible puisqu'il s'agit d'utiliser une fausse identité simple, et non une identité d'emprunt au sens de l'art. 285a CPP. Il n'est donc pas question d'utiliser des titres à des fins de tromperie ni de nouer des relations personnelles. L'atteinte aux libertés des personnes concernées est également faible dans le cas des achats fictifs car bon nombre de vendeurs ne s'intéressent pas à l'identité réelle de l'acheteur. Sur Internet, justement, celle-ci n'est fréquemment dévoilée qu'après l'achat (par ex. Ricardo). En outre, le recours aux achats fictifs ne sera autorisé que pour autant que les vérifications effectuées jusque-là soient restées sans succès ou que d'autres formes de vérifications n'aient autrement aucune chance d'aboutir ou soient excessivement difficiles. Enfin, le vendeur devra être informé de l'achat fictif d'une manière appropriée.

Autre nouveauté: le projet inscrit dans la loi la possibilité de renoncer, dans certains cas, à toute poursuite pénale (art. 133 LE-OFDF). La let b de cette disposition donne une base légale au maintien de la pratique pénale appliquée aux déclarants professionnels par l'AFD entre 2009 et fin 2016. Eu égard au principe de l'égalité prévu par l'art. 8 Cst., la disposition ne vise pas une activité professionnelle, mais la situation exceptionnelle résultant de cette activité. Cela garantit une égalité de traitement entre les personnes concernées. Il reste à examiner si, dans la pratique, l'art. 133 LE-OFDF peut effectivement être appliqué à d'autres situations, c'est-à-dire si d'autres personnes peuvent se trouver dans une situation comparable à celle des déclarants en douane professionnels. D'après l'Office fédéral de la justice, le danger de privilégier un groupe professionnel particulier pourrait donc éventuellement être mieux contrôlé par la solution 2. Cette solution suppose une exemption de peine générale dans le cas d'infractions mineures et poursuit également l'objectif déclaré dans la réponse du Conseil fédéral à la motion de Courten (17.3376) de continuer autant que possible la pratique pénale à l'égard des déclarants compte tenu des exigences constitutionnelles (en particulier l'égalité de droit). Il est par ailleurs renvoyé au commentaire de l'art. 133 LE-OFDF.

L'usage de liens et la garde à vue ne sont pas des compétences nouvelles. La seconde s'inspire de l'art. 105 LD et la première, de l'art. 106 LD en relation avec les art. 227 et 229 OD. Étant donné l'importance de cette atteinte aux droits, la disposition est inscrite dans la loi, comme les dispositions spéciales relatives à l'établissement de profils d'ADN (voir art. 90 LE-OFDF).

## **6.2                   Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse**

Le projet n'a aucune incidence sur la relation avec le droit international. Il est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse tels que les prévoient notamment:

- l'accord du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité<sup>194</sup>;
- la convention internationale du 21 octobre 1982 sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières<sup>195</sup>;
- la convention du 26 juin 1990 relative à l'admission temporaire (convention d'Istanbul)<sup>196</sup>;
- la convention internationale du 18 mai 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers<sup>197</sup>;
- l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (accord sur la libre circulation)<sup>198</sup>;
- l'accord du 26 octobre 2004 sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (accord d'association à Schengen)<sup>199</sup>.

Plusieurs chiffres du commentaire des dispositions y font référence (voir explications sous chiffre 2).

Le projet reprend également l'art. 15 LD concernant l'obligation de payer le taux hors contingent tarifaire sur le stock excédentaire de produits agricoles en dehors de la période contingentée (art. 7 LDD). Certains partenaires commerciaux pourraient mettre en cause la compatibilité de cet article avec le droit commercial international.

## **6.3                   Forme de l'acte à adopter**

En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, notamment celles qui restreignent les droits constitutionnels, doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Tel est le cas dans le cadre du projet.

194 RS **0.631.242.05**

195 RS **0.631.122**

196 RS **0.631.24**

197 RS **0.631.20**

198 RS **0.142.112.681**

199 RS **0.362.31**

## 6.4 Frein aux dépenses

Le programme DaziT est soumis au frein aux dépenses visé à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst. (voir message relatif à DaziT)<sup>200</sup> car il entraînera des dépenses uniques de plus de 20 millions de francs. Cependant, les Chambres fédérales ont déjà adopté le crédit d'ensemble de 393 millions de francs dans le cadre du message.

En revanche, la révision même de la LD n'aura aucune conséquence de ce genre et n'est par conséquent pas soumise au frein aux dépenses.

## 6.5 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le projet ne touche ni la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ni l'accomplissement de ces tâches.

## 6.6 Respect des principes de la loi sur les subventions

Le projet ne prévoit ni aides financières ni subventions.

## 6.7 Délégation de compétences législatives

La LE-OFDF et la LDD comprendront différentes normes de délégation portant sur l'édition d'ordonnances et dépassant pour certaines le cadre de l'édition de dispositions d'exécution proprement dites. Les délégations de ce type interviennent principalement dans des domaines dont le contexte évolue rapidement. Les normes juridiques doivent en l'occurrence pouvoir être modifiées rapidement, c'est-à-dire par voie d'ordonnance. Le même principe s'applique dans le domaine technique, si bien qu'il n'est pas non plus judicieux de concrétiser des dispositions en la matière au niveau légal.

Les délégations effectuées dans le cadre du projet sont énumérées ci-après.

Le **Conseil fédéral** pourra édicter des dispositions dans les différents domaines suivants:

LE-OFDF:

- exécution de traités internationaux (art. 3, al. 2);
- définition des enclaves douanières suisses (art. 6, let. c);
- réglementation de la procédure relative à la destination des marchandises et définition d'autres destinations (art. 11, al. 2);
- définition des exceptions relatives au moment de l'activation et de la périodicité de l'activation de la déclaration des marchandises (art. 14, al. 2 et 5);

<sup>200</sup> FF 2017 1567, ici 1643, chiffre 5.3

- fixation des conditions, de la procédure d'autorisation et des facilités de procédure pour les opérateurs économiques agréés (art. 15, al. 2);
- définition des conditions d'aptitude pour les responsables des données (art. 16);
- détermination de la naissance de la dette fiscale lorsque la déclaration des marchandises sera omise et lorsque des marchandises importées sans formalités n'auront pas été exportées en bonne et due forme (art. 19, al. 2);
- définition de l'ordre de responsabilité des débiteurs pour les envois transfrontaliers expédiés par poste ou par courrier rapide ainsi que pour le trafic touristique transfrontalier (art. 21, al. 3);
- modification des règles de responsabilité pour les responsables des données et les responsables du transport dans des circonstances extraordinaires (art. 21, al. 5);
- définition des exceptions au trafic des paiements sans numéraire (art. 28, al. 1);
- fixation du montant jusqu'à concurrence duquel ou des cas dans lesquels aucun intérêt moratoire ne sera perçu (art. 29, al. 2);
- détermination des cas dans lesquels aucune garantie ne sera exigée et ceux dans lesquels une garantie partielle sera exigée (art. 32, al. 4);
- fixation de l'ordre dans lequel les créances fiscales seront éteintes grâce au produit de la réalisation du gage (art. 36, al. 2);
- réglementation de la procédure de vente aux enchères et détermination des conditions auxquelles le gage pourra être réalisé de gré à gré et des cas dans lesquels il pourra être renoncé à la réalisation du gage (art. 43, al. 5);
- définition des conditions supplémentaires pour l'octroi d'une autorisation d'exploiter un entrepôt douanier ou un entrepôt fiscal (art. 43, al. 6);
- détermination des aérodomes où l'exploitation de boutiques hors taxe pourra être autorisée et des marchandises non imposées et non dédouanées qui pourront être vendues dans ces boutiques (art. 45, al. 1);
- fixation des conditions requises pour l'octroi de l'autorisation d'exploiter une boutique hors taxes ou un buffet de bord (art. 45, al. 3);
- définition des exceptions aux procédures écrites (art. 48, al. 2);
- réglementation des modalités de procédure en cas d'inaccessibilité du système d'information (art. 49);
- désignation des personnes auxquelles l'obligation de conserver des données incombera et réglementation des conditions de stockage des données (art. 56, al. 2);
- fixation des frais et indemnités dans le cadre d'une procédure menée devant l'OFDF (art. 63);
- définition des conditions relatives à la répartition des droits d'accès des collaborateurs de l'OFDF (art. 68, al. 3);

- définition des droits d'accès des tiers au système d'information (art. 69, al. 3);
- réglementation de la durée de conservation, de l'archivage, de la suppression et de la destruction des données traitées par l'OFDF (art. 76, al. 1);
- définition de la notion de petit envoi, détermination de la quantité ou valeur considérée comme faible pour un petit envoi et réglementation de la procédure de destruction simplifiée (art. 96, al. 4);
- réglementation de l'usage de moyens auxiliaires et d'armes (art. 100, al. 3);
- définition du cadre de la pondération des contrôles en fonction des risques (art. 106, al. 2);
- définition de l'étendue des tâches que les agents de liaison engagés par l'OFDF à l'étranger assumeront (art. 121, al. 7);
- autorisation de conclure des traités internationaux portant sur la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé (art. 122, al. 1);
- autorisation de conclure des traités internationaux de coopération portant sur l'engagement de collaborateurs au sein de Frontex et sur l'engagement d'agents [REDACTÉ] (art. 122, al. 2 et 3);
- fixation du montant des émoluments pour des actes officiels spéciaux (art. 140, al. 2).

**LDD:**

- réglementation de l'exonération des droits de douane pour les marchandises étrangères en retour qui seront détruites sur le territoire douanier et définition de la procédure de remboursement (art. 4, al. 2);
- habilitation à admettre en franchise partielle ou totale certaines marchandises et fixation des conditions applicables (art. 5);
- réglementation de l'exonération des marchandises du trafic touristique (art. 6);
- [REDACTÉ] tation de l'imputation, à l'échéance de la période contingentée, de produits agricoles sur des parts de contingents libérées (art. 7, al. 2);
- définition du trafic dans la zone frontière (art. 8, al. 3).

Le **DDF** pourra édicter des dispositions dans les différents domaines suivants:

**LE-OFDF:**

- définition de l'espace frontalier après consultation des cantons frontaliers (art. 6, let. e);
- fixation des taux de l'intérêt moratoire et de l'intérêt rémunérateur (art. 29, [REDACTÉ]);
- détermination des groupes de marchandises pour lesquels le droit au remboursement pourra être exercé en cas de changement de l'emploi (art. 40, al. 2).

L'**OFDF** pourra édicter des dispositions dans les différents domaines suivants:

**LE-OFDF:**

- réglementation des exceptions à l'obligation de déclarer et du moment de l'obligation de déclarer (art. 8, al. 5);
- réglementation des autres formes de la déclaration et du moment de l'acceptation de la déclaration qui aura été établie sous une autre forme (art. 9, al. 2, let. b, et al. 4);
- détermination des cas dans lesquels le référencement pourra être effectué par un tiers, règlement des modalités du référencement et définition des exceptions à l'obligation de référencer (art. 12, al. 4 et 5);
- détermination des cas dans lesquels l'activation pourra être effectuée par un tiers (art. 13, al. 3);
- réglementation du procédé de l'activation et détermination des lieux d'activation pour le trafic transfrontalier (art. 14, al. 6);
- réglementation de la non-perception des redevances (art. 26);
- fixation des délais et facilités de paiement (art. 28, al. 2);
- fixation des exigences techniques relatives à la procédure électronique (art. 48, al. 3);
- définition des cas dans lesquels il pourra être renoncé à une authentification des données (art. 48, al. 5);
- on des collaborateurs qui seront qualifiés pour faire usage de la contrainte directe (art. 87, al. 2).

## **6.8 Protection des données**

Du point de vue du droit de la protection des données, DaziT nécessitera un changement de système afin, d'une part, de permettre la pleine exploitation du numérique et, d'autre part, de satisfaire d'une façon suffisante aux exigences en matière de protection des données. Il faudra veiller à ce que les données soient traitées systématiquement en fonction des tâches à accomplir et des objectifs à atteindre et à ce que les doublons et les obstacles administratifs soient éliminés. Dans ce contexte, il conviendra de réexaminer en profondeur l'ordonnance du 23 août 2017 sur le traitement des données dans l'AFD (OTDD)<sup>201</sup>.

Le présent projet prend en considération l'état actuel de la révision totale de la LPD. Ainsi, il tient déjà compte du catalogue des données sensibles et crée la base légale nécessaire au profilage.

Compte tenu de la mutation technique en cours vers des systèmes interconnectés, il ne sera plus possible de distinguer entre différents systèmes d'information. Par conséquent, la LE-OFDF ne mentionnera plus qu'un seul système d'information, et les dispositions concernées seront formulées de manière neutre sur le plan technologique. Cela permettra d'exploiter les avancées technologiques et de développer le système

<sup>201</sup> RS 631.061

sans devoir pour autant modifier la loi. Afin de garantir la protection des données, ces dernières ne pourront être traitées qu'en fonction des tâches à accomplir et des objectifs à atteindre. Une assurance interne de la qualité y veillera. Cela est conforme tant aux actuels qu'aux nouveaux principes en la matière. Ce n'est pas la présentation des différents systèmes d'information et technologies qui garantira la protection des données, mais le fait de déterminer quelles données l'OFDF pourra traiter et à quelles fins.