Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2022
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

22.058

Message

relatif à la loi fédérale sur la partie générale relative à la perception des redevances et sur le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières et à la nouvelle loi sur les droits de douane (révision totale de la loi sur les douanes)

du 24 août 2022

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le projet d'une loi fédérale sur la partie générale relative à la perception des redevances et sur 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 [P-LE-OFDF]) et le projet d'une nouvelle loi sur les droits de douane (P-LDD) (révision totale de la loi sur les douanes).

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

2016	M	15.3551	Allègement des procédures bureaucratiques. Relever le montant du droit de douane minimal (N 25.9.15, Noser; E 27.9.16)
2017	M	15.4153	Clients injustement pénalisés par le régime douanier (E 3.3.16, Ettlin Erich; N 22.9.16; E 28.2.17)
2019	M	17.3376	Changer immédiatement la pratique répressive de l'Administration fédérale des douanes à l'égard de l'économie (N 29.9.17, de Courten; E 17.12.19)
2017	P	17.3377	Entraves inutiles à l'économie par l'application de délais formels (N 29.9.17, de Courten)
2021	M	18.3315	Commerce international en ligne. Efficacité des procédures de contrôle de l'Administration fédérale des douanes (N 15.6.2018, Bühler; E 16.9.2021)

Nous vous prions d’agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l’assurance de notre haute considération.

24 août 2022

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ignazio Cassis
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le projet vise à accroître l'efficacité des processus en vigueur aux frontières et à harmoniser les tâches de sécurité et d'exécution de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), grâce à l'élaboration de bases légales concernant la numérisation, la simplification et l'uniformisation de l'exécution des actes législatifs relevant ou non du droit fiscal. Les tâches de l'OFDF et la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons resteront inchangées.

Contexte et objectifs du projet

Dans le cadre de ses tâches légales, l'OFDF joue un rôle important dans la chaîne d'approvisionnement internationale des marchandises et constitue le principal organe de sécurité à la frontière suisse. Dans l'exercice de ces tâches, il veille à l'exécution des dispositions du droit fiscal et au respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, au profit de l'économie et de la société suisses. Dans ce contexte, il accomplit également des tâches importantes qui lui sont déléguées par les cantons.

Il accomplit des tâches de sécurité en particulier lors des contrôles aux frontières. Ces contrôles visent notamment à garantir la sécurité intérieure de la Suisse. L'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal revêt aujourd'hui une plus grande importance que lors de la dernière révision totale de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD), par exemple en raison de l'essor du commerce en ligne et des nombreuses marchandises illégales qui parviennent en Suisse par cet intermédiaire. La situation a également changé sur le plan de la lutte contre la criminalité transfrontalière, de la maîtrise des éventuelles situations extraordinaires (par ex. COVID-19) et de la migration, qui requiert une réactivité permanente de l'OFDF.

Depuis la dernière révision totale de la LD, la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises a continué d'augmenter.

Les processus efficaces garantissant simplicité et rapidité lors du franchissement de la frontière occupent ainsi une place toujours plus importante. 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, pour lequel le Parlement a octroyé un crédit d'ensemble de 393 millions de francs par arrêté fédéral du 12 septembre 2017. 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 lieu. L'analyse des risques garantira notamment le contrôle ciblé des marchandises, des personnes et des moyens de transport. Cela permettra non seulement à l'économie de bénéficier des allégements réclamés depuis longtemps, mais également à l'OFDF de gagner en efficacité. Les processus devront par conséquent être simplifiés, uniformisés et numérisés de bout en bout. Les données disponibles ne devront être saisies qu'une seule fois et devront se prêter à un usage transversal et diversifié.

Pour ces raisons, il est essentiel que l'OFDF puisse continuer d'accomplir ses tâches en temps utile et de manière efficace et appropriée. Il devra, pour y parvenir, devenir une organisation axée sur les tâches. Il est prévu d'instaurer un nouveau profil professionnel qui lui permettra de déployer ses collaborateurs avec flexibilité et de faire face aux défis futurs.

Contenu du projet

La réalisation des objectifs mentionnés nécessite un remaniement en profondeur du droit en vigueur. Ces objectifs ne pourront pas être atteints sans la révision totale de la LD. Il faudra en outre créer une loi-cadre regroupant ce qui doit être harmonisé dans le domaine d'activité de l'OFDF. La LD fera pour sa part l'objet d'une révision totale (projet de loi sur les droits de douane; P-LDD) et sera ainsi réduite à un simple acte législatif relevant du droit fiscal. La création de la loi-cadre et la révision totale de la LD entraîneront la modification de nombreux autres actes législatifs y afférents concernant le domaine d'activité de l'OFDF.

Le droit douanier matériel sera simplifié dans le cadre de ces modifications légales d'envergure. Cela inclura la simplification et l'uniformisation de toutes les procédures de perception des redevances menées par l'OFDF, procédures de recours comprises. Il s'agira aussi de contrôler de manière aussi automatisée que possible le respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. Un catalogue uniformisé concernant les mesures et les prestations de l'OFDF sera créé; ces dernières seront sélectionnées dans l'acte législatif concerné ne relevant pas du droit fiscal. L'OFDF pourra en outre procéder à une pondération en fonction des risques liée à ces tâches d'exécution.

La réglementation mise en place aura pour objectif principal de permettre la numérisation intégrale des procédures. Des bases modernes et uniformes seront par ailleurs créées pour procéder à l'analyse des risques et à des contrôles plus ciblés. La nouvelle législation ne comprendra pas de dispositions relatives à l'organisation, mais des réglementations fondées sur les tâches, afin de permettre à l'OFDF de se muer en une organisation axée sur les tâches.

Le projet contient également une nouvelle réglementation relative au traitement et à la protection des données, neutre sur le plan technologique, basée sur les tâches, fondée sur un système d'information unique de l'OFDF et s'appuyant sur les dispositions de la loi révisée sur la protection des données (nLPD), qui n'est pas encore en vigueur.

Des bases uniformes seront créées en vue de la poursuite pénale relevant de la compétence de l'OFDF, alors que les dispositions pénales matérielles feront l'objet d'un rapprochement partiel dans les actes législatifs relevant du droit fiscal.

Enfin, le projet régit l'accomplissement inchangé des tâches liées à la sécurité intérieure, en faveur de la Confédération et des cantons.

Table des matières

Condensé **3**

1 Contexte **8**

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés 8

1.2 Solutions étudiées et solution retenue 11

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral 12

1.4 Classement d'interventions parlementaires 13

2 Procédure préliminaire, consultation comprise **15**

2.1 Objets principaux 15

2.1.1 Normes de délégation 15

2.1.2 Tâches de l'OFDF et souveraineté policière des cantons 16

2.1.3 Contrôles 17

2.1.4 Compétences 18

2.1.5 Perception des redevances, procédure comprise 19

2.1.6 Entrepôts douaniers et entrepôts fiscaux 22

2.1.7 Traitement des données 23

2.1.8 Poursuite pénale 27

2.2 Autres objets 27

2.2.1 Absence de dispositions relatives à l'organisation 28

2.2.2 Abaissement de la franchise de redevances (tourisme d'achat) 28

2.2.3 Création d'un organe consultatif pour les questions douanières 28

2.2.4 Coordination avec la révision partielle de la loi sur la TVA 28

2.2.5 Objets relatifs à l'impôt sur les huiles minérales 29

2.2.6 Objets relatifs à l'impôt sur les véhicules automobiles 30

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen **30**

4 Présentation du projet **33**

4.1 Réglementation proposée 33

4.2 Objet du P-LE-OFDF, annexe 1 comprise, et relation avec d'autres actes 35

4.3 Objet du P-LDD 41

4.4 Modification d'autres actes (annexe 2 P-LE-OFDF) 41

4.5 Modification de l'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 42

4.6 Adéquation des moyens requis 42

4.7 Mise en œuvre 42

5 Commentaire des dispositions 43
5.1 P-LE-OFDF (sans les annexes) 43
5.2 Annexe 1 P-LE-OFDF: accès des collaborateurs de l'OFDF aux données sensibles et aux données sensibles concernant des personnes morales 257
5.3 Annexe 2 P-LE-OFDF: modification d'autres actes 263
5.3.1 Commentaires généraux 263
5.3.2 Commentaire des modifications d'autres actes 265
5.4 P-LDD 378
5.5 Modification de l'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 397

6 Conséquences 398
6.1 Axes stratégiques du nouveau projet 398
6.2 Conséquences pour la Confédération 401
6.2.1 Conséquences financières 401
6.2.2 Conséquences sur l'état du personnel 402
6.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne 403
6.4 Conséquences économiques 403
6.4.1 Conséquences pour les entreprises 404
6.5 Conséquences pour d'autres groupes de la société 409
6.6 Aspects pratiques de l'exécution 410

7 Aspects juridiques 411
7.1 Constitutionnalité 411
7.1.1 Compétence législative de la Confédération en matière de droits de douane, de redevances et de sécurité 411
7.1.2 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons 412
7.1.3 Compétence et organisation de l'OFDF 413
7.1.4 Redevances 414
7.1.5 Traitement des données 414
7.1.6 Procédure électronique 415
7.1.7 Compétences 416
7.1.8 Destruction simplifiée de marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante 416
7.1.9 Usage de liens 417
7.1.10 Commande effectuée sous un nom d'emprunt 417
7.1.11 Poursuite pénale 417
7.1.11.1 Pratique en matière de répression des déclarants 417
7.1.11.2 Recherches secrètes dans des espaces virtuels 418
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse 418

7.3 Forme de l'acte à adopter 419
7.4 Frein aux dépenses 420
7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale 420
7.6 Conformité à la loi sur les subventions 420
7.7 Délégation de compétences législatives 420
7.8 Protection des données 427
7.8.1 Généralités 427
7.8.2 Analyse d'impact relative à la protection des données 428
7.8.2.1 Résumé de l'analyse d'impact de l'OFDF du 4 avril 2022 428
7.8.2.2 Avis du PFPDT sur l'analyse d'impact de l'OFDF du 4 avril 2022 434

Loi fédérale sur la partie générale relative à la perception des redevances et sur 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) *(Projet)* FF **2022** 2725

Loi fédérale sur l'assujettissement aux droits de douane et la détermination des droits de douane (Loi sur les droits de douane, LDD) *(Projet)* FF **2022** 2726

Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin *(Projet)* FF **2022** 2727

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) contribue de manière déterminante au maintien de la sécurité intérieure, exécute des tâches liées à la circulation transfrontalière des marchandises, perçoit des redevances et coopère avec des autorités et des organisations nationales ou étrangères, afin de garantir la sécurité de l'État, de l'économie et de la population. Dans le cadre de ses tâches légales, il joue un rôle important dans la chaîne d'approvisionnement internationale des marchandises et constitue le principal organe de sécurité à la frontière suisse. Il fait ainsi partie des instruments de la politique de sécurité de la Suisse[1].

Dans l'exercice de ses tâches légales, il veille à l'exécution des dispositions du droit fiscal et au respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal (à l'heure actuelle, actes législatifs autres que douaniers [ALAD]), qui concernent plus de 100 domaines. Il coopère à cet effet avec 26 unités administratives et d'autres acteurs. Dans ce contexte, il accomplit également des tâches importantes qui lui sont déléguées par les cantons.

Depuis la dernière révision totale de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)[2], la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises a continué d'augmenter.

Chaque jour, près de 2 200 000 personnes, 1 100 000 voitures de tourisme et 21 000 camions franchissent la frontière suisse (faits et chiffres de l'OFDF en 2021).

Le bilan quotidien des collaborateurs de l'OFDF est le suivant:

- 64,4 millions de francs de recettes pour la Confédération;
- 91 produits contrefaits;
- 70 personnes recherchées ou sous le coup d'un mandat d'arrêt;
- 4 pièces d'identité falsifiées;
- 12 armes prohibées;
- 2,6 kilos de drogues;
- 51 personnes en séjour illégal;
- 30 envois contenant des médicaments ou des produits dopants;
- 34 poids lourds présentant des défauts.

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

1 Voir «La politique de sécurité de la Suisse. Rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016», FF **2016** 7549 7631.
2 RS **631.0**

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[3], pour lequel le Parlement a octroyé un crédit d'ensemble de 393 millions de francs par arrêté fédéral du 12 septembre 2017[4].

La fonction de sécurité des autorités douanières a en outre pris de l'ampleur dans le monde entier. Ainsi, celles-ci doivent notamment garantir la sécurité de la chaîne d'approvisionnement internationale. L'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal prend de plus en plus d'importance, notamment en raison de l'essor du commerce en ligne et des marchandises illégales qui parviennent en Suisse par cet intermédiaire. Cette exécution est actuellement très exigeante. La situation a également changé sur le plan de la lutte contre la criminalité transfrontalière et contre les pandémies éventuelles (par ex. COVID-19) ainsi que sur le plan de la migration, qui requiert une réactivité permanente de l'OFDF.

Pour ces raisons, il est essentiel que l'OFDF relève les futurs défis qui se poseront à lui, afin qu'il puisse continuer d'accomplir ses tâches en temps utile ainsi que de manière efficace et appropriée. Par sa décision du 10 avril 2019, le Conseil fédéral a posé les jalons relatifs à la mutation de l'OFDF en une organisation axée sur les tâches qui simplifie, uniformise et numérise de bout en bout ses processus et veille à ce que les données disponibles se prêtent à un usage transversal dans le cadre des finalités de traitement prévues.

Le développement organisationnel de l'OFDF entraînera un changement structurel qui est nécessaire pour pouvoir utiliser et mettre à profit au mieux les nouvelles possibilités de numérisation et de simplification des processus créées dans le cadre du programme DaziT. L'allégement administratif occasionné par DaziT permettra aux collaborateurs de se concentrer sur leurs tâches opérationnelles de contrôle. Pour optimiser ces dernières, les profils professionnels actuels de la Douane et du Corps des gardes-frontière (Cgfr) seront réunis afin de former le nouveau profil de spécialiste en douane et sécurité des frontières. Il est ainsi prévu que l'ensemble du personnel opérationnel suive la même formation de base dans les trois domaines de compétence de l'OFDF que sont le contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport. Cela permettra à ce dernier de faire face à différentes menaces potentielles nécessitant temporairement et à court terme davantage de personnel pour le contrôle des personnes ou des marchandises (par ex. situation migratoire tendue, attaque terroriste, pandémie, contrebande dans le cadre du commerce en ligne, etc.). Il convient de souligner qu'à l'issue de la formation de base, tous les collaborateurs acquerront une spécialisation dans au moins l'un des trois domaines susmentionnés. Conformément à cette spécialisation, leur activité principale consistera à contrôler des personnes ou des marchandises, comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle. Contrairement à aujourd'hui, ils seront cependant formés dans les trois domaines de contrôle cités plus haut et pourront y être affectés.

3 Programme DaziT; message du 15 février 2017 relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes, ci-après: message relatif à DaziT; FF **2017** 1567.
4 FF **2017** 6085

Les dispositions relatives à l'organisation qui figurent actuellement dans la LD, telles que la mention du Cgfr en tant qu'unité de l'Administration fédérale des douanes (AFD), ne seront donc plus nécessaires. Elles entraveraient au contraire le développement de l'OFDF. La loi sur les douanes ne s'oppose pas à ce qu'une seule personne dirige en parallèle les domaines Douane et Cgfr à des niveaux hiérarchiques différents, pour autant que les fonctions de ces deux domaines restent comme à présent clairement séparées et qu'il soit toujours possible d'identifier qui est autorisé à utiliser des moyens de contrainte. Ces aspects restent garantis jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision totale de la loi sur les douanes. Les éventuelles orientations prises jusqu'ici dans l'OFDF en vue de l'instauration du nouveau profil professionnel unique l'ont été sous réserve de la présente révision totale, qui crée les bases nécessaires à cet effet.

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 lieu. L'analyse des risques garantira notamment le contrôle ciblé des marchandises, personnes et moyens de transport suspects. Les contrôles ciblés et d'une efficacité accrue permettront à l'économie de bénéficier des allégements réclamés depuis longtemps et à l'OFDF de gagner en efficacité.

La simplification et l'uniformisation susmentionnées des processus concerneront 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 liés.

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

- abrogation des dispositions relatives à l'organisation afin de permettre le développement organisationnel;
- simplification du droit douanier matériel et rapprochement partiel du droit matériel applicable aux droits de douane et aux redevances autres que douanières (redevances nationales);
- simplification et uniformisation de toutes les procédures de perception des redevances menées par l'OFDF, procédures de recours comprises;
- numérisation complète de ces procédures;
- accomplissement inchangé, en faveur de la Confédération et des cantons ou en coopération avec ces derniers, des tâches relevant de la sécurité intérieure, compte tenu de la répartition constitutionnelle des compétences[5];

5 Répartition constitutionnelle des compétences, voir rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 «Sécurité intérieure. Clarification des compétences», ci-après: rapport «Malama», FF **2012** 4161.

- contrôle aussi automatisé que possible du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal (à l'heure actuelle, actes législatifs autres que douaniers), 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 en fonction des risques effectuée par l'OFDF et liée à ces tâches d'exécution;
- nouvelle réglementation relative au traitement des données, neutre sur le plan technologique, permettant une procédure entièrement électronique;
- création de bases uniformes et modernes pour l'analyse des risques et pour des contrôles mieux ciblés, dans le respect des compétences actuelles;
- création de bases uniformes pour la poursuite pénale relevant de la compétence de l'OFDF;
- rapprochement partiel des dispositions pénales matérielles dans les actes législatifs relevant du droit fiscal.

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

Du point de vue théorique, il existe deux autres solutions que la révision totale de la loi sur les douanes accompagnée de la création d'une loi-cadre définissant les tâches d'exécution de l'OFDF (P-LE-OFDF). D'une part, renoncer à toute nouveauté et, d'autre part, ne procéder qu'à une révision partielle. Le statu quo serait maintenu dans le premier cas, alors qu'une révision partielle entraînerait des changements moins importants que ceux qui sont proposés ici. Ces deux solutions ne seraient pas judicieuses.

La première ne permet pas de mettre en œuvre les objectifs poursuivis par le programme DaziT, à savoir la réduction des coûts de la réglementation et les gains d'efficacité. Le statu quo rend en effet impossibles le développement de la structure organisationnelle de l'OFDF ainsi que la simplification et l'uniformisation des processus et des systèmes, qui jouent un rôle important en vue de la transition numérique.

Comme le précise le message relatif à DaziT (notamment le ch. 3.1.3), il convient 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. Sans le développement de la structure organisationnelle de l'OFDF, une telle réaffectation du personnel ne pourrait pas avoir lieu.

La simplification et l'uniformisation des processus et des systèmes se traduiront notamment par une simplification des formalités à la frontière et de la perception des redevances nationales grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse, ce qui réduira la charge administrative des entreprises et procurera donc un soulagement à l'économie. Les procédures transfrontalières doivent en outre se fonder sur les normes internationales et requièrent des adaptations réciproques avec les pays voisins. Le statu quo empêcherait à terme la Suisse de suivre l'évolution des normes européennes

et internationales. Il ne permettrait pas non plus de procéder aux changements nécessaires des processus et des systèmes.

La seconde solution envisageable, la révision partielle, ne serait pas non plus judicieuse. La transformation numérique nécessite une simplification et une uniformisation ayant de nombreuses conséquences. Elle conduira d'abord à la création d'une procédure électronique uniforme en vue de la perception des redevances nationales et des redevances liées à la circulation transfrontalière des marchandises. L'existence de différentes procédures électroniques serait préjudiciable à la transformation numérique. La procédure électronique uniforme ira en effet de pair avec un système d'information qui servira notamment de base pour une analyse des risques homogène et pour les décisions concernant les contrôles. Il conviendra de regrouper en un seul endroit les finalités de traitement des données contenues dans ce système d'information. Des nouvelles bases uniformes, situées en un même endroit, seront nécessaires pour le contrôle aussi automatisé que possible du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal et la création d'un catalogue des mesures et des prestations de l'OFDF. Il faudra en outre procéder au rapprochement partiel du droit matériel régissant les droits de douane et les redevances nationales, ce qui permettra d'éliminer les différences inutiles apparaissant lors de la simplification des processus. Des bases uniformes relatives au contrôle et à la poursuite pénale seront également regroupées en un seul endroit.

Une révision partielle ne permettrait pas de procéder à tous ces changements. C'est pourquoi on a opté pour la révision totale de la loi sur les douanes. La création en sus de la loi-cadre définissant les tâches d'exécution de l'OFDF permet de rassembler toutes les dispositions qui doivent être uniformisées sur le fond et sur la forme dans le domaine d'activité de l'OFDF.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a intégré comme objectif l'adoption du message relatif à la révision totale de la loi sur les douanes dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023[6] (lignes directrices, ch. 4.1.2, 8.1 et 8.2, et objectif 2 du programme législatif) et l'a mentionnée dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023[7] (art. 3, ch. 6).

Le programme DaziT fait spécifiquement écho à la stratégie «Suisse numérique»[8] adoptée par le Conseil fédéral le 5 septembre 2018 et mise à jour le 11 septembre 2020. 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

6 FF **2020** 1709
7 FF **2020** 8087
8 Stratégie «Suisse numérique» du 5 septembre 2018, FF **2018** 6007, et mise à jour disponible à l'adresse suivante: www.bakom.admin.ch > L'OFCOM > Informations de l'OFCOM > Communiqués de presse > Nouvelles priorités pour la Suisse numérique.

administratives en ligne»[9]. 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'efficience 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»[10], qu'il a adoptée le 3 avril 2020.

1.4 Classement d'interventions parlementaires

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

La présente révision répond aux motions et postulats suivants:

– Motion Noser du 11 juin 2015 (15.3551 «Allègement des procédures bureaucratiques. Relever le montant du droit de douane minimal»)

  Cette motion charge le Conseil fédéral de modifier la loi sur les douanes de façon à relever le montant du droit de douane minimal. La simplification des processus liée à la transformation numérique réduira tant les charges induites pour l'économie par la déclaration des marchandises que celles qui sont générées pour l'OFDF par la perception des redevances. Vu les nouvelles possibilités techniques, il semble indiqué de modifier la disposition relative à la non-perception des redevances (art. 46 P-LE-OFDF) et de prévoir pour l'économie des facilités concernant la déclaration des marchandises (par ex. art. 15, al. 3, 20, al. 3, et 23 P-LE-OFDF et commentaire de l'art. 35 P-LE-OFDF). Contrairement à ce que demande la motion 15.3551, il convient cependant de ne pas relever le montant du droit de douane minimal.

– Motion Ettlin du 17 décembre 2015 (15.4153 «Clients injustement pénalisés par le régime douanier»)

  Cette motion concerne la répercussion des coûts liés à la vérification des marchandises lors du contrôle de petits envois. La répercussion des coûts de certains contrôles de petits envois sur les clients concernés est considérée comme inéquitable. La personne assujettie à l'obligation de déclarer (en d'autres termes, le transitaire ou la Poste) aura à l'avenir la possibilité d'intégrer ces coûts aux frais généraux de dédouanement au lieu de les facturer séparément au client. Le nouvel art. 96, al. 2, P-LE-OFDF permettra de mettre en œuvre la motion 15.4153. Il est renvoyé au commentaire correspondant.

9 Stratégie «Suisse numérique» du 5 septembre 2018, FF **2018** 6007, 6020, ch. 4.5.3

10 Stratégie informatique de la Confédération 2020-2023, adoptée le 3 avril 2020 (état: 28 décembre 2020), disponible à l'adresse suivante: www.bk.admin.ch > Transformation numérique et gouvernance de l'informatique > Stratégie et planification > Stratégie informatique de la Confédération 2020-2023.

– Motion de Courten du 31 mai 2017 (17.3376 «Changer immédiatement la pratique répressive de l'Administration fédérale des douanes à l'égard de l'économie»)

  Cette motion 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. La possibilité prévue à l'art. 196, let. b, P-LE-OFDF de renoncer à toute poursuite pénale permettra de satisfaire à cette demande. Il s'agit de la variante privilégiée à l'issue de la procédure de consultation[11]. Conformément au principe d'opportunité, l'art. 196, let. a, dispose qu'il sera possible de renoncer à toute poursuite pénale dans les (autres) cas de très peu de gravité. Il est renvoyé au commentaire de l'art. 196 P-LE-OFDF. Il faudra en principe continuer de faire preuve d'une grande diligence en vue de la déclaration des marchandises, et en particulier de la déclaration en douane.

– Postulat de Courten du 31 mai 2017 (17.3377 «Entraves inutiles à l'économie par l'application de délais formels»)

  Ce postulat charge le Conseil fédéral d'étudier comment pérenniser la pratique menée jusqu'à présent par l'OFDF en matière de délai de rectification (60 jours au lieu de 30) et de proposer une modification de la loi sur les douanes allant dans ce sens à la prochaine occasion. Les art. 85 et 86 P-LE-OFDF prévoient que les décisions de taxation pourront toutes être attaquées par la voie de l'opposition. L'actuelle rectification (art. 34 LD) sera incluse dans l'opposition et deviendra donc superflue. Les modifications aujourd'hui demandées par la voie de la rectification pourront l'être dans un délai d'un an par la voie de l'opposition. Il est renvoyé au commentaire des art. 85 s. P-LE-OFDF. La solution proposée ici va dans le sens des demandes formulées dans le postulat 17.3377.

– Motion Bühler du 16 mars 2018 (18.3315 «Commerce international en ligne. Efficacité des procédures de contrôle de l'Administration fédérale des douanes»)

  Cette motion charge le Conseil fédéral de simplifier les dispositions légales régissant les contrôles et procédures ainsi que de prendre les mesures nécessaires pour assurer une mise en œuvre efficace, vu l'enjeu que représente le commerce électronique transfrontalier en pleine expansion.

  Le programme DaziT vise non seulement à numériser intégralement les formalités douanières, mais aussi à simplifier et uniformiser les processus. Il permettra ainsi de satisfaire à l'exigence de simplification et d'uniformisation des processus formulée dans la motion Bühler, adoptée par le Parlement.

11 Procédure de consultation ouverte le 11 septembre 2020: 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 que révision totale de la loi sur les douanes (LD) en vue de la nouvelle loi sur les droits de douane (LDD), procédure de consultation 2020/50.

Le Conseil fédéral propose de classer les interventions énumérées ci-dessus.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

La procédure de consultation a été menée du 11 septembre au 31 décembre 2020[12]. Les principaux objets matériels et les autres objets importants abordés ainsi que le traitement de ces objets sont résumés ci-après. Le rapport complet sur les résultats de la consultation a été publié[13].

2.1 Objets principaux

2.1.1 Normes de délégation

De nombreux participants à la procédure de consultation estiment que le P-LE-OFDF mis en consultation est formulé de manière trop générale et contient trop de normes de délégation. Ils considèrent par conséquent qu'il est difficile, voire impossible de l'évaluer. D'après eux, le contrôle législatif est trop faible ou totalement inexistant. Certains craignent une concentration excessive du pouvoir au sein de l'OFDF et préconisent donc une réglementation plus étroite incluant une marge de manœuvre moins grande et des dispositions plus précises. Divers milieux économiques souhaitent bénéficier d'un droit de codécision ou participer à l'élaboration des ordonnances et sollicitent notamment la tenue d'une procédure de consultation à cet égard. Ils demandent en outre que l'impact de la réglementation fasse l'objet d'une analyse.

Au vu de ces préoccupations et après examen de toutes les normes de délégation, il est proposé que certains contenus soient réglementés par la loi et que certaines compétences soient déléguées à l'échelon supérieur. La loi comprendra ainsi les caractéristiques principales des destinations des marchandises et du perfectionnement (art. 24 ss P-LE-OFDF et 12 à 14 P-LDD) ainsi que d'importantes facilités de procédure concernant la déclaration des marchandises (art. 14, al. 3, et 23 P-LE-OFDF). Les entrepôts douaniers et les entrepôts fiscaux feront en outre l'objet d'une réglementation plus détaillée (art. 64 à 70 P-LE-OFDF). Les dispositions relatives au traitement des données (art. 117 ss P-LE-OFDF) seront quant à elles nettement plus précises et seront complétées, au niveau de la loi, par l'annexe 1, ch. 1, concernant les droits d'accès des collaborateurs de l'OFDF au système d'information de ce dernier. L'annexe 2 réglera l'accès des collaborateurs aux systèmes tiers.

Les compétences déléguées à l'OFDF seront limitées à des questions d'ordre technique (voir notamment art. 12, al. 1 à 3, 13, al. 3, 15, al. 2, 17, 18, al. 1, 4 et 5, 19, al. 3 et 5, 20, al. 2, 67, al. 5, et 75, al. 3, P-LE-OFDF). Le Département fédéral des finances (DFF) se verra déléguer toutes les compétences réglementaires relatives aux délais de paiement et aux conditions d'octroi de facilités de paiement ainsi qu'à la

12 Documents mis en consultation disponibles à l'adresse suivante: www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Terminées > 2020 > DFF.
13 Rapport sur les résultats de la consultation disponible à l'adresse suivante: www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Terminées > 2020 > DFF.

fixation des taux d'intérêt (art. 48, al. 2, et 49, al. 4, P-LE-OFDF). Enfin, la compétence d'arrêter des formes de déclaration des marchandises autres qu'électroniques sera confiée au Conseil fédéral plutôt qu'à l'OFDF (art. 15, al. 1, P-LE-OFDF).

Les milieux économiques concernés par le projet recevront des informations régulières et pourront prendre part à des groupes de travail informels créés par l'OFDF. Ils auront en outre la possibilité de faire part de leur avis dans le cadre de la procédure de consultation relative aux ordonnances. Une analyse d'impact de la réglementation sera par ailleurs effectuée au niveau de ces dernières, une fois que leur contenu aura été précisément défini.

2.1.2 Tâches de l'OFDF et souveraineté policière des cantons

Différents cantons ainsi que la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) déplorent le fait que les tâches de l'OFDF soient formulées de manière imprécise dans l'ensemble du projet mis en consultation. Ils estiment qu'il existe un mélange, dans le domaine de la circulation des personnes, entre les tâches d'exécution relevant de la politique fiscale et les tâches d'exécution relevant de la sécurité et ne relevant pas du droit fiscal. Ils demandent qu'une énumération exhaustive et une description plus précise des tâches soient établies. Ils souhaitent en outre que ces dernières soient délimitées sur la base des dispositions constitutionnelles relatives à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. La CCDJP suggère à cet égard que l'article définissant le but de la loi soit revu et précisé du point de vue de la répartition constitutionnelle des compétences.

Différents cantons et la CCDJP considèrent que le projet mis en consultation porte atteinte à la souveraineté policière des cantons, compte tenu des compétences élargies que les nouvelles dispositions confèrent à l'OFDF dans le domaine de la police de sécurité et de la police criminelle. Ils soulignent le fait que la poursuite pénale relève cependant de la compétence des polices et ministères publics cantonaux. Ils estiment que le projet sape la souveraineté policière des cantons, instaure un organe de sécurité national et va donc à l'encontre de la Constitution. Certains cantons craignent que les compétences de l'OFDF et des autorités cantonales ne se recoupent, notamment dans le domaine de la poursuite pénale.

Plusieurs cantons se prononcent en faveur d'une limitation des compétences de l'OFDF au domaine douanier, c'est-à-dire au contrôle du trafic frontalier et de la circulation des marchandises et à la lutte contre la criminalité transfrontalière dans le cadre des infractions douanières. Ils critiquent l'existence d'un mélange entre les tâches douanières et les tâches autres que douanières.

La CCDJP, deux partis et différents cantons demandent en outre que l'espace frontalier soit défini, comme à l'heure actuelle, en accord avec les cantons, et non pas unilatéralement par le DFF après consultation des cantons.

La plupart des cantons et la CCDJP souhaitent que la forme actuelle de coopération, à savoir les accords conclus avec les cantons, soit maintenue et que ces accords soient

élaborés individuellement et non pas de manière uniforme. Ils plaident également en faveur du maintien de ces derniers au terme du délai transitoire.

Les préoccupations des cantons et de la CCDJP concernant la souveraineté policière sont largement prises en considération. L'article définissant le but de la loi (art. 1 P-LE-OFDF) est ainsi remanié, d'une part pour mettre en exergue le fait que la loi-cadre poursuit un but d'harmonisation et, d'autre part, pour spécifier que l'OFDF n'empiète pas sur les compétences des cantons ou d'autres autorités fédérales et n'entend pas le faire. Tel n'a jamais été l'objectif du projet. Le P-LE-OFDF se fonde sur la répartition des compétences prévue par la Constitution, y compris dans les domaines de la police et de la poursuite pénale. Il convient en outre de souligner que l'OFDF fait actuellement déjà office d'organe de sécurité à la frontière, si bien qu'aucun nouvel organe de sécurité ne sera créé à l'avenir. La délimitation des compétences demandée sera intégrée dans l'énumération des tâches (art. 7 ss P-LE-OFDF) et dans les dispositions relatives au contrôle et aux compétences (titres 6 et 7).

En ce qui concerne l'espace frontalier (art. 11, al. 5, P-LE-OFDF) et les accords conclus avec les cantons (art. 10 P-LE-OFDF), le projet fait marche arrière et reprend la réglementation figurant dans le droit en vigueur.

Les dispositions transitoires continueront de prévoir une durée de validité limitée pour les accords conclus avec les cantons (art. 29, al. 2, P-LDD). La validité de ces accords est cependant prolongée de deux à quatre ans par rapport au projet mis en consultation. Les objections émises par les cantons et la CCDJP sont prises en compte dans la mesure où, indépendamment de ces dispositions transitoires, les accords conclus avec les cantons seront maintenus et ne seront pas uniformisés. Des modifications pourront cependant leur être apportées durant le délai de validité transitoire, qu'elles soient ponctuellement nécessaires au vu de leur contenu ou qu'elles prennent en compte les recommandations formulées par le Contrôle fédéral des finances (voir commentaire des art. 10 P-LE-OFDF et 29, al. 2, P-LDD).

2.1.3 Contrôles

Différents partis et cantons craignent que le territoire de contrôle ne soit étendu. Ils relèvent que le P-LE-OFDF prévoit que les personnes soupçonnées d'avoir commis des actes criminels sur le territoire douanier puissent être contrôlées dans toute la Suisse et indépendamment de la circulation des marchandises, même si elles n'ont pas franchi la frontière. Ils font valoir que de tels contrôles de personnes entrent cependant dans les compétences de la police.

Les dispositions relatives au territoire de contrôle (art. 90 P-LE-OFDF) sont précisées afin de tenir compte des préoccupations des participants à la procédure de consultation. Les contrôles de personnes proprement dits n'auront lieu qu'à la frontière douanière et dans l'espace frontalier. Les exceptions visées à l'art. 90, al. 1, P-LE-OFDF seront réservées. L'art. 90, al. 2, P-LE-OFDF contient une énumération exhaustive des cas dans lesquels l'OFDF pourra effectuer des contrôles sur le territoire douanier.

2.1.4 Compétences

Plusieurs participants à la procédure de consultation considèrent que les compétences de l'OFDF ne sont pas clairement délimitées par rapport à celles des cantons ou entrent en concurrence avec elles. Certains d'entre eux craignent qu'elles ne soient considérablement renforcées et qu'elles ne dépassent ainsi celles de la police. Ils refusent en particulier que l'OFDF ait la compétence de saisir et de traiter des profils d'ADN et d'effectuer des achats fictifs et des vérifications dans des espaces virtuels. Quelques participants à la procédure de consultation souhaitent que la perquisition sur des biens-fonds ne soit possible que dans l'espace frontalier, comme c'est le cas actuellement.

Il est par ailleurs demandé que le port de l'arme ne soit pas étendu à l'ensemble du personnel de l'OFDF, qu'il fasse l'objet d'une réglementation au niveau de la loi et qu'il soit limité aux tâches nécessaires.

Afin de montrer qu'il n'est pas question d'élargir les compétences de l'OFDF, le projet s'appuie sur les compétences prévues par le droit douanier en vigueur et les délimite mieux par rapport à la loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte (LUsC)[14] et au code de procédure pénale (CPP)[15]. Lorsque cela est nécessaire, il transfère des compétences au niveau de la loi, pour que la base disponible soit plus solide.

La compétence de l'OFDF en matière d'établissement de profils ADN n'a pas été reprise dans le P-LE-OFDF. La compétence de collecter des données dactyloscopiques a été limitée.

La nouvelle compétence attribuée à l'OFDF (commande effectuée sous un nom d'emprunt; art. 112 P-LE-OFDF; précédemment: achat fictif) sera maintenue. Au vu des nouvelles possibilités techniques, l'OFDF en aura besoin pour pouvoir opérer les contrôles avec davantage d'efficacité, voire simplement pour pouvoir les mener, dans certains cas. L'OFDF pourra effectuer des commandes sous un nom d'emprunt en vertu tant d'actes législatifs relevant du droit fiscal que d'actes législatifs n'en relevant pas, dans la mesure où il est compétent pour la procédure pénale dans ce domaine. La compétence sera ainsi limitée aux cas dans lesquels l'acte législatif concerné déclarera l'OFDF compétent pour la poursuite pénale. Il s'agira donc de domaines dans lesquels ce dernier sera originellement et exclusivement responsable de la poursuite pénale. Dans ce domaine, les cantons ou les autres autorités fédérales n'auront aucune compétence en matière de poursuite pénale, et il n'existera pas de compétences parallèles.

S'agissant de la perquisition sur des biens-fonds, l'OFDF prend par contre en compte la demande des participants à la procédure de consultation et limite sa compétence (comme à l'heure actuelle) à l'espace frontalier (art. 108, al. 1, P-LE-OFDF).

Ni le projet mis en consultation ni le projet proposé ici (art. 113 P-LE-OFDF) ne prévoient que l'ensemble du personnel de l'OFDF porte une arme. L'art. 113 P-LE-OFDF définit à présent de manière exhaustive quels collaborateurs seront autorisés à

14 RS **364**
15 RS **312.0**

porter une arme et des moyens auxiliaires et à en faire usage. Afin de tenir compte des critiques formulées à cet égard dans le cadre de la procédure de consultation, le port et l'usage d'armes et de moyens auxiliaires prévus à l'art. 113 P-LE-OFDF seront liés à des conditions strictes, comme c'est le cas actuellement. En vertu de l'al. 1, seuls les collaborateurs de l'OFDF visés à l'art. 101, al. 3, seront autorisés à porter une arme et des moyens auxiliaires afin d'exercer les tâches liées au contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport ainsi qu'aux enquêtes et à l'instruction pénale, pour autant qu'ils soient susceptibles d'être exposés à des menaces importantes dans l'accomplissement de ces tâches. Étant donné que l'al. 1 se fonde sur le mandat ou la tâche à accomplir, il restreint le cercle des utilisateurs et n'autorise pas l'ensemble des collaborateurs de l'OFDF à porter une arme. Le port de l'arme dépendra au contraire toujours des tâches à exécuter.

2.1.5 Perception des redevances, procédure comprise

Les dispositions harmonisées relatives à la perception des redevances jouent un rôle important pour beaucoup d'opérateurs économiques. Parmi les réponses reçues, nombreuses sont celles qui concernent ce domaine. Elles portent essentiellement sur les thèmes suivants: les nouveaux rôles (responsable des marchandises, responsable des données et responsable du transport), la déclaration des marchandises et l'obligation de déclarer, les destinations des marchandises, les débiteurs de la dette fiscale et leur responsabilité (responsabilité solidaire, ordre de responsabilité, exclusion de la responsabilité), la non-perception des redevances, l'exigibilité, la prescription et la garantie de la créance fiscale ainsi que la perception subséquente des redevances, le remboursement et les marchandises en retour.

En ce qui concerne la perception des redevances, plusieurs participants à la procédure de consultation suggèrent d'harmoniser les nouveaux rôles (responsable des marchandises, responsable des données et responsable du transport) avec les définitions figurant dans le règlement (UE) nº 952/2013[16] (code des douanes). La répartition de ces rôles par rapport au code des douanes est précisée dans les dispositions d'exécution (voir aussi ch. 3).

Différents opérateurs économiques souhaitent que les destinations des marchandises soient réglementées plus en détail dans la loi. Les art. 24 ss P-LE-OFDF satisfont à cette demande (voir aussi ch. 2.1.1 ci-dessus). Comme proposé par le secteur agricole, le trafic de perfectionnement sera essentiellement défini au niveau de la loi (art. 28 ss P-LE-OFDF et 12 s. P-LDD). Les autres modalités de procédure continueront d'être réglées par voie d'ordonnance.

Différents participants à la procédure de consultation demandent la suppression des dispositions relatives aux conditions d'aptitude pour les responsables des données exerçant leur activité à titre professionnel. Ces dispositions seront maintenues en vue de garantir la taxation et la perception correctes des redevances ainsi que le respect

16 Règlement (UE) nº 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 octobre 2013, p. 1 et autre droit d'exécution.

des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal (voir art. 36 P-LE-OFDF et 109, al. 1, LD). Afin de satisfaire à une demande de la branche des transitaires et du secteur commercial, leur champ d'application personnel sera cependant étendu des responsables des données aux responsables des marchandises qui établissent des déclarations à titre professionnel, contrairement à ce que prévoit le projet mis en consultation. S'agissant des conditions d'aptitude, il convient de placer ces derniers sur un pied d'égalité avec les responsables des données (voir commentaire de l'art. 36 P-LE-OFDF). Le champ d'application personnel des dispositions en la matière ne sera cependant pas étendu par rapport au droit en vigueur (art. 109, al. 1, LD). L'introduction de la possibilité pour le Conseil fédéral de prescrire aux déclarants professionnels l'obligation d'avoir leur siège sur le territoire douanier permettra d'accéder à une autre demande relative à l'application du droit.

Plusieurs avis émis lors de la procédure de consultation concernent la cascade des responsabilités devant contribuer à décharger les responsables des données et les responsables du transport ainsi que les exclusions de responsabilité dont ils bénéficieront. L'inégalité de traitement en matière de responsabilité solidaire, qui est critiquée par la branche postale et les services de courrier (art. 21, al. 3, de l'avant-projet LE-OFDF mis en consultation), est supprimée et remplacée par une nouvelle cascade de responsabilités qui sera valable pour tous les responsables des données et du transport (art. 41 P-LE-OFDF). Celle-ci ne s'appliquera qu'à la procédure de perception subséquente, mais permettra de répondre entièrement aux besoins des responsables des données et des responsables du transport, étant donné que leurs critiques à l'égard de la réglementation des responsabilités portent uniquement sur cette procédure.

À la demande de différents participants à la procédure de consultation, les motifs d'exclusion de la responsabilité applicables aux responsables des données sont repris de la LD. Tel est aussi le cas de la réglementation relative à l'exclusion de la responsabilité en cas d'acquittement de la dette fiscale par les responsables des marchandises ou après constitution d'une garantie d'un montant correspondant (art. 42, let. a, P-LE-OFDF). Ces dispositions remplaceront celles de l'art. 70, al. 4, let. a, LD (paiement par l'intermédiaire du compte PCD de l'importateur [PCD: procédure centralisée de décompte]). Le champ d'application de ce motif d'exclusion de la responsabilité sera en outre étendu aux responsables du transport, qui bénéficieront ainsi également de cette réglementation (art. 43, let. a, P-LE-OFDF).

S'agissant de la procédure applicable, plusieurs participants à la procédure de consultation expriment des préoccupations au sujet de l'obligation de recourir à la procédure électronique. Ils demandent l'introduction d'exceptions à cette procédure, notamment pour le trafic touristique et la procédure d'opposition. Des exceptions sont prévues afin de répondre à ces inquiétudes (principalement à l'art. 75, al. 2, P-LE-OFDF).

D'une manière générale, différents opérateurs économiques demandent que la loi prévoie des facilités de procédure (par ex. activation au domicile) en plus du statut d'opérateur économique agréé (*Authorised Economic Operator*, AEO). Ils souhaitent également que les facilités en vigueur soient maintenues. Le projet proposé ici tient compte de ces remarques.

À l'instar du droit en vigueur (voir par ex. la procédure applicable aux expéditeurs et destinataires agréés [EDa], art. 100 ss OD), le projet prévoit que les participants à la procédure puissent bénéficier de facilités liées à la circulation des marchandises commerciales. Ces facilités visent à tenir compte des besoins logistiques de l'économie et à optimiser la circulation transfrontalière des marchandises, tout en améliorant la qualité des déclarations des marchandises. Le projet permettra de conserver sous une forme similaire d'importantes facilités, comme la déclaration contraignante des marchandises au domicile, mais aussi d'offrir de nouvelles facilités comme la possibilité d'établir une déclaration des marchandises réduite complétée *a posteriori* (art. 23 P-LE-OFDF). Ces facilités seront soumises à autorisation (art. 23, al. 2). Le projet prévoit en outre une déclaration simplifiée pour certaines marchandises (art. 15, al. 3, P-LE-OFDF). Cette facilité sera accessible à toutes les personnes assujetties à l'obligation de déclarer.

Certains participants à la procédure de consultation demandent que les facilités de procédure soient octroyées indépendamment du statut d'AEO et que ce dernier continue de faire office de label de qualité attestant de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement. D'autres participants à la procédure de consultation proposent au contraire que les AEO bénéficient de facilités supplémentaires dans le cadre de la procédure de taxation. Certaines facilités dépendront d'une autorisation (art. 23, al. 2, P-LE-OFDF) et non du statut d'AEO. La majeure partie des conditions liées à l'octroi de facilités seront cependant identiques aux conditions de base devant être remplies en vue de l'obtention du statut d'AEO. Pour les participants à la procédure bénéficiant du statut d'AEO, l'octroi de l'autorisation relative aux facilités de procédure sera donc plus simple et plus rapide.

Plusieurs participants à la procédure de consultation demandent une prolongation du délai d'opposition et donc une égalité de traitement pour les opérateurs économiques et les autorités, qui pourront procéder à une perception subséquente dans un délai d'un an (art. 60 P-LE-OFDF). Différents participants à la procédure de consultation souhaitent en outre qu'il soit possible de réparer les erreurs de procédure liées à la destination des marchandises, comme le prévoit le code des douanes.

La possibilité de réparer ces erreurs ou de procéder à un remboursement sur le modèle du code des douanes est rejetée après avoir été examinée, car ces instruments sont contraires au système. Leur mise en place entraînerait de nombreux problèmes. Le délai dans lequel les décisions de taxation pourront faire l'objet d'une opposition sera par contre prolongé et passera à un an (art. 85, al. 1, P-LE-OFDF) afin de répondre au principal besoin de l'économie, à savoir disposer de davantage de temps en vue de la correction des décisions de taxation. Les participants à la procédure auront ainsi la possibilité de faire corriger toutes les erreurs dans un délai d'un an, sur présentation d'une preuve adéquate, dans le cadre d'une procédure gratuite (art. 89 P-LE-OFDF). Le délai d'opposition est prolongé intentionnellement à un an pour servir de pendant au délai d'un an dont l'OFDF bénéficiera pour la perception subséquente. Comme ce délai s'appliquera aux oppositions concernant notamment les redevances nationales, les dispositions relatives au remboursement d'office qui figurent dans la loi sur l'imposition des huiles minérales, la loi fédérale sur l'imposition des véhicules automobiles et la loi fédérale sur l'imposition du tabac pourront être abrogées. Le même délai sera valable si l'impôt sur la bière a été perçu à tort.

Par ailleurs, l'opposition consistera uniquement à attaquer les décisions de taxation, afin d'éviter une prolongation artificielle des voies de droit applicables aux décisions déjà examinées au cas par cas, ce qui concernera en particulier les autorisations. Comme les décisions sur opposition, ces dernières ne pourront plus être attaquées que par la voie d'un recours interne à l'administration (art. 87, al. 1, P-LE-OFDF), avant de faire l'objet d'un recours éventuel devant le Tribunal administratif fédéral.

Les participants à la procédure de consultation demandent en outre la mise en œuvre d'une autre facilité, à savoir l'exonération et l'allégement des redevances dans le cadre de la procédure de perception subséquente. La pratique en la matière sera revue afin de satisfaire à cette proposition; il ne sera par contre pas nécessaire de modifier le projet de loi.

Enfin, s'agissant des dispositions relatives à la procédure, il est demandé que les points principaux concernant la conservation soient spécifiés au niveau de la loi, en particulier les personnes assujetties à l'obligation de conserver et le délai de conservation. Ce dernier est considéré comme trop long et imprécis. Au vu des avis transmis, il sera raccourci à cinq ans et sera donc conforme au délai prévu par le droit douanier en vigueur (art. 83, al. 2, P-LE-OFDF). Compte tenu des différents cas particuliers existants, les exceptions et le cercle des personnes assujetties à l'obligation de conserver seront cependant réglés par voie d'ordonnance (art. 83, al. 2 et 3, P-LE-OFDF).

2.1.6 Entrepôts douaniers et entrepôts fiscaux

En ce qui concerne les entrepôts douaniers, différents participants à la procédure de consultation demandent que la distinction entre dépôts francs sous douane et entrepôts douaniers ouverts soit conservée. Ils refusent en outre qu'une garantie soit perçue pour la dette fiscale conditionnelle. Le projet proposé ici tient compte de ces remarques. Les entrepôts douaniers ouverts et les dépôts francs sous douane continueront d'exister (voir art. 64 ss P-LE-OFDF), mais ils seront à l'avenir régis par une base légale uniforme et soumis à des conditions communes. Deux points concernant les dépôts francs sous douane divergeront essentiellement par rapport à aujourd'hui: les marchandises devront non seulement toutes faire l'objet d'une déclaration (et non pas uniquement les marchandises sensibles), mais devront aussi toutes être enregistrées dans une comptabilité. S'agissant de la garantie de la dette fiscale conditionnelle, il est prévu que, conformément à l'ordonnance qui sera édictée en vertu de l'art. 52, al. 4, P-LE-OFDF, le Conseil fédéral renonce à toute garantie en la matière lorsque des marchandises seront acheminées dans un entrepôt douanier.

Les critiques formulées par les participants à la procédure de consultation au sujet des entrepôts fiscaux concernent notamment les critères d'autorisation et les conditions d'exploitation. Elles portent également sur l'absence de réglementation légale relative au transfert de marchandises entre entrepôts fiscaux.

La suppression du nombre minimal d'entrées et de sorties d'entrepôt permettra d'alléger les conditions d'exploitation. Il est prévu d'inscrire dans l'ordonnance des dispositions relatives au transfert de marchandises entre entrepôts fiscaux (sans changement matériel). Les combustibles renouvelables pourront à l'avenir être entreposés. Non incluses dans le projet mis en consultation, les dispositions relatives aux sûretés

pour les créances qui prendront naissance en cas de sortie d'un entrepôt ou d'utilisation des marchandises entreposées sont mentionnées séparément (art. 53 P-LE-OFDF).

2.1.7 Traitement des données

Les possibilités dont l'OFDF disposera pour traiter les données constituent un autre élément central abordé dans les réponses reçues. Les avis divergent fortement à cet égard. Quelques participants à la procédure de consultation considèrent d'un œil favorable les propositions faites en la matière. Ils souhaitent notamment que les cantons bénéficient d'une procédure d'accès en ligne élargie aux données destinées à la statistique et à des fins de prévention ou pour se défendre d'un danger. D'autres estiment cependant que le projet est insuffisant et demandent qu'il soit entièrement remanié afin de mettre en lumière qui pourra traiter quelles données à quelles fins. Certains craignent que les données personnelles ne fassent l'objet d'une saisie permanente, massive, injustifiée et indépendante de tout soupçon. Ils soulignent que les dispositions relatives au traitement des données sont contraires à la Constitution et qu'il convient donc de les rectifier afin qu'elles ne dépassent pas les limites admissibles.

Les principales critiques émises lors de la procédure de consultation à propos du traitement des données concernent le manque de précision des règles relatives à la protection des données et une extension disproportionnée du traitement des données sensibles.

Des modifications importantes sont apportées au P-LE-OFDF pour remédier au manque de précision de ces règles. Quatorze catégories de données sont créées afin de présenter de manière détaillée la façon dont les données seront traitées au sein de l'OFDF (voir art. 119, let. a à n). De nombreuses finalités de traitement des données sensibles sont exposées plus en détail dans le P-LE-OFDF et décrites de manière approfondie dans le message. Les droits d'accès des collaborateurs de l'OFDF aux données sensibles faisant partie de ces catégories sont en outre exposés dans l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF. Ils y sont définis sur la base des fonctions de ces collaborateurs, qui sont résumées dans un tableau. La communication de données est également réglementée de manière plus détaillée. Une distinction est ainsi opérée entre la procédure d'accès en ligne d'autres autorités au système d'information de l'OFDF (art. 137 à 144 P-LE-OFDF) et la transmission de données à des autorités tierces (art. 145 à 150 P-LE-OFDF). Les dispositions relatives aux procédures d'accès en ligne comprennent une énumération des collaborateurs des autorités tierces autorisés à accéder aux données en ligne, une description précise des données auxquelles ils auront ainsi accès, qui est fondée sur les catégories de données, différentes précisions complémentaires et une définition claire des finalités de cet accès. Les dispositions relatives à la transmission de données contiennent quant à elles une description précise des données qui seront transmises, qui est fondée sur les catégories de données, différentes précisions complémentaires et une définition claire des finalités de cette transmission. Les dispositions relatives à l'analyse des risques et au profilage sont également précisées. Le traitement des données dans le cadre de l'analyse des risques

est défini à l'art. 6, let. m, P-LE-OFDF. Outre des dispositions relatives à l'habilitation à traiter des données dans le cadre de l'analyse des risques et du profilage (art. 117, al. 2, P-LE-OFDF), la loi contient une liste exhaustive et une description détaillée et donc circonscrite des différents types et finalités de l'analyse des risques (art. 131 P-LE-OFDF) et du profilage (art. 133 P-LE-OFDF). Lorsque cela est judicieux, ces dispositions fixent également des seuils pour l'exécution de l'analyse des risques et du profilage. Les modalités d'utilisation de l'analyse des risques et du profilage au sein de l'OFDF ainsi que leur incidence potentielle sur les personnes sont ainsi présentées de manière transparente. Enfin, la loi précise quelles données pourront être utilisées pour les différents types d'analyse des risques (art. 132 P-LE-OFDF) et de profilage (art. 134 P-LE-OFDF). Les dispositions du P-LE-OFDF relatives au traitement des données présentent un degré de détail très élevé par rapport à celles d'autres lois. La précision des dispositions relatives à la conservation, à l'archivage et à la destruction des données est en outre améliorée (art. 155 à 169 P-LE-OFDF). Les critiques exprimées par les participants à la procédure de consultation sont donc pleinement prises en compte.

Des changements considérables sont également apportés au P-LE-OFDF pour répondre au reproche relatif à l'extension disproportionnée du traitement des données sensibles. Les dispositions concernant les finalités de traitement propres à l'OFDF que constituent la lutte contre la criminalité transfrontalière et contre la migration illégale ainsi que l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal sont ainsi supprimées. Le traitement de données prévu dans ces domaines sera régi exclusivement par les dispositions relatives à l'analyse des risques et sera précisé. Les données relatives à la sphère intime ou à l'origine ethnique ne pourront en outre pas être traitées à des fins de contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport. Les données relatives à la santé ne pourront être traitées pour les contrôles que dans la mesure où cela est indispensable pour documenter un contrôle et poursuivre le traitement d'un cas concret. Les données relatives à des opinions ou à des activités religieuses, philosophiques ou politiques ne pourront être traitées pour les contrôles que dans le cadre de l'art. 13*e* de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)[17]. La finalité de traitement que constitue la documentation des activités de contrôle de l'OFDF et des cas traités par ses soins est supprimée, car elle est incluse dans la finalité de traitement que représente le contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport. La finalité de traitement que constituent l'assistance administrative et l'entraide judiciaire internationales est supprimée, car elle est intégrée aux dispositions du titre 9 P-LE-OFDF concernant l'assistance administrative et l'entraide judiciaire. Les données sensibles traitées en vue de l'analyse des risques et du profilage se limitent quant à elles aux données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales. Le traitement des données sensibles est donc considérablement restreint afin de tenir compte des critiques exprimées par les participants à la procédure de consultation.

La compétence de l'OFDF en matière de profilage est fondamentalement remise en question. Le profil de la personnalité et le profilage constituent cependant des formes de traitement de données que la LD autorise déjà. Pour accomplir ses tâches, l'OFDF

17 RS **120**

devra traiter des données afin d'exécuter un profilage, comme le prévoit la nouvelle loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données[18] (ci-après: nLPD), qui n'est pas encore en vigueur. Les types de profilage prévus sont par conséquent décrits en détail. Cette description inclut une définition du cercle de personnes potentiellement concernées ainsi que des seuils garantissant qu'aucun profilage massif, injustifié et indépendant de tout soupçon ne pourra être effectué. Les précisions apportées aux dispositions relatives au profilage tiennent ainsi en partie compte des critiques émises par les participants à la procédure de consultation.

De nombreux cantons demandent une extension des finalités de la procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF pour les autorités cantonales de police. Concrètement, cela concerne le domaine de la prévention et le fait de se défendre d'un danger. L'OFDF estime que l'accès en ligne doit être limité de manière proportionnée à l'élucidation des infractions commises. Il restera possible de faire des demandes motivées dans le cadre de l'assistance administrative à des fins de prévention et pour se défendre d'un danger.

Enfin, plusieurs critiques exprimées lors de la procédure de consultation portent sur l'assurance de la qualité prévue pour le traitement des données, pour l'analyse des risques et pour le profilage. Certains refusent que l'OFDF effectue lui-même le contrôle en la matière et demandent que les tâches correspondantes soient déléguées au Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) ou à des entreprises spécialisées. L'assurance de la qualité prévue est maintenue et inscrite à l'art. 170 P-LE-OFDF. Elle ne sera pas confiée au PFPDT ni à des entreprises spécialisées. L'OFDF estime qu'il sera possible de faire appel au PFPDT pour qu'il effectue un contrôle externe dans le cadre de ses compétences et qu'il n'est pas nécessaire de prévoir un tel contrôle dans le P-LE-OFDF (voir art. 49 ss nLPD). Une assurance externe distincte de la qualité devrait s'appliquer dans la même mesure à tous les organes fédéraux, et non pas uniquement à l'OFDF. Les critiques émises à cet égard par les participants à la procédure de consultation ne sont pas prises en compte. Les modalités de l'assurance interne de la qualité sont cependant élargies. La loi précise ainsi quels domaines du traitement des données devront être continuellement contrôlés. Ce contrôle portera notamment sur le respect de l'interdiction de l'arbitraire et de la discrimination lors du traitement de données dans le cadre de l'analyse des risques, du profilage et du profilage à risque élevé. Le conseiller à la protection des données de l'OFDF établira, à l'intention du directeur de l'OFDF, un rapport annuel sur l'assurance de la qualité. Les critiques formulées en la matière par les participants à la procédure de consultation sont partiellement prises en considération.

S'agissant du traitement des données sensibles concernant des personnes morales, des objections sont soulevées au sujet de la protection du secret et du droit d'accès. En ce qui concerne la protection du secret, il est demandé que ces données ne puissent être transmises qu'après consultation de l'entreprise concernée et qu'une pratique restrictive soit appliquée dans ce domaine en matière d'assistance administrative et d'entraide judiciaire. Il convient de renvoyer à ce propos à l'art. 57*s* de la loi révisée sur

18 FF **2020** 7397

l'organisation du gouvernement et de l'administration[19] (ci-après: nLOGA), selon lequel les organes fédéraux ne communiquent des données concernant des personnes morales que si une base légale le prévoit. La transmission régulière de secrets d'affaires ou de fabrication à des autorités tierces dans le cadre de la procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF et la fourniture de données par ce dernier sont par conséquent réglementées en détail aux art. 137 à 144 P-LE-OFDF. La pratique de l'OFDF en matière d'assistance administrative et d'entraide judiciaire est régie par l'art. 171 P-LE-OFDF. Une demande motivée ou une initiative prise d'office seront requises dans ce domaine, les données concernées devant être nécessaires dans les deux cas à l'exécution des actes législatifs dont l'application incombe aux autorités destinataires. Il y a en outre lieu de renvoyer à l'art. 7, let. g, de la loi du 17 décembre 2004 sur la transparence (LTrans)[20], en vertu duquel le droit d'accès est limité, différé ou refusé, lorsque l'accès à un document officiel peut révéler des secrets d'affaires ou de fabrication. L'art. 153 P-LE-OFDF constitue quant à lui une disposition autonome précisant que les autorités et organisations auxquelles des secrets d'affaires ou de fabrication auront été communiqués seront tenues de ne pas les divulguer. Comme les critiques formulées par les participants à la procédure de consultation au sujet de la protection du secret sont prises en compte par le P-LE-OFDF et par d'autres lois, l'OFDF met en œuvre les mesures nécessaires. En ce qui concerne le droit d'accès, il est renvoyé à l'art. 57*t* de la nLOGA[21], en vertu duquel les droits des personnes morales sont régis par les règles de procédure applicables. Comme le Conseil fédéral le précise dans le message du 15 septembre 2017 concernant la loi fédérale sur la révision totale de la loi fédérale sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales[22], le droit de procédure applicable constitue une réglementation suffisante pour garantir les droits des personnes morales découlant de l'art. 13, al. 2, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999[23]. Il n'est donc pas nécessaire d'instaurer un droit d'accès ou de rectification relevant typiquement de la législation sur la protection des données. Ainsi, dans le cadre d'une procédure administrative de première instance, il existe notamment la possibilité de consulter les pièces ou d'exercer le droit d'être entendu. Les personnes concernées qui ont un intérêt digne de protection et dont les droits ou obligations sont touchés par un acte matériel peuvent en outre invoquer l'art. 25*a* de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative[24]. Elles peuvent par conséquent exiger de l'autorité compétente pour l'acte matériel qu'elle rende une décision susceptible de recours et obtenir de cette manière un droit de rectification ou de destruction de leurs données. Cette demande de la part des participants à la procédure de consultation est déjà prise en compte dans un autre acte législatif appliqué par l'OFDF.

19 FF **2020** 7397, 7437
20 RS **152.3**
21 FF **2020** 7397, 7440
22 FF **2017** 6565
23 RS **101**
24 RS **172.021**

2.1.8 Poursuite pénale

Des participants à la procédure de consultation demandent que la poursuite pénale soit réservée aux cantons. L'OFDF fait office d'autorité de poursuite pénale de la Confédération, pour autant qu'une loi fédérale lui attribue explicitement cette tâche (art. 4, let. c, de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales [LOAP][25]). À l'heure actuelle, une vingtaine de lois fédérales lui confèrent une compétence en la matière. Comme le projet harmonise la poursuite pénale relevant de la compétence de l'OFDF, il ne touche pas la compétence impartie aux cantons dans ce domaine.

Certains participants à la procédure de consultation affirment que l'atteinte portée par la vérification dans des espaces virtuels aux droits fondamentaux des personnes concernées est identique à celle qui leur est portée par l'investigation secrète visée aux art. 285 ss CPP. C'est pourquoi ils préconisent que le P-LE-OFDF prévoie la nécessité d'obtenir une autorisation judiciaire. Différents participants à la procédure de consultation soulignent en outre le fait qu'il est difficile de déterminer à quelle mesure relevant de la procédure pénale correspond la vérification dans des espaces virtuels.

D'autres critiquent le fait que cette mesure empiète sur le domaine d'activité d'autres autorités de poursuite cantonales.

Dans un souci de clarté, le terme de vérification dans des espaces virtuels est remplacé par celui de recherches secrètes dans des espaces virtuels. La nouvelle dénomination vise à mettre en évidence le parallélisme avec les art. 298*a* ss CPP, tout en précisant qu'il ne s'agit justement pas d'une investigation secrète. Les dispositions relatives aux recherches secrètes dans des espaces virtuels s'inspirent en outre fortement des dispositions relatives aux recherches secrètes visées aux art. 298*a* ss CPP. Leur champ d'application sera moins large puisqu'il se limitera aux espaces virtuels. Enfin, il convient de souligner ici que l'OFDF ne recourra aux recherches secrètes dans des espaces virtuels que dans les domaines relevant de sa seule compétence. Ni les autorités cantonales ni d'autres autorités fédérales n'étant habilitées à agir dans ces domaines d'activité, tout recoupement avec les compétences d'autres autorités et toute atteinte à de telles compétences par l'OFDF seront exclus.

2.2 Autres objets

Les autres objets importants abordés dans le cadre de la procédure de consultation sont traités comme exposé ci-dessous.

25 RS **173.71** et message du 10 septembre 2008 relatif à la loi fédérale sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération (ci-après: message sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération), qui cite explicitement l'Administration des douanes en tant qu'autorité chargée de cette tâche, FF **2008** 7371, 7394.

2.2.1 Absence de dispositions relatives à l'organisation

La plupart des participants à la procédure de consultation ne contestent pas la transformation de l'AFD en OFDF. Les syndicats mettent en évidence les points du projet qu'ils considèrent comme problématiques pour le personnel, c'est-à-dire l'absence de dispositions relatives à l'organisation de l'OFDF, la création d'une nouvelle structure organisationnelle, le port de l'arme par le personnel douanier et les dispositions relatives à la coopération, qui permettront à leurs yeux d'externaliser des compétences douanières et de protection des frontières au secteur privé.

Le fait que la loi ne contient pas de dispositions relatives à l'organisation tient au développement de l'OFDF, qui offre au personnel des opportunités d'évolution, mais n'entraîne pas de désavantages en matière de droit du personnel. S'agissant du port de l'arme, il est renvoyé aux explications du ch. 2.1.4 ci-dessus. L'externalisation de tâches douanières ou de protection des frontières au secteur privé n'est ni prévue ni possible et ne fait pas l'objet du projet.

2.2.2 Abaissement de la franchise de redevances (tourisme d'achat)

Des participants à la procédure de consultation issus du secteur commercial demandent un abaissement de la franchise de redevances afin de limiter le tourisme d'achat. La franchise de redevances ne fait cependant pas l'objet du projet, qui vise principalement à mettre en œuvre les simplifications et uniformisations liées à la transformation numérique, sans modifier les bases régissant les redevances.

2.2.3 Création d'un organe consultatif pour les questions douanières

Plusieurs participants à la procédure de consultation suggèrent qu'un organe consultatif soit créé pour les questions douanières, par analogie avec celui qui est prévu pour la TVA à l'art. 109 de la loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA)[26]. Pour satisfaire à cette demande, l'art. 209 P-LE-OFDF prévoit la possibilité pour le Conseil fédéral de mettre en place, pour les questions douanières, un organe consultatif qui examinera les révisions de la LE-OFDF, de la LDD et des ordonnances correspondantes.

2.2.4 Coordination avec la révision partielle de la loi sur la TVA

Certains participants à la procédure de consultation soulignent que la révision totale du droit douanier n'est pas coordonnée avec la révision partielle en cours de la

26 RS **641.20**

LTVA[27]. Le contenu des deux projets est fondamentalement différent. Étant donné que la révision totale de la LD entraîne la modification de dispositions de la LTVA, le projet législatif qui sera soumis au vote final devra contenir des dispositions de coordination.

Plusieurs participants à la procédure de consultation demandent en outre que l'Administration fédérale des contributions (et non pas l'OFDF) procède à la perception de l'impôt sur les importations, ce qui équivaudrait à autoriser tous les importateurs de marchandises à recourir à la procédure de report du paiement de l'impôt. La révision de la LD ne vise cependant pas à modifier le système de perception de l'impôt. L'extension proposée est déjà écartée pour la raison suivante dans le cadre de la révision en cours de la LTVA: sur la base d'une fiction, seules les plateformes numériques sont considérées comme effectuant des livraisons. En outre, l'envoi des marchandises dont une plateforme numérique permet la vente n'est en principe pas effectué ou ordonné par cette dernière. Il est donc justifié d'octroyer une facilité d'importation aux plateformes numériques. Cela doit contribuer à ce que ces dernières s'annoncent comme assujettis. Le dernier assouplissement des conditions d'application de la procédure de report du paiement de l'impôt – depuis 2018, les excédents d'impôt préalable provenant d'importations et d'exportations de biens doivent dépasser 10 000 francs par an, et non plus 50 000 francs, conformément à l'art. 118, al. 1, let. d, de l'ordonnance du 27 novembre 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (OTVA)[28] – a par ailleurs mis en évidence le fait que les assujettis actuels ne sont pas intéressés par une admission facilitée à cette procédure. En effet, le nombre de titulaires d'une autorisation n'a que légèrement augmenté entre le 1er janvier 2018 et le 1er janvier 2021, passant de 407 à 423, alors que 0,15 % seulement des assujettis appliquant la méthode de décompte effective utilisent la procédure de report du paiement de l'impôt. C'est pourquoi il n'est pas donné suite à la demande faite par les participants à la procédure de consultation.

2.2.5 Objets relatifs à l'impôt sur les huiles minérales

La branche pointe en particulier du doigt le fait que les dispositions régissant l'impôt sur les huiles minérales sont réparties entre deux lois distinctes, la loi sur l'imposition des huiles minérales et le P-LE-OFDF, qui fait office de loi-cadre. Cette répartition est maintenue, car l'uniformisation des dispositions constitue un des principaux objectifs du projet. Par contre, certaines dispositions abrogées dans le projet mis en consultation sont réinscrites dans la loi, ou la compétence en matière de réglementation est déléguée au Conseil fédéral. Ce dernier réglera notamment le transfert de marchandises entre entrepôts fiscaux (art. 34, al. 3, P-LE-OFDF) ou définira les autres conditions applicables aux entrepôts fiscaux spéciaux (entrepôts de réserves obligatoires). L'assujetti à l'impôt lors de l'importation correspondra à l'importateur actuel, alors que la réglementation de la succession fiscale sera conforme à la réglementation

27 Documents mis en consultation disponibles à l'adresse suivante: www.fedlex.admin.ch > Accueil > Procédures de consultation > Terminées > 2020 > DFF.
28 RS **641.201**

actuellement en vigueur. Les préoccupations exprimées par la branche à ce propos ne sont pas fondées.

2.2.6 Objets relatifs à l'impôt sur les véhicules automobiles

Les participants à la procédure de consultation concernés refusent sans exception les changements matériels proposés pour la législation sur l'imposition des véhicules automobiles, à savoir l'abrogation des dispositions relatives à la modification ultérieure de la contre-prestation et la suppression des exonérations fiscales pour les chariots à moteur et les véhicules automobiles soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds. Ces deux changements matériels sont abandonnés compte tenu des résultats de la procédure de consultation.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le projet vise à simplifier et à uniformiser les tâches de l'OFDF relevant ou non du droit fiscal. Outre la procédure de perception des redevances, le droit fiscal matériel est également en partie uniformisé au niveau national. Les nombreux engagements internationaux en matière douanière resteront cependant 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[29] ainsi que des accords de Schengen et de Dublin[30].

L'Union européenne (UE) est le principal partenaire de la Suisse en ce qui concerne la circulation transfrontalière. La Suisse s'efforce par conséquent de créer, dans le cadre du présent projet, les bases nécessaires à une harmonisation et simplification des processus ainsi qu'à une numérisation systématique. Le projet présente avant tout des points de convergence avec le code des douanes, 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.

29 Voir par ex. 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, RS **0.142.112.681**.

30 Voir par ex. 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, RS **0.362.31**, ou accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse, RS **0.142.392.68**.

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 clarifier les rôles dans la procédure de perception des redevances (circulation transfrontalière des marchandises et territoire suisse; voir commentaire de l'art. 6, let. j à l, P-LE-OFDF, ch. 5.1). Ces rôles ne sont pas utilisés dans le code des douanes. Ils sont cependant décrits dans le commentaire et précisés dans les dispositions d'exécution. 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, à simplifier et à numériser le traitement de la circulation transfrontalière, 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 à la pandémie de COVID-19 dans les pays voisins a montré l'importance de l'harmonisation et de la numérisation des processus concernant la circulation transfrontalière. Compte tenu du développement de ces derniers, il conviendra de vérifier si les traités internationaux concernés doivent être adaptés.

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 (Royaume-Uni, 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[31]. 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.

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[32] (accord sur la facilitation et la sécurité douanières) 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 la circulation 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. La coopération dans le domaine de l'analyse des risques

31 RS **0.631.242.04**
32 RS **0.631.242.05**

constitue un élément important à cet égard. À l'inverse, la circulation des marchandises entre la Suisse et des pays non membres de l'UE est soumise 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)[33]. Concernant la surveillance de la circulation des personnes à travers la frontière douanière, les prescriptions pertinentes des accords internationaux sont respectées.

La convention internationale du 14 juin 1983 sur le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises[34] («Système harmonisé») est entrée en vigueur pour la Suisse le 1er 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 dernière adaptation a eu lieu le 1er janvier 2022. Le succès de la révision stratégique du Système harmonisé lancée il y a deux ans 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 cadre de la circulation transfrontalière des marchandises avec le nouveau système de gestion du trafic des marchandises.

Dans les échanges commerciaux internationaux, la convention internationale amendée pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers (protocole d'amendement du 26 juin 1999 à la convention internationale du 18 mai 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers[35] [ci-après: convention de Kyoto révisée]) est l'une des conventions 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. La Suisse élabore les bases requises à cet effet dans le cadre du présent projet.

Ce dernier lui permet de créer les bases nécessaires à un droit douanier moderne ainsi qu'à la simplification, à l'harmonisation et à la numérisation des processus relatifs à la circulation internationale des marchandises et des personnes.

33 RS **0.362.31**
34 RS **0.632.11**
35 RS **0.631.20**; RS **0.631.21**

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Il faut créer une loi-cadre qui regroupe ce qui doit être harmonisé sur le fond et la forme dans le domaine d'activité de l'OFDF. Cette loi portera le nom de loi fédérale sur la partie générale relative à la perception des redevances et sur 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 [P-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 entièrement révisée portera ainsi le nom de loi sur les droits de douane (P-LDD). Le droit fiscal n'est pas adapté au code des douanes d'un point de vue terminologique dans le P-LDD. En revanche, il est simplifié sur le fond.

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 2 P-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'actes législatifs autres que douaniers) et, d'autre part, les redevances que l'OFDF percevra, en plus des droits de douane et de la TVA, sur l'importation dans le cadre de la circulation transfrontalière des marchandises (par ex. impôt sur le tabac grevant l'importation de cigarettes) ou en tant que redevance nationale pour les opérations réalisées sur le territoire douanier (par ex. impôt sur la bière grevant la fabrication de bière). En sa qualité de loi-cadre, la LE-OFDF s'appliquera aux actes législatifs relevant ou non du droit fiscal, pour autant que ces derniers y renvoient.

Voici les principales nouveautés que le P-LE-OFDF apporte:

- Une procédure uniforme s'appliquera à toutes les redevances 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 pour 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 permettant d'attaquer les décisions de taxation 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 autres décisions rendues par l'OFDF (par ex. autorisations) devront directement faire l'objet d'un recours interne à l'administration.
- Le délai pour former une opposition contre une décision de taxation sera d'un an. L'actuelle rectification (art. 34 LD) et les cas actuels de taxation provisoire (art. 39 LD et art. 93 OD) seront notamment inclus dans l'opposition. Un délai de 60 jours sera prévu pour le recours interne à l'administration contre les autres décisions rendues par l'OFDF et contre les décisions sur opposition.
- Le traitement des données régi par le P-LE-OFDF et l'ordonnance entièrement révisée sur le traitement des données est présenté en des termes technologiquement neutres, basé sur les tâches et fondé sur un système d'information unique de l'OFDF. En raison du passage technique aux services en réseau, aucune distinction ne pourra plus être opérée entre différents systèmes d'information, raison pour laquelle le P-LE-OFDF ne mentionne qu'un seul système d'information. Comme la loi ne dresse pas une liste des différents systèmes d'information et de leur contenu, elle se fonde sur les tâches et les processus de l'OFDF pour décrire le traitement des données effectué par ce dernier. Elle contient des catégories de données créées à cet effet. Le degré de détail de la réglementation relative au traitement des données est fortement accentué afin de satisfaire aux exigences de la nLPD qui seront posées, en matière de protection des données, à la base légale et à la transparence. Ainsi, les formes spéciales de traitement de données dans le domaine de l'analyse des risques et du profilage font notamment l'objet d'une énumération exhaustive et d'une description détaillée. Il convient également de définir l'accès aux différentes catégories de données pour les diverses fonctions des collaborateurs de l'OFDF. Enfin, le P-LE-OFDF contient des dispositions relatives à l'assurance de la qualité liée au traitement des données.
- Les dispositions relatives au contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport (contrôle à 360 degrés) et aux compétences de l'OFDF sont harmonisées. Elles s'appuient sur le droit douanier en vigueur. La compétence des cantons est prise en compte dans ce contexte.
- Un catalogue uniformisé des mesures et des prestations que l'OFDF offrira aux 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 marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante qui contreviennent 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 sa compétence, l'OFDF pourra effectuer des commandes sous un nom d'emprunt et des recherches secrètes dans des espaces virtuels.

- Dans certains cas de moindre importance, l'OFDF pourra renoncer à toute poursuite pénale. La pratique menée en matière de répression à l'égard des déclarants entre 2009 et fin 2016 sera ainsi notamment inscrite dans la loi et remise en vigueur.
- Le champ d'application de la dénonciation spontanée conduisant à l'abandon de toute poursuite pénale est étendu.
- L'utilisation d'appareils de localisation présuppose l'existence d'une infraction incluse dans la liste correspondante et est soumise à l'autorisation du tribunal des mesures de contrainte. Des dispositions importantes à ce sujet sont en outre désormais inscrites dans la loi.
- Les peines encourues pour les infractions relevant de la compétence de l'OFDF sont en grande partie harmonisées.
- Les dispositions détaillées relatives à l'organisation qui définissent la structure interne de l'OFDF sont abrogées.
- En raison du développement organisationnel de l'OFDF, les tâches qui sont assumées exclusivement par les membres du Cgfr à l'heure actuelle pourront en principe être accomplies par tous les collaborateurs disposant de la formation requise. Il n'est donc plus nécessaire de mentionner le Cgfr en tant qu'unité d'organisation de l'OFDF.

4.2 Objet du P-LE-OFDF, annexe 1 comprise, et relation avec d'autres actes

Les domaines suivants sont uniformisés dans les treize titres du P-LE-OFDF concernant le domaine d'activité de l'OFDF:

1. Dispositions générales
2. Procédure de taxation
3. Perception des redevances
4. Mesures administratives
5. Droit de procédure et voies de droit
6. Contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport
7. Compétences et personnel de l'OFDF
8 Traitement des données
9. Assistance administrative et coopération
10. Poursuite pénale
11. Inobservation des prescriptions d'ordre
12. Émoluments
13. Dispositions finales

Annexe 1: droits des collaborateurs concernant le traitement des données sensibles et des données sensibles concernant des personnes morales dans le système d'information de l'OFDF et dans les systèmes d'information visés dans l'ancienne loi sur les douanes.

Le titre 1 «Dispositions générales» définit avant tout le but et l'objet de la loi-cadre. Il règle en outre le rapport avec les actes législatifs relevant ou non du droit fiscal dont l'exécution incombe à l'OFDF et définit des termes importants ainsi que des aspects géographiques liés à la circulation transfrontalière des marchandises (territoire douanier, frontière douanière, espace frontalier et voies de circulation).

Le P-LE-OFDF vise principalement à harmoniser l'exécution des tâches de l'OFDF relevant ou non du droit fiscal. Par ailleurs, il contribue, dans le domaine de compétence de l'OFDF, à la lutte contre la criminalité transfrontalière et contre la migration illégale ainsi qu'au maintien de la sécurité intérieure et à la protection de la population.

Il résume les tâches de l'OFDF relevant ou non du droit fiscal et définit les termes valables dans le domaine d'activité de l'OFDF pour tous les actes législatifs relevant ou non du droit fiscal, dont les trois nouveaux rôles de responsable des marchandises, responsable des données et responsable du transport. L'OFDF continuera d'accomplir des tâches de sécurité en accord avec d'autres autorités de la Confédération et des cantons, dans le respect de la répartition constitutionnelle des compétences et compte tenu de la compétence des autres autorités. La LE-OFDF n'entraînera ainsi aucun changement dans le domaine des tâches de sécurité. Comme la LD le prévoit à l'heure actuelle, des tâches pourront être transférées à l'OFDF au moyen d'accords avec les cantons. Le rapport entre les actes législatifs relevant ou non du droit fiscal et la loi-cadre sera clarifié. Cette dernière sera applicable si ceux-ci le prévoient. Dans un but d'harmonisation, cela sera le cas autant que possible.

Pour les raisons susmentionnées, il est renoncé aux dispositions relatives à l'organisation (voir ch. 1.1).

Les dispositions de la LD relatives à la caisse de prévoyance du personnel de l'OFDF (art. 93) ne sont pas non plus indispensables. La caisse de prévoyance ne disparaîtra pas pour autant. L'art. 32, let. e de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)[36] fournit cependant déjà une base légale suffisante pour l'ordonnance du 18 octobre 2006 concernant la caisse de prévoyance du personnel des douanes[37]. Il n'est par conséquent pas nécessaire de mentionner la caisse de prévoyance dans le P-LE-OFDF ni dans le P-LDD.

Le titre 2 «Procédure de taxation» prévoit la déclaration obligatoire des marchandises importées ou exportées ainsi que des marchandises soumises à une redevance nationale. 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 signe d'identification de l'envoi ou du moyen de transport dans la circulation transfrontalière) qu'à l'activation (déclenchement d'un

36 RS **172.220.1**
37 RS **631.051**

procédé technique permettant de transmettre par voie électronique un écrit tel qu'une déclaration des marchandises).

Dans la circulation transfrontalière des marchandises, la déclaration des marchandises devra indiquer la destination de celles-ci (importation en libre pratique, exportation en libre pratique, transit, importation pour perfectionnement actif ou exportation pour perfectionnement passif, importation ou exportation pour admission temporaire ou acheminement dans un entrepôt douanier ou fiscal). Certaines destinations seront soumises à autorisation.

L'OFDF procédera à un contrôle de la déclaration des marchandises et rendra des décisions de taxation relatives aux redevances dont la perception lui incombe. Dans ce cadre, il contrôlera non seulement l'observation des conditions de la perception des redevances, mais aussi le respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. La déclaration des marchandises sera soumise à une analyse des risques. Si nécessaire, l'OFDF procédera aux contrôles visés au titre 6.

Comme le prévoit le droit en vigueur, les participants à la procédure pourront continuer de bénéficier de facilités liées à la circulation transfrontalière des marchandises. Ces facilités consisteront notamment en une déclaration simplifiée pour certaines marchandises (pouvant être établie par tout un chacun), en une déclaration contraignante au domicile (actuelle procédure applicable aux expéditeurs et destinataires agréés) et en la possibilité d'établir une déclaration réduite des marchandises, soumise à autorisation et complétée a posteriori. Certaines de ces facilités iront plus loin que celles qui sont actuellement prévues par la LD. Les conditions d'octroi des facilités soumises à autorisation seront réglées par voie d'ordonnance et porteront notamment sur la fiabilité, afin de garantir le respect des actes législatifs. Il ne sera pas nécessaire d'être titulaire du statut d'opérateur économique agréé (AEO) pour bénéficier de facilités, mais les personnes titulaires de ce statut n'auront pas besoin d'apporter une nouvelle fois la preuve qu'elles remplissent certaines conditions.

Comme à l'heure actuelle, des exigences s'appliqueront aux personnes qui établissent des déclarations des marchandises à titre professionnel. Elles concerneront tant les responsables des données que les responsables des marchandises.

Une disposition relative à la contre-prestation pour les frais de déclaration des marchandises est créée.

Le titre 3 uniformise en partie le droit fiscal matériel dans le domaine d'activité de l'OFDF et règle les aspects liés à la perception des redevances. Il s'agit principalement de la naissance de la dette fiscale, des débiteurs de la dette fiscale dans la circulation transfrontalière des marchandises, 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 concernant notamment les entrepôts douaniers et les 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 la circulation transfrontalière des marchandises est partiellement nouvelle.

Le titre 4 présente les bases des éventuelles mesures administratives contre des titulaires d'autorisations et des participants à la procédure.

Le titre 5 règle le droit de procédure et les voies de droit. Sauf dispositions contraires de la loi-cadre, ceux-ci seront régis par la PA.

Les dispositions du titre 5 uniformisent la procédure pour toutes les redevances qui seront perçues par l'OFDF. La procédure uniforme, pour autant qu'elle se déroule par écrit, sera en principe menée par voie électronique.

Les voies de droit contre les décisions de taxation consisteront en une opposition assortie d'un délai d'un an. Ce long délai permettra d'inclure l'actuelle rectification (art. 34 LD) et les cas actuels de taxation provisoire (art. 39 LD et art. 93 OD) dans l'opposition. Cette dernière pourra également être traitée de manière automatisée. Les décisions autres que les décisions de taxation ainsi que les décisions sur opposition pourront faire l'objet d'un recours interne à l'administration. Des prescriptions particulières s'appliqueront aux recours introduits contre les décisions rendues par l'OFDF dans le cadre de la procédure visée par la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)[38].

Le titre 6 règle le contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport qui sera effectué à la frontière et dans l'espace frontalier ou sur l'ensemble du territoire douanier. Dans ce deuxième cas, le contrôle se fondera exclusivement sur la LE-OFDF, d'autres actes législatifs ou 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. Des nouvelles dispositions portent sur la pondération, en fonction des risques, des contrôles effectués dans le cadre des tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal ainsi que sur les modalités de cette pondération.

Le titre 7 règle de manière uniforme les compétences que l'OFDF aura pour accomplir ses tâches et clarifie la relation avec la LUsC et les actes législatifs régissant la procédure pénale. Ces compétences consistent en des mesures de droit administratif qu'il convient de distinguer clairement des mesures de contrainte prévues par la procédure pénale. Du point de vue de la portée et de la qualité, toutes les compétences dont l'OFDF dispose actuellement sont en principe reprises de la LD et de l'OD et ne sont adaptées à la terminologie de la LUsC que dans la mesure où cela est nécessaire. En raison de leur intensité coercitive, certaines dispositions de l'OD relatives aux compétences sont inscrites dans leur intégralité dans la loi, sans que leur portée ne soit étendue. Il s'agit notamment des dispositions relatives à la fouille et à l'examen de personnes, à la fouille d'objets, à l'identification ainsi qu'au port et à l'usage d'armes. Cela signifie que l'OFDF ne se voit pas doté de compétences nouvelles. Seules les dispositions concernant la destruction simplifiée de marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante ainsi que la commande effectuée sous un nom d'emprunt sont nouvelles. Elles sont conformes aux besoins de l'OFDF. Une commande pourra également être effectuée sous un nom d'emprunt par d'autres autorités avec lesquelles l'OFDF collabore (par ex. l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires en vertu de l'art. 13*a* de la loi du 16 mars 2012 sur les espèces protégées

38 RS **313.0**

(LCITES)[39] ou les organes d'exécution compétents en vertu de l'art. 30*a* de la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires[40]). Les actes législatifs concernés ne relevant pas du droit fiscal sont modifiés en conséquence à l'annexe 2 P-LE-OFDF.

Le titre 8 contient les règles relatives au traitement des données par l'OFDF. En font notamment partie les dispositions régissant les différentes catégories de données contenues dans le système d'information de l'OFDF, le traitement des données sensibles et des données sensibles concernant des personnes morales, les détails relatifs aux formes spéciales de traitement des données que constituent l'analyse des risques et le profilage, les droits d'accès des collaborateurs de l'OFDF aux catégories de données incluant des données sensibles et des données sensibles concernant des personnes morales (annexe 1, ch. 1), la communication de données comprenant l'accès au système d'information de l'OFDF et la transmission de données, la conservation des données et l'assurance de la qualité. Les dispositions du P-LE-OFDF relatives à la protection des données sont fondées sur le fait que toutes les données sont traitées dans un seul système d'information. Elles présentent le traitement des données comme étant basé sur les tâches et effectué à l'aide d'un seul système. Complétées par les dispositions des ordonnances, elles décrivent dans le détail le traitement des données effectué par l'OFDF, qui satisfait aux exigences élevées en matière de transparence qui sont prévues par la nLPD.

Le titre 9 règle l'assistance administrative et la coopération de l'OFDF avec des tiers. L'assistance administrative nationale ou internationale est conforme aux dispositions de la LD. Dans le domaine de la coopération, une distinction est faite entre la coopération avec l'étranger et la coopération avec des tiers. Un catalogue de mesures et de prestations règle la coopération avec les autorités compétentes, en vue de l'accomplissement des tâches d'exécution incombant à l'OFDF en vertu des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal.

Le titre 10 comprend les dispositions relatives à la poursuite pénale. Ces dernières 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, certaines simplifications relatives aux mandats de répression, les enquêtes, les mesures de protection des participants à la procédure, les recherches secrètes dans des espaces virtuels et l'utilisation d'appareils de localisation, actuellement réglée par voie d'ordonnance, sont nouvelles.

Le titre 11 réglemente l'inobservation des prescriptions d'ordre relative à la procédure, pour autant qu'aucune infraction concernant des redevances ne soit commise.

Le titre 12 régit la perception des émoluments.

Le titre 13 contient les dispositions finales concernant notamment l'organe consultatif pour les questions de circulation transfrontalière des marchandises (chap. 1), la modification d'autres actes à l'annexe 2 (chap. 2), les dispositions transitoires relatives au traitement de données dans les systèmes d'information visés dans la législation

39 RS **453**
40 RS **817.0**

douanière en vigueur (chap. 3) ainsi que le droit fixé par le Conseil fédéral applicable jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception de la redevance en question soient disponibles dans le système d'information visé à l'art. 118 P- LE-OFDF (chap. 4).

Le nouvel organe consultatif pour les questions de circulation transfrontalière des marchandises sera composé de représentants des personnes assujetties aux redevances douanières et des milieux économiques ainsi que de spécialistes de la pratique juridique douanière. Il pourra prendre position sur les modifications de la LE-OFDF, de la P-LDD et des ordonnances correspondantes avant la procédure de consultation, dans la mesure où ces actes législatifs concerneront la procédure de taxation ou la perception de redevances liées à la circulation transfrontalière des marchandises et auront des conséquences pour les personnes assujetties aux redevances douanières et les milieux économiques. En revanche, il ne sera pas compétent pour les questions d'impôt sur les importations au sens de la LTVA.

Le nouveau système d'information de l'OFDF ne sera pas encore totalement prêt au moment de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF. Pendant une période transitoire, l'OFDF devra par conséquent pouvoir continuer d'utiliser les systèmes d'information visés par la loi sur les douanes et ses dispositions d'exécution (ci-après: systèmes d'information actuels) afin d'accomplir ses tâches, jusqu'à ce que ceux-ci soient remplacés par le nouveau système d'information. Les dispositions du titre 8 relatives au traitement des données ne tiennent compte que du nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P- LE-OFDF. Ainsi, le traitement des données dans les systèmes d'information actuels est autorisé à titre transitoire jusqu'à leur remplacement et celui-ci continue à être réglé par le titre 6, chapitre 1, LD (chap. 3).

Les procédures actuelles régissant la perception des différentes redevances seront uniformisées et menées dans le nouveau système d'information de l'OFDF. La nouvelle procédure uniforme qui en résultera n'aura pas encore été mise en œuvre dans le système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P- LE-OFDF pour l'ensemble des redevances au moment de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF. Pendant une période transitoire, les systèmes d'information actuels devront donc continuer d'être utilisés pour la perception de certaines redevances. Ils ne permettront cependant pas de mettre en œuvre la nouvelle procédure prévue par le P-LE-OFDF, car ils appliquent les procédures du droit en vigueur, qui varient en fonction de la redevance. Il est ainsi prévu que, pour la perception d'une redevance (chap. 4), le Conseil fédéral puisse déclarer encore applicables certaines dispositions de l'ancien droit relatives à la perception d'une redevance, en lieu et place des dispositions du nouveau droit, jusqu'à ce que cette redevance soit perçue avec le nouveau système d'information de l'OFDF. Il s'agit en particulier des dispositions relatives à la procédure de taxation, à la perception d'une redevance au sens strict, au droit de procédure et à la procédure de recours interne à l'administration. La plupart des titres et des dispositions de la LE-OFDF et de la LDD ne sont pas concernés et seront applicables dès l'entrée en vigueur de ces dernières.

Les dispositions transitoires relatives aux procédures en cours figurent quant à elles dans certains actes législatifs relevant du droit fiscal.

L'annexe 1 régit les droits des collaborateurs de l'OFDF concernant le traitement des données sensibles contenues, d'une part, dans le nouveau système d'information de ce dernier (ch. 1) et, d'autre part, dans les systèmes d'information visés par l'ancienne loi sur les douanes et ses dispositions d'exécution, qui sont encore exploités ou qui sont mis hors service (ch. 2). Le ch. 1 définit, pour le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P- LE-OFDF, les droits d'accès aux données sensibles, aux données sensibles concernant des personnes morales et aux données relatives à l'analyse des risques ou au profilage. Ils sont énumérés dans un tableau sur la base de dix fonctions occupées par les collaborateurs de l'OFDF. L'annexe 1, ch. 2, règle à titre transitoire les droits d'accès des collaborateurs de l'OFDF aux données sensibles, aux données sensibles concernant des personnes morales contenues dans les systèmes d'information visés aux art. 110*a* à 110*f* LD.

4.3 Objet du P-LDD

Le chapitre 1 du P-LDD précise que sauf disposition contraire de la LDD, la LE-OFDF est applicable.

Le chapitre 2 règle et simplifie la perception des droits de douane. Il porte plus précisément sur l'assujettissement aux droits de douane, 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 cours 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 règlent la durée de validité des autorisations et accords en vigueur (y c. accords administratifs conclus avec les cantons en vertu de l'art. 10 P-LE-OFDF).

4.4 Modification d'autres actes (annexe 2 P-LE-OFDF)

Divers autres actes législatifs se rapportant à la LD sont modifiés à l'annexe 2 P-LE-OFDF. Les domaines concernés par ces modifications sont essentiellement les suivants: la TVA sur les importations, les redevances que l'OFDF perçoit sur le territoire douanier et les tâches d'exécution que celui-ci accomplit principalement aux frontières et qui lui sont déléguées par des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. En sa qualité de loi-cadre, la LE-OFDF s'appliquera aux actes législatifs relevant ou non du droit fiscal, pour autant que ces derniers y renvoient.

4.5 Modification de l'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

Compte tenu du développement organisationnel de l'AFD et de sa transformation en OFDF et du regroupement des unités Douane et Cgfr qui en résulte, les collaborateurs de l'OFDF disposant de la formation nécessaire accompliront à l'avenir les tâches qui ne sont actuellement exécutées que par les membres du Cgfr. La terminologie introduite par la LE-OFDF et la nouvelle structure organisationnelle de l'OFDF ont une incidence indirecte sur les formulations de l'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[41].

Comme la participation des collaborateurs de l'OFDF à un engagement ne se fera à l'avenir plus en fonction de l'organisation mais des tâches, la dénomination «Corps des gardes-frontière» qui est utilisée à l'art. 1, al. 3, de l'arrêté fédéral doit être remplacée par des formulations adéquates et axées sur les tâches et les fonctions. Le projet ne prévoit pas d'autres modifications de fond de l'arrêté fédéral.

4.6 Adéquation des moyens requis

L'OFDF encaisse chaque année près de 21 milliards de francs pour la Confédération, aussi bien dans le cadre de la circulation transfrontalière des marchandises que sur le territoire suisse. La simplification et l'uniformisation des processus au sein de l'OFDF permettront notamment d'effectuer des économies par rapport à aujourd'hui dans le domaine administratif. Les ressources ainsi libérées seront essentiellement consacrées à des contrôles ciblés. La consolidation de l'analyse des risques permettra en outre d'accroître l'efficacité des contrôles et de garantir les recettes. La révision de la LD ne conférera pas de nouvelles tâches à l'OFDF et n'entraînera pas non plus de nouvelles dépenses. La mise en réseau des systèmes conduira par ailleurs à une réduction de la charge administrative liée à la coopération avec les autres unités administratives.

4.7 Mise en œuvre

La LE-OFDF n'harmonise que les tâches d'exécution de l'OFDF et ne modifie nullement les compétences en matière d'exécution. Les cantons ne se verront déléguer aucune tâche d'exécution et conserveront leurs compétences actuelles. Ils pourront également continuer de confier des tâches à l'OFDF dans le cadre d'accords administratifs.

La procédure simplifiée et uniformisée concernera principalement les milieux économiques. Différentes dispositions relatives à la procédure ont été modifiées ou précisées compte tenu des avis transmis par ces derniers dans le cadre de la procédure

41 RS **362**

de consultation. Elles seront concrétisées dans les ordonnances. Les futurs processus seront créés en coopération avec le secteur économique. Les processus détaillés et les projets d'ordonnances feront l'objet d'une consultation des milieux intéressés. Cela permettra non seulement d'en garantir l'applicabilité, mais aussi de tenir compte des besoins de ces derniers. Les conséquences économiques seront en outre évaluées dans le cadre d'une analyse d'impact de la réglementation qui sera effectuée au niveau des ordonnances.

Les conséquences du traitement des données ont fait l'objet d'une analyse d'impact relative à la protection des données (voir ch. 7.8.2).

5 Commentaire des dispositions

5.1 P-LE-OFDF (sans les annexes)

Titre 1 Dispositions générales

Chapitre 1 But, objet, relation avec d'autres actes et définitions

Art. 1 But

Les principaux objectifs de la LE-OFDF sont les suivants:

- harmoniser l'exécution des tâches de l'OFDF relevant ou non du droit fiscal, dans les limites des compétences de l'OFDF (al. 1, let. a);
- contribuer à la lutte contre la criminalité transfrontalière et la migration illégale ainsi qu'au maintien de la sécurité intérieure du pays et à la protection de la population, si et dans la mesure où les cantons ou d'autres autorités fédérales ne sont pas compétents en la matière (al. 1, let. b), et
- créer les conditions requises pour des procédures simples et peu coûteuses dans le domaine d'activité de l'OFDF (al. 2), notamment pour les redevances dont la perception lui incombe (voir art. 8).

Les nombreuses tâches de l'OFDF, et les compétences de celui-ci, sont fixées aux art. 7 à 10 ainsi que dans les actes législatifs concernés relevant ou non du droit fiscal. L'OFDF sera non seulement chargé du contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes, mais aussi de la perception des redevances en lien avec la circulation transfrontalière des marchandises et sur le territoire suisse.

Lors de l'exécution de ses tâches, l'OFDF observera les traités internationaux (voir art. 3), ainsi que la souveraineté policière des cantons et les compétences de ces derniers en matière de poursuite pénale (voir art. 7, al. 3, 8 et 100, al. 2). Les tâches de police relèvent en principe de la compétence des cantons lorsqu'elles ne sont pas explicitement déléguées à la Confédération. En dehors de ses compétences propres en matière de poursuite pénale, l'OFDF n'est pas une autorité de police de la Confédération (voir art. 4 LOAP). Il coordonne par conséquent ses tâches de sécurité avec les autres autorités de police des cantons et de la Confédération et entend collaborer activement avec ces partenaires. L'OFDF assumera des tâches de police plus larges uniquement dans les domaines où les cantons (voir art. 10) ou des traités

internationaux (par ex. des accords de coopération en matière de police) l'y autorisent. Les compétences constitutionnelles des autorités de police et des autres autorités de poursuite pénale de la Confédération et des cantons seront toujours sauvegardées[42].

Art. 2 Objet

L'objet de la LE-OFDF est de régler les domaines dans lesquels l'exécution des tâches de l'OFDF relevant ou non du droit fiscal est harmonisée conformément à l'article définissant le but de la loi. Il s'agit notamment de la déclaration des marchandises, de la fixation et de la perception des redevances, des mesures administratives, de la procédure électronique et des voies de droit. Sont également harmonisés le contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport, les compétences de l'OFDF, le traitement des données, analyse des risques comprise, l'assistance administrative et la coopération, ainsi que, dans la mesure où l'OFDF est compétent, la poursuite pénale.

Art. 3 Relation avec le droit international

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

Art. 4 Rapport avec les actes législatifs relevant du droit fiscal

La LE-OFDF s'applique aux redevances d'importation et d'exportation ainsi qu'aux redevances nationales perçues par l'OFDF, dans la mesure où l'acte législatif correspondant visé à l'art. 8 le prévoit. L'acte législatif concerné détermine également le champ d'application concret de la LE-OFDF.

La loi vise à uniformiser dans une large mesure la procédure de perception des redevances par l'OFDF[43]. Malgré les différences parfois considérables entre la perception des redevances d'importation et d'exportation liées à la circulation transfrontalière des marchandises et la perception des redevances nationales, il est possible d'uniformiser largement la procédure. À cette fin, la LE-OFDF constitue la «partie générale», et ses dispositions uniformes relatives à la procédure de perception des redevances dans le domaine d'activité de l'OFDF (voir titres 2 et 5) prévaudront sur les dispositions particulières prévues par les différents actes législatifs relevant du droit fiscal. Des aspects matériels de la perception des redevances sont également uniformisés en partie (voir titre 3).

42 Répartition constitutionnelle des compétences, voir rapport «Malama», FF **2012** 4161, 4180.

43 En font partie les redevances prévues par la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière (LIB; RS **641.411**), la LTVA, 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_2 (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**).

La loi 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, lorsque la forme écrite est requise (voir art. 75, al. 1), entièrement électronique.

Aujourd'hui déjà, la réglementation applicable aux personnes assujetties aux redevances résulte de dispositions prévues par plusieurs actes législatifs. La LE-OFDF améliore nettement la lisibilité et la transparence de l'ensemble.

Les corrections devenues nécessaires avec le temps dans les actes législatifs relevant du droit fiscal sont également effectuées dans le cadre de cette refonte. Ces modifications sont commentées à l'annexe 2 (modification d'autres actes).

Art. 5 Rapport avec les actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal

La LE-OFDF s'applique aux tâches d'exécution accomplies par l'OFDF en vertu d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, dans la mesure où ceux-ci prévoient une compétence de l'OFDF. Comme pour les actes législatifs relevant du droit fiscal, l'acte législatif pertinent détermine le champ d'application concret du P-LE-OFDF. Les actes législatifs en question figurent dans l'annexe 2 (modification d'autres actes).

Art. 6 Définitions

Comme dans le droit en vigueur (voir art. 6 LD), certains termes sont définis notamment afin d'accroître la lisibilité de la loi. Les termes définis à l'art. 6 P-LE-OFDF 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 et b

La direction du trafic joue un rôle clé dans le domaine de la circulation transfrontalière: on entend par «importation» l'introduction de marchandises sur le territoire douanier et par «exportation» l'acheminement de marchandises dans le territoire douanier étranger. Il s'agit d'opérations physiques: les marchandises traversent la frontière douanière. Ce qu'il advient des marchandises sur le territoire douanier ou en dehors de celui-ci (par ex. importation définitive en libre pratique avec perception des redevances d'importation, ou importation temporaire sans perception des redevances d'importation) dépend de leur destination (art. 24 ss). Contrairement à la loi sur les douanes en vigueur, le nouveau droit ne définit plus le transit en tant qu'opération, mais le considère uniquement comme une destination des marchandises. Il établit ainsi une distinction claire entre les opérations physiques (acheminement des marchandises à travers la frontière) et les destinations des marchandises. La destination du transit comprend deux opérations physiques, à savoir l'importation des marchandises et leur (ré)exportation.

Let. c

La notion de «marchandises» englobe toutes les marchandises figurant dans la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD ou «loi sur le tarif des douanes»)[44]. Le

44 RS **632.10**

projet maintient ainsi la disposition visée à l'art. 6, let. b, LD, et renonce, pour les mêmes raisons que le droit en vigueur, à définir les marchandises et renvoie à la LTaD[45]. Le recours à la notion, au sens du droit civil, de chose qui peut se transporter d'un lieu dans un autre (art. 713 du code civil [CC][46]) ne serait pas d'un grand secours, puisqu'elle ne fonctionnerait déjà pas pour le courant électrique, qui est une chose immatérielle. En outre, les liquides et les gaz n'acquièrent en général le statut de marchandises qu'une fois placés dans des récipients. Le renvoi à la LTaD garantit que tout ce qui est recensé dans la nomenclature des marchandises, et présente donc un intérêt tarifaire, est réputé marchandise au sens de la LE-OFDF. Enfin, les moyens de transport, à savoir les véhicules routiers et ferroviaires, les embarcations et les aéronefs, sont aussi des marchandises au sens de la LE-OFDF, la notion de marchandises ne se limitant pas aux marchandises transportées.

Let. d

De nombreuses dispositions du P-LE-OFDF et du P-LDD s'appuient sur la notion de «marchandises en libre pratique», telles que les dispositions régissant les destinations des marchandises (art. 24 ss P-LE-OFDF) et celles sur les marchandises en retour (art. 6 et 7 P-LDD). Le projet définit donc cette notion plus précisément que le droit douanier en vigueur (art. 6, let. c et d, LD).

La définition proposée s'appuie d'une part sur la convention de Kyoto révisée et d'autre part sur le droit douanier en vigueur.

Conformément aux chapitres 1 et 2 de l'annexe spécifique B de la convention de Kyoto révisée, on entend par «marchandises en libre circulation» les marchandises dont il peut être disposé sans restrictions du point de vue de la douane. Quant à l'art. 6, let. c, LD, il cite pour les «marchandises en libre pratique» deux synonymes utilisés dans le langage courant, à savoir «marchandises dédouanées» et «marchandises indigènes»[47]. Deux conditions doivent donc être remplies pour que des marchandises soient en libre pratique: il faut pouvoir en disposer sans restrictions du point de vue des autorités, et les redevances auxquelles elles sont soumises doivent avoir été fixées. Le respect des éventuelles restrictions, qui découlent notamment d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, sera contrôlé dans le cadre de la procédure de taxation. La définition prévue par le P-LE-OFDF mentionne par conséquent uniquement la fixation des redevances comme critère central. Elle est divisée en deux parties selon que les marchandises ont en outre été acheminées à travers la frontière (ch. 1) ou fait l'objet d'une opération sur le territoire douanier (ch. 2). Les marchandises pourront être en libre pratique même si les redevances exigibles ne sont pas encore acquittées ou qu'un report de paiement est octroyé.

Ch. 1

45 Message du 15 décembre 2003 relatif à une nouvelle loi sur les douanes, FF **2004** 517, 543 (ci-après: message relatif à la LD).
46 RS **210**
47 Message relatif à la LD, FF **2004** 517, 543, et SCHREIER HEINZ in: KOCHER/CLAVADETSCHER (éd.), Stämpflis Handkommentar Zollgesetz, art. 6, n. 22; ci-après: Stämpflis Handkommentar Zollgesetz, auteur, art., n.

Ce chiffre concerne les marchandises venant de l'étranger qui sont introduites sur le territoire douanier. Pour devenir des «marchandises en libre pratique», ces marchandises devront être assorties de la destination de l'importation en libre pratique visée à l'art. 25, et les éventuelles redevances d'importation devront avoir été fixées. La destination de l'importation en libre pratique sera la seule qui permettra d'attribuer le statut de marchandises en libre pratique à des marchandises qui ne se trouvaient pas en libre pratique.

Les marchandises venant de l'étranger pour lesquelles la dette fiscale est conditionnelle (voir art. 39) ne seront par contre pas considérées comme en libre pratique, parce qu'en cas d'exécution en bonne et due forme de la procédure relative à la destination correspondante, les marchandises n'intégreront pas la libre pratique et resteront des marchandises étrangères. Les marchandises assorties de la destination du transit, de l'importation pour perfectionnement actif, de l'importation pour admission temporaire ou de l'acheminement dans un entrepôt douanier ne seront donc pas considérées comme des marchandises en libre pratique. Pour que ces marchandises intègrent la libre pratique, il faudra appliquer la même procédure que pour les marchandises venant directement de l'étranger, à savoir les assortir de la destination de l'importation en libre pratique et fixer les redevances auxquelles elles sont soumises le cas échéant. Cela signifie aussi que les deux conditions cumulatives citées au ch. 1, à savoir l'acheminement à travers la frontière douanière et la fixation des redevances, pourront être remplies à des moments plus ou moins éloignés. Par exemple, des marchandises acheminées dans un entrepôt douanier ne deviendront des marchandises en libre pratique que lorsque la destination de l'acheminement dans un entrepôt douanier aura été clôturée (sortie d'entrepôt), que les marchandises auront été assorties de la destination de l'importation en libre pratique et que les redevances correspondantes auront été fixées.

Les marchandises acheminées dans un entrepôt fiscal (art. 34) ne deviendront des marchandises en libre pratique que lorsque les redevances dues en vertu de la LTab, de la Limpmin ou de la LAlc auront été fixées. Cela vaudra également pour les marchandises qui circulent déjà sur le marché avant leur taxation en raison de la périodicité de la déclaration (voir art. 16, al. 1, let. b, pour les redevances nationales).

Ch. 2

Le ch. 2 prévoit que les marchandises entièrement extraites ou fabriquées sur le territoire douanier pourront aussi être considérées comme des «marchandises en libre pratique». Les marchandises soumises à des redevances nationales (voir let. g) ne seront considérées comme en libre pratique qu'à partir du moment où les redevances prévues par la LE-OFDF et les actes législatifs pertinents relevant du droit fiscal auront été fixées, autrement dit lorsque les redevances nationales concernées auront été fixées.

Les marchandises qui se trouvent dans un entrepôt fiscal ne deviendront des marchandises en libre pratique que lorsque les redevances dues en vertu de la LTab, de la Limpmin ou de la LAlc auront été fixées.

La notion de marchandises en libre pratique et son pendant (à savoir la notion de marchandises ne se trouvant pas en libre pratique) décrivent au final le statut des

marchandises sous l'angle de leur traitement en vertu de la LE-OFDF et des actes législatifs relevant du droit fiscal.

La notion de marchandises en libre pratique ne se limite par ailleurs pas aux marchandises d'origine suisse[48]. De même, les marchandises ne se trouvant pas en libre pratique ne sont pas seulement des marchandises d'origine étrangère.

Let. e et f

Les notions de «redevances d'importation» et de «redevances d'exportation» s'appuient directement sur les opérations physiques que constituent l'importation (let. a) et l'exportation (let. b). Ces définitions traduisent la volonté de cerner les redevances liées à l'acheminement de marchandises à travers la frontière douanière.

Les redevances d'importation (let. e) comprennent les droits à l'importation (ch. 1) ainsi que les autres redevances perçues par l'OFDF sur l'importation des marchandises en vertu des actes législatifs visés à l'art. 8 (ch. 2).

Les redevances d'exportation (let. f) comprennent pour leur part uniquement les droits à l'exportation. Si seuls les droits à l'importation sont pertinents à l'heure actuelle, la LE-OFDF ne peut faire l'impasse sur les droits à l'exportation au moins tant que ceux-ci sont mentionnés dans la loi sur le tarif des douanes.

Let. g

Par «redevances nationales», on entend les redevances perçues sur le territoire douanier, en dehors de la circulation transfrontalière des marchandises, en vertu des actes législatifs relevant du droit fiscal visés à l'art. 8, al. 1, let. c à k.

Let. h

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

Let. i à k

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 ces trois participants à la procédure qui seront impliqués dans la procédure de taxation et qui devront remplir les obligations correspondant à leur fonction. Ils répondront également à des degrés divers de la dette fiscale (voir art. 40 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. 8). Deuxièmement, pour mettre en œuvre les simplifications de procédure souhaitées par l'économie, il faut limiter le nombre de participants à la

48 Message relatif à la LD, FF **2004** 517, 543, et Stämpflis Handkommentar Zollgesetz, SCHREIER HEINZ, art. 6, n. 22.

procédure pouvant être tenus responsables et faire en sorte que les personnes concernées puissent être déterminées le plus clairement possible, tant pour la circulation transfrontalière des marchandises que pour les marchandises soumises à des redevances nationales. Enfin, la manière dont les participants à la procédure sont regroupés doit permettre de régler la responsabilité pour les redevances dues de manière plus juste que le droit en vigueur: toutes les personnes qui ont un rapport quelconque avec les marchandises acheminées à travers la frontière ne pourront pas être tenues responsables dans le cadre de procédures de perception subséquente.

Une caractéristique majeure de la nouvelle procédure réside dans la distinction entre les rôles de «responsable des marchandises», «responsable des données» et «responsable du transport» et dans le fait qu'il n'y aura qu'un seul responsable des données et un seul responsable du transport. Le nouveau droit définit ainsi clairement les acteurs impliqués et leurs obligations respectives. Il répond en outre au besoin croissant de sécurité juridique pour l'économie dans le cadre des processus d'affaires électroniques.

Le rôle principal sera celui de «responsable des marchandises»: il en faudra nécessairement un dans chaque procédure de taxation. Le responsable des marchandises sera assujetti à l'obligation de déclarer (art. 14), de référencer (art. 18) et d'activer (art. 19), et il sera débiteur de la dette fiscale (art. 40).

La définition de la notion de «responsable des marchandises» dans le domaine de la circulation transfrontalière (let. i, ch. 1) s'appuie 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[49], mais elle est plus large (voir ci-après). En outre, la notion de responsable des marchandises ne correspond pas à celle d'importateur au sens de la loi sur la TVA, et le cercle des personnes assujetties à l'impôt sur les importations en vertu de la loi sur la TVA (art. 51, al. 1, LTVA) ne sera pas toujours identique à celui des débiteurs de la dette fiscale en vertu de la LE-OFDF (art. 40, al. 1). Le commentaire de l'art. 40, al. 1, P-LE-OFDF fournit des précisions sur les débiteurs de la dette fiscale et sur les personnes assujetties à l'impôt en vertu de la loi sur la TVA.

Les personnes suivantes sont considérées comme responsables des marchandises:

– la personne qui importe ou exporte les marchandises en son propre nom:

  la première possibilité couvrira toutes les personnes qui acheminent les marchandises à travers la frontière pour elles-mêmes. La personne ne devra pas nécessairement effectuer elle-même le transport. Il s'agira plutôt 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 au moins juste après. L'élément décisif sera donc en principe de déterminer la personne qui, dans l'acte juridique consistant en l'acheminement de marchandises à travers la frontière, est destinataire de la prestation caractéristique. En cas d'importation, une personne ayant son siège ou son domicile à l'étranger pourra aussi exceptionnellement être considérée comme responsable des marchandises. Ce sera par

49 RS **632.14**

exemple le cas lorsqu'aucun destinataire n'est déterminé sur le territoire douanier au moment de l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière ou lorsque le destinataire n'est pas à l'origine de l'acte juridique (par ex. envois de cadeaux). Voir les exemples 8 et 9 ci-après;

– la personne pour le compte de laquelle les marchandises sont importées ou exportées:

  cette possibilité couvrira les cas dans lesquels un représentant indirect agira à l'égard de l'OFDF en son propre nom, mais pour le compte d'une autre personne. Il faudra alors déterminer pour le compte de qui la transaction est effectuée et qui paie la facture, indépendamment du destinataire final des marchandises. Outre la personne pour le compte de laquelle les marchandises sont importées ou exportées, son représentant sera également considéré comme responsable des marchandises puisqu'il agit en son propre nom (art. 6, let. i, ch. 1, 1er tiret);

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

  le destinataire des marchandises sur le territoire douanier pourra aussi être réputé responsable des marchandises. 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 sur le territoire douanier pour la réalisation de travaux de garantie, ou encore les destinataires d'envois expédiés par poste ou par courrier rapide. 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 personne qui expédie les marchandises hors du territoire douanier:

  cette possibilité couvrira les cas où un exportateur indigène fait acheminer des marchandises hors du territoire douanier, mais où l'exportation n'est pas effectuée en son propre nom ni pour son compte.

Contrairement aux rôles de responsable des données et de responsable du transport, celui de responsable des marchandises dans la circulation transfrontalière pourra être assumé par plusieurs personnes, à savoir par toute personne qui répond à la définition légale. La notion de «responsable des marchandises» doit être interprétée de manière large afin de tenir compte des différentes possibilités juridiques et effectives d'importation et d'exportation.

La let. i, 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. 8, al. 1, let. c à k. Seront responsables des marchandises les personnes qui sont assujetties aux redevances ou ont droit à un remboursement en vertu de l'acte législatif concerné relevant du droit fiscal.

Le «responsable des données» sera la personne qui établit la déclaration des marchandises pour un responsable des marchandises. Les employés qui établissent la déclaration 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, en tant que personne morale, sera responsable des marchandises ou des données et non ses employés.

Le «responsable du transport» sera la personne qui assure effectivement le transport des marchandises pour un responsable des marchandises. Par rapport au projet mis en consultation, le P-LE-OFDF ne prévoit plus que le responsable du transport doit être désigné comme tel dans la déclaration des marchandises. Cela créerait en effet des problèmes en cas de divergence entre la déclaration des marchandises et les responsabilités effectives. Même si seule la responsabilité effective du responsable du transport sera déterminante, l'OFDF se basera en pratique en premier lieu sur le contenu de la déclaration des marchandises. En cas d'incertitude, la personne mentionnée dans la déclaration sera considérée comme effectivement responsable du transport (présomption de fait) jusqu'à ce que la situation soit clarifiée.

Si la déclaration des marchandises est omise, seule sera déterminante la personne qui est responsable du transport. Le «responsable du transport» effectuera ou fera effectuer le transport. Dans le trafic routier des marchandises, le conducteur assumera ce rôle uniquement s'il exerce une activité indépendante. Dans le cas contraire, c'est l'entreprise de transport qui, en tant que personne morale, 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. Ainsi, si le responsable des marchandises établit lui-même la déclaration des marchandises, il n'y aura pas de responsable des données dans la procédure concernée, et si le responsable des marchandises transporte lui-même les marchandises, il n'y aura pas de responsable du transport. Par contre, le «responsable des données» pourra aussi être «responsable du transport» et donc indiquer son propre nom dans la déclaration des marchandises pour ce rôle. Dans ce cas, les deux rôles («responsable des données» et «responsable du transport») seront assumés par une seule et même personne.

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

Situation	Répartition des rôles
1) 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
2) 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
3) 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

Situation	Répartition des rôles
4) A commande un T-shirt au vendeur C sur le site Internet de la plateforme en ligne B. Cette dernière a son siège en Belgique et rend possible la vente. Le prestataire de colis D établit la déclaration des marchandises et livre le paquet à A.	RM: A RD: D RT: D
5) A commande un pantalon sur le site Internet de l'entreprise suisse de vente par correspondance B. B confie au service de courrier C la livraison à A du pantalon commandé, depuis un entrepôt situé en Allemagne.	RM: A RD: C RT: C
6) 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 C SA.	RM: A SA, B RD: néant RT: C SA
7) Le quincaillier A 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, conformément aux instructions de A.	RM: A, E RD: C RT: D
8) A, domicilié en Allemagne, envoie par la poste un cadeau de valeur à B en Suisse.	RM: A, B RD: poste RT: poste
9) A, domicilié à Londres, envoie une œuvre d'art lui appartenant à la maison suisse B 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, B RD: C RT: D
10) Le marchand de fruits A 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. Il établit lui-même la déclaration des marchandises.	RM: B RD: néant RT: C
11) L'entreprise A SA fabrique des produits du tabac. Il charge la fiduciaire B d'établir la déclaration des marchandises.	RM: A SA RD: B RT: néant

Let. l

Par «activation», on entend le déclenchement d'un procédé technique destiné à transmettre un écrit par voie électronique. Ce procédé technique conférera leur caractère contraignant aux écrits transmis (voir aussi l'art. 20, al. 1, let. a, 3 et 4, ainsi que l'art. 77, al. 1). En règle générale, l'activation pourra être effectuée via les canaux

électroniques de l'OFDF: elle pourra, selon les dernière avancées techniques, être déclenchée manuellement, par exemple en cliquant sur un bouton «Activer» dans une application informatique.

Let. m

L'«analyse des risques» est un instrument de travail de l'OFDF qui s'appuie sur un type spécifique de traitement des données. Par «analyse des risques» au sens du P-LE-OFDF, on entendra le traitement automatisé ou non de données, y compris les données personnelles, afin d'obtenir des informations sur la probabilité qu'une infraction soit commise et sur l'étendue de celle-ci. L'analyse des risques s'appuiera sur une combinaison de données et sera pour l'OFDF un outil central pour accomplir ses tâches, notamment pour décider si et sous quelle forme un contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport doit être effectué lorsque des risques sont identifiés. L'analyse des risques est régie par les art. 131 et 132 P-LE-OFDF. Le traitement des données dans le cadre de l'analyse des risques ne constitue pas un profilage ou un profilage à risque élevé visés à l'art. 5, let. f et g, nLPD. En ce qui concerne l'OFDF, le profilage et le profilage à risque élevé sont réglés aux art. 133 et 134 P-LE-OFDF.

Chapitre 2 Tâches de l'OFDF

Art. 7 Principe

L'art. 7 fournit une vue d'ensemble de toutes les tâches clés de l'OFDF relevant ou non du droit fiscal. La liste des tâches est basée entièrement sur le droit douanier en vigueur: l'OFDF n'accomplira donc pas de nouvelles tâches.

Al. 1

L'OFDF exécutera la LE-OFDF et les traités internationaux dont l'exécution lui incombe. L'al. 1 lui attribue ses tâches clés de manière générale.

Al. 2

L'al. 2 énumère les tâches clés définies de manière générale à l'al. 1. Il prévoit que l'OFDF accomplira notamment les tâches d'exécution ci-après.

Let. a

Dans le domaine fiscal, l'OFDF continuera de percevoir les redevances visées à l'art. 8 et à procéder aux remboursements prévus. Cette tâche concernera les redevances d'importation et d'exportation ainsi que les redevances nationales régies par les actes législatifs concernés relevant du droit fiscal.

Let. b

L'OFDF surveillera et contrôlera la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes ainsi que les moyens de transport utilisés, dans le cadre d'un contrôle à

360°. Il 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. Cela concernera par exemple les personnes souhaitant entrer illégalement sur le territoire douanier ou y entrer dans l'intention d'y commettre un acte criminel. La disposition relative à l'objet du contrôle fera état du mandat confié à l'OFDF dans ce domaine.

Let. c

L'OFDF exécutera en outre les actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, dans la mesure où ceux-ci prévoient une compétence de l'OFDF. L'expression «exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal» remplacera la formulation «exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers», mais les tâches d'exécution ne subiront pas de changement fondamental.

À l'heure actuelle, l'OFDF exécute, sur mandat d'autres autorités, un grand nombre de tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal. Ces tâches couvrent une centaine de domaines du droit parmi les plus divers (voir annexe 2 concernant la modification d'autres actes), comme le droit de la propriété intellectuelle et celui des produits thérapeutiques. Afin de tenir dûment compte de l'importance des tâches ne relevant pas du droit fiscal et d'en uniformiser largement l'exécution, le présent projet prévoit des dispositions propres définissant la pondération en fonction des risques (art. 98) et exposant de manière déclaratoire les mesures et prestations liées aux tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal (art. 182).

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 ainsi qu'à la concentration sur les contrôles ciblés, l'OFDF sera à même d'augmenter l'efficience et l'efficacité de l'exécution des tâches ne relevant pas du droit fiscal. L'exigence de simplification et d'uniformisation des processus formulée dans la motion 18.3315 Bühler du 16 mars 2018, intitulée «Commerce international en ligne. Efficacité des procédures de contrôle de l'Administration fédérale des douanes» et en cours de traitement au Parlement, 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 17.3361 du 18 mai 2017 «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. 92), et c'est prioritairement cette forme de contrôle qui devra s'appliquer dans le domaine de la circulation autorisée 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 de la circulation transfrontalière des marchandises, sans intervention humaine dans le processus de taxation. Quant aux contrôles physiques visés à l'art. 93, 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. 98. 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.

Les autorités compétentes en lien avec les tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal (voir par ex. art. 92) seront 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)[50] 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.

Let. d

Dans le cadre de ses tâches, l'OFDF soutiendra, comme il le fait à l'heure actuelle, la lutte contre le blanchiment d'argent et contre le financement du terrorisme (voir art. 95, al. 1bis, LD, introduit par le ch. I 5 de la loi fédérale du 3 octobre 2008 sur la mise en œuvre des recommandations révisées du Groupe d'action financière[51]).

Let. e

En ce qui concerne les tâches de sécurité, l'OFDF ne joue pas le rôle d'une pure autorité fiscale, mais est également un organe de contrôle, de saisie ou d'interception et, en fonction des compétences, de poursuite pénale (voir let. f). Ce sera toujours le cas à l'avenir[52]. Les tâches de sécurité sont actuellement régies par l'art. 96 LD. L'OFDF continuera de contribuer à la sécurité intérieure et à la protection de la population. Dans ce domaine, ses principales tâches d'exécution consisteront, à la frontière et dans l'espace frontalier, en la surveillance des marchandises qui font l'objet de directives d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal et en la détection des marchandises illicites ou de contrebande, ainsi qu'en la répression pénale d'infractions constatées dans son propre domaine de compétence ou en leur dénonciation à l'organe compétent. L'OFDF assumera uniquement les tâches de sécurité qui ne relèvent pas de la compétence d'une autre autorité.

Let. f

L'OFDF agira en outre en qualité d'autorité de poursuite pénale de la Confédération lorsqu'une loi fédérale lui attribue explicitement cette tâche (art. 4, let. c, LOAP)[53]. À

50 RS **0.631.112.514**
51 RO **2009** 361; FF **2007** 5919
52 Répartition constitutionnelle des compétences, voir rapport «Malama», FF **2012** 4161.
53 Voir message sur l'organisation des autorités pénales de la Confédération, FF **2008** 7371, 7394, qui cite l'administration des douanes au nombre des autorités fédérales à qui le droit fédéral attribue des tâches en matière de poursuite pénale.

l'heure actuelle, une bonne vingtaine de lois fédérales confèrent une compétence en matière de poursuite pénale à l'OFDF. Celui-ci découvre les infractions commises soit directement soit dans le cadre d'enquêtes pénales complexes, puis les juge ou les transmet au tribunal pénal cantonal compétent. Dans le cadre de ses compétences en matière de poursuite pénale, l'OFDF engage chaque année plus de 40 000 procédures pénales simplifiées et plus de 1700 procédures pénales ordinaires.

Al. 3

Cet alinéa réaffirme la répartition des compétences prévue par la Constitution: les cantons sont compétents en matière de sécurité intérieure et l'OFDF les soutient si nécessaire dans l'espace frontalier. Il confirme également, pour toutes les tâches de police et de poursuite pénale, la délimitation opérée à l'art. 100, al. 2, pour les mesures de procédure pénale[54].

Art. 8 Redevances perçues par l'OFDF

Cet article dresse la liste exhaustive des actes législatifs relevant du droit fiscal dont l'exécution incombera à l'OFDF, de sorte qu'il peut y être fait référence ci-après. Les redevances concernées sont déjà perçues à l'heure actuelle.

Art. 9 Délégation de tâches par le Conseil fédéral

Cette disposition correspond à l'art. 98 LD.

Il s'agit d'une part d'une clause générale permettant au Conseil fédéral de déléguer à l'OFDF des tâches urgentes accomplies de manière judicieuse sous la forme de contrôles ou d'interventions dans le domaine de la circulation transfrontalière. Des tâches de cet ordre sont certes déjà déléguées à l'OFDF par de nombreuses lois et ordonnances, mais cette disposition crée la base légale requise pour une délégation de compétence dans les cas urgents qui ne sont pas explicitement prévus par la législation.

Art. 10 Prise en charge de tâches de police cantonales

De par sa présence à la frontière et dans l'espace frontalier, l'OFDF coopère étroitement avec les cantons depuis de nombreuses années. Cette disposition, qui correspond matériellement à l'actuel art. 97 LD, et les accords administratifs conclus sur cette base avec les cantons permettront de poursuivre de la même manière cette collaboration fructueuse. Le projet ajoute simplement deux éléments (la protection des données et la responsabilité de l'État, voir ci-après) à la liste non exhaustive des contenus des accords.

L'OFDF collaborera avec les cantons qui le souhaitent sans porter atteinte à leur souveraineté policière. Comme à l'heure actuelle, les tâches sur lesquelles porteront les accords devront d'une part être déléguées aux cantons en vertu de la législation

54 Répartition constitutionnelle des compétences, voir rapport «Malama», FF **2012** 4161, 4180.

fédérale et d'autre part être liées à l'exécution par l'OFDF d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. La collaboration concrète entre l'OFDF et les cantons est réglée dans les accords administratifs conclus entre le DFF et les différents cantons. Les tâches qui reposent sur des compétences propres aux cantons et qui ne sont pas déléguées par la Confédération n'en font pas partie. Il s'agit par exemple de la protection des champignons.

De telles tâches propres aux cantons et non déléguées ne peuvent pas faire l'objet d'accords administratifs.

Ces accords visent à exploiter au mieux les synergies entre les cantons et l'OFDF dans le domaine de la sécurité intérieure. L'OFDF doit pouvoir accomplir de manière autonome les tâches qui lui sont déléguées. Les accords règlent notamment le secteur d'engagement, l'étendue des tâches déléguées, la protection des données, la responsabilité de l'État et la prise en charge des frais. Ils ne peuvent pas contenir de dispositions dérogeant au droit en vigueur; ce principe vaut notamment dans les deux nouveaux domaines que sont la protection des données et la responsabilité de l'État.

À l'heure actuelle, l'OFDF collabore sur la base d'accords avec 21 cantons, l'intensité de la collaboration variant entre les cantons[55]. Cette forme de collaboration sera poursuivie, sans harmonisation ni standardisation, mais dans le respect de l'égalité de traitement. Les accords resteront valables pendant une période transitoire, régie par l'art. 29, al. 2, P-LDD (voir commentaire de cet article au ch. 5.4).

Chapitre 3
Territoire douanier, frontière douanière, espace frontalier et voies de circulation

Art. 11 Territoire douanier, frontière douanière et espace frontalier

Cet article définit, pour la circulation transfrontalière, différents termes indispensables d'ordre géographique (voir art. 3 LD).

La définition de l'«espace frontalier» est surtout importante pour les tâches effectuées en vertu d'accords conclus avec les cantons (art. 10). Conformément au souhait exprimé par les cantons dans le cadre de la procédure de consultation, l'espace frontalier reste fixé en accord avec le canton frontalier concerné.

Les marchandises introduites dans une «enclave douanière suisse» ne seront pas soumises aux droits de douane et à la TVA sur les importations. Ces redevances d'importation ne seront perçues que si les marchandises sont introduites sur le territoire douanier. Il en ira de même pour les autres redevances dont la perception incombe à l'OFDF. En revanche, les actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal s'appliqueront dans les enclaves douanières suisses sauf si ces actes prévoient explicitement que tel n'est pas le cas[56].

55 Voir la matrice de délégation des tâches cantonales à l'AFD (OFDF), disponible à l'adresse suivante: www.bazg.admin.ch > Documentation > Bases légales > Accords administratifs avec les cantons.

56 Art. 3, al. 3, LD, voir message relatif à la LD, FF **2004** 517, 541.

Art. 12 Voies de circulation et emplacements obligatoires pour la circulation transfrontalière des marchandises

Al. 1

La circulation transfrontalière des marchandises sera en principe possible partout et en tout temps. Le projet lève l'obligation en vigueur d'emprunter les routes douanières, les débarcadères douaniers et les aérodromes douaniers désignés à cet effet par l'OFDF (art. 22, al. 1, LD).

L'al. 1 donne toutefois à l'OFDF la possibilité de prescrire dans certains cas les voies de circulation et les emplacements par lesquels la circulation transfrontalière des marchandises devra s'effectuer par terre, par air ou par eau. La prescription générale prévue par l'art. 22, al. 1, LD est ainsi remplacée par une réglementation plus flexible axée sur les besoins.

L'OFDF pourra par exemple faire usage de cette possibilité lorsque l'installation de l'infrastructure requise est impossible ou disproportionnée, lorsque le risque de contournement des redevances ou de contrebande est considéré comme trop élevé ou lorsque l'exécution des tâches prévues par les actes législatifs relevant ou non du droit fiscal ne peut pas être garantie. Il pourra également prévoir des restrictions temporaires, en cas de catastrophe ou d'épidémie par exemple (protection de la santé publique).

Les traités internationaux ou d'autres accords bilatéraux pourront eux aussi donner lieu à des restrictions de la circulation transfrontalière des marchandises. Le trafic routier des marchandises implique ainsi notamment une étroite coordination avec les autorités douanières étrangères et les pays voisins (par ex. pour le BorderTicket).

L'art. 17 (lieu de la déclaration des marchandises dans la circulation transfrontalière des marchandises) pourra aussi avoir pour effet de restreindre les voies de circulation et les emplacements par lesquels la circulation transfrontalière des marchandises doit s'effectuer, puisqu'il prévoit notamment que l'OFDF fixera les lieux où la déclaration électronique des marchandises doit être activée.

Des restrictions pourront par ailleurs découler d'autres actes législatifs dont l'exécution incombe à l'OFDF. En particulier, l'art. 6 de l'ordonnance du 6 mars 2000 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (ORPL)[57] prévoit que les véhicules soumis à la redevance doivent utiliser les bureaux de passage frontaliers désignés par l'OFDF.

Pour prescrire les voies de circulation et les emplacements par lesquels la circulation transfrontalière des marchandises doit s'effectuer, l'OFDF devra en outre tenir compte des réglementations régissant le trafic routier, ferroviaire et aérien ainsi que la navigation. Les restrictions édictées par les cantons en matière de circulation routière seront également réservées.

Les voies de circulation et emplacements énumérés à l'al. 1 correspondent dans une large mesure aux dispositions de l'actuel art. 22, al. 1 et 2, LD. Les voies de circulation seront les routes publiques, les lignes de chemin de fer servant au transport public

57 RS **641.811**

et les canalisations permettant le transport de marchandises, qui comprendront notamment les conduites servant à transporter des liquides ou des gaz ainsi que les lignes servant à transporter du courant électrique. Les emplacements seront des aérodromes pour les aéronefs arrivant et partant, ainsi que des ports et débarcadères pour les embarcations arrivant et partant.

Al. 2

Cette énumération n'est pas exhaustive. L'al. 2 permettra de tenir compte si nécessaire des nouveaux développements, comme le transport par drone.

Al. 3

Dans des circonstances particulières, l'OFDF pourra autoriser la circulation transfrontalière des marchandises par d'autres voies de circulation et emplacements que ceux qui sont visés aux al. 1 et 2. Il devra à cette fin délivrer une autorisation ou conclure un accord en vertu de l'art. 192. Il convient de respecter l'égalité de traitement.

Titre 2 Procédure de taxation

Chapitre 1 Déclaration des marchandises et taxation

Art. 13 Obligation de déclarer

Remarque préliminaire

Les al. 1 et 2 règlent les cas dans lesquels diverses marchandises doivent être déclarées ou faire l'objet d'une nouvelle déclaration, et l'al. 3 règle les exceptions à l'obligation de déclarer.

La déclaration des marchandises reposera sur le principe de l'auto-déclaration et constituera la base de la taxation pour chaque redevance perçue par l'OFDF. La personne assujettie à l'obligation de déclarer (art. 14) portera l'entière responsabilité de la déclaration des marchandises: elle devra veiller à ce que la déclaration soit effectuée en bonne et due forme, c'est-à-dire à ce qu'elle soit complète et correcte. Elle sera soumise à de hautes exigences relatives à son obligation de diligence. L'OFDF contrôlera le respect de l'obligation de déclarer à la frontière et sur le territoire douanier (voir art. 90 s.).

L'obligation de déclarer existera indépendamment des droits afférents à la marchandise, que ceux-ci soient d'ordre économique ou relèvent du droit privé.

Al. 1

Comme dans le droit douanier en vigueur (voir art. 7 LD, en relation avec les art. 21 et 25 LD), les marchandises importées ou exportées devront être déclarées (let. a).

Afin d'harmoniser la procédure, les obligations actuelles concernant la déclaration relative à la redevance nationale sont ici également couvertes par la notion d'obligation de déclarer (let. b).

Dans les domaines de l'importation et de l'exportation, la déclaration des marchandises aura valeur de déclaration de la volonté d'importer les marchandises sur le territoire douanier ou de les exporter hors de celui-ci. Elle devra par conséquent en principe être établie au moment où les marchandises sont acheminées à travers la frontière douanière (voir art. 16, al. 1, let. a). Pour les marchandises soumises à une redevance nationale, la déclaration devra en revanche être établie selon une périodicité définie (art. 16, al. 1, let. b).

Al. 2

L'al. 2 énumère les cas qui entraînent une nouvelle obligation de déclarer et dans lesquels une nouvelle déclaration des marchandises doit donc être établie.

Let. a

La let. a porte sur la nouvelle déclaration des marchandises déjà assorties d'une destination lorsqu'il est prévu d'assortir ces marchandises d'une autre destination. Les marchandises pourront être assorties d'une ou plusieurs destinations subséquentes en fonction des intentions des personnes concernées et du parcours prévu pour les marchandises[58]. Par exemple, lorsque des marchandises assorties de la destination du transit doivent finalement être importées en libre pratique au lieu d'être réexportées en bonne et due forme, une nouvelle déclaration devra être établie pour assortir ces marchandises de la destination de l'importation en libre pratique.

La réglementation prévue par la let. a est analogue à celle visée à l'actuel art. 47, al. 3, LD (possibilité de déclarer pour un autre régime les marchandises qui ont été placées sous un régime douanier).

La destination subséquente devra bien entendu être autorisée pour les marchandises concernées et être compatible avec le statut «en libre pratique» ou non des marchandises (voir art. 6, let. d). Par exemple, des marchandises qui ne sont pas en libre pratique ne pourront pas être assorties de la destination de l'exportation pour perfectionnement passif (car cette destination est réservée aux marchandises en libre pratique; voir commentaire des art. 30 s.).

Let. b

Conformément à la let. b, les marchandises assorties de la destination du transit, de l'importation pour perfectionnement actif, de l'exportation pour perfectionnement passif, de l'importation ou de l'exportation pour admission temporaire ou de l'acheminement dans un entrepôt douanier (art. 24, al. 1, let. c à g) devront faire l'objet d'une nouvelle déclaration lorsqu'il est prévu de déroger aux conditions prévues par l'autorisation correspondante, par l'acte législatif concerné ou par des traités internationaux sans modifier la destination des marchandises. En vertu de l'art. 24, al. 4, l'autorisation pourra être assortie de conditions, dont le non-respect aura pour effet de

58 Stämpflis Handkommentar Zollgesetz, DERKS REGINALD, art. 47, n. 4.

rendre exigible la dette fiscale conditionnelle (art. 47, al. 2). Il est par conséquent logique de prévoir une nouvelle obligation de déclarer lorsque l'interlocuteur a besoin ou prévoit de déroger aux conditions liées à l'autorisation. Il en va de même pour les conditions prévues par l'acte législatif concerné ou par des traités internationaux. Les actes législatifs concernés et les traités internationaux sont mentionnés explicitement afin qu'il ne soit pas nécessaire de citer les conditions qu'ils prévoient dans l'autorisation visée à l'art. 24, al. 4. Par ailleurs, dans certains cas, aucune autorisation formelle ne sera délivrée (par ex. importation sans formalités dans le cadre de la convention du 26 juin 1990 relative à l'admission temporaire [convention d'Istanbul])[59], de sorte que les conditions applicables découleront uniquement de l'acte législatif concerné ou du traité international applicable.

Comme susmentionné, la let. b porte sur les cas où la nouvelle déclaration vise à assortir les marchandises non pas d'une autre destination comme à la let. a, mais de la même destination. Cette situation pourra se produire lorsqu'une condition est modifiée dans le cadre de la destination de l'importation pour admission temporaire (art. 24, al. 1, let. f, et 32), comme l'illustre l'exemple qui suit.

L'emploi des marchandises (par ex. exposition dans une foire, participation à une manifestation sportive, vente incertaine, etc.) constituera une condition de la destination de l'importation pour admission temporaire. Les différents emplois n'ont pas la même signification sur le plan économique et ont des impacts très différents sur la concurrence sur le marché intérieur suisse. Par conséquent, les conditions à remplir pour obtenir une autorisation ainsi que les charges et conditions à respecter différeront selon l'emploi. En outre, certains emplois seront totalement exclus de la destination de l'importation pour admission temporaire (par ex. transports intérieurs avec des véhicules automobiles qui ne sont pas en libre pratique). D'autres emplois auront pour leur part un impact sur la forme de la déclaration des marchandises (par ex. déclaration électronique ou comportement concluant), seront soumis à des redevances (par ex. imposition de la contre-prestation pour l'utilisation temporaire) ou seront libéralisés à l'échelle internationale (notamment en vertu de la convention d'Istanbul). Ainsi, lorsqu'une marchandise a été importée ou exportée pour admission temporaire pour un certain emploi (par ex. exposition dans une foire) et qu'il est prévu de modifier la condition relative à l'emploi, à savoir d'utiliser la marchandise pour un autre emploi (par ex. utilisation de la marchandise pour exercer un métier ou une profession), une nouvelle déclaration des marchandises devra être établie. La destination sera la même dans la nouvelle déclaration (importation ou exportation pour admission temporaire), mais de nouvelles conditions seront fixées. La let. b s'appliquera aussi par exemple lorsqu'il est prévu de déroger aux conditions personnelles dans le cadre de l'admission temporaire, à savoir en cas de modification (prévue) de la personne qui utilise les marchandises. La nouvelle déclaration visera ici aussi à assortir les marchandises de la même destination, mais à d'autres conditions.

Pour les destinations visées à l'art. 24, al. 1, let. c à g, une nouvelle obligation de déclarer s'impose lorsqu'il est prévu de modifier les conditions, afin que les nouvelles conditions prévues par l'autorisation correspondante, par l'acte législatif concerné ou par des traités internationaux puissent être déterminées dans la procédure de taxation.

59 RS **0.631.24**

L'obligation de présenter une nouvelle déclaration figure dans le droit en vigueur, sous une forme analogue, à l'art. 162, al. 2, OD.

Let. c à e

Contrairement aux let. a et b, les nouvelles obligations de déclarer visées aux let. c à e concernent certains allégements, réductions et exonérations prévus par le P-LDD.

L'obligation d'établir une nouvelle déclaration dans les cas en question figure dans le P-LE-OFDF, puisqu'il s'agit d'aspects procéduraux, tandis que les conséquences relevant du droit fiscal ainsi que l'acquittement des droits de douane ou de la différence des droits de douane sont réglés par le P-LDD (art. 4, al. 3, 5, al. 4, 9, al. 5, et 10, al. 1, P-LDD). La nouvelle dette douanière prendra naissance au moment défini à l'art. 38 P-LE-OFDF, à savoir en principe au moment où la déclaration des marchandises deviendra contraignante (art. 38, al. 1, P-LE-OFDF).

La let. c concerne les marchandises importées en libre pratique en exonération des droits de douane en vertu de l'art. 4 ou 5 P-LDD. Les marchandises devront faire l'objet d'une nouvelle déclaration lorsque l'exonération des droits de douane dépend d'une autorisation visée à l'art. 4, al. 2, ou 5, al. 3, P-LDD, et qu'il est prévu de déroger après la taxation à une condition liée à l'autorisation. Cette obligation de déclarer concernera notamment les situations où l'exonération des droits de douane est liée à la condition que les marchandises ne soient pas vendues ou remises à une autre personne, c'est-à-dire où l'exonération est octroyée uniquement si les marchandises sont utilisées ou détenues par le titulaire de l'autorisation. Avec la nouvelle déclaration, l'interlocuteur aura la possibilité de se conformer au droit lorsqu'il remet après coup à un tiers des marchandises qu'il avait à l'origine importées en exonération des droits de douane pour son propre usage.

La nouvelle déclaration visée par la let. d concerne les marchandises importées en libre pratique qui ont bénéficié d'un allégement douanier «selon leur emploi» en vertu de l'art. 9 P-LDD, mais qui vont être utilisées ou remises à un tiers pour un emploi différent de celui mentionné dans l'engagement d'emploi (voir commentaire de l'art. 9 P-LDD). Par exemple, cette lettre s'appliquera aux marchandises qui ont été importées en libre pratique et ont bénéficié d'un allégement douanier parce qu'elles étaient destinées à des fins techniques, lorsque l'interlocuteur décide après la taxation de les utiliser ou de les remettre à un tiers non plus pour un emploi technique, mais pour l'alimentation humaine. Le nouvel emploi étant soumis à des droits de douane plus élevés, la différence par rapport aux droits déjà perçus devra être acquittée (art. 9, al. 5, P-LDD). Dans le droit en vigueur, cette obligation de déclarer est régie par l'art. 14, al. 4, LD.

La let. e règle la nouvelle déclaration des produits agricoles soumis à un contingent tarifaire en vertu de la loi sur le tarif des douanes qui sont importés en libre pratique durant la période non administrée au taux du contingent tarifaire et sont encore dans le commerce au début de la période administrée, à savoir de la période où le taux hors contingent tarifaire est applicable. Le droit douanier en vigueur prévoit déjà une telle obligation de déclarer (voir art. 15, al. 1, LD).

Al. 3

Cet alinéa prévoit que l'OFDF déterminera les exceptions à l'obligation de déclarer pour certains genres de trafic et certaines destinations des marchandises.

Le transit direct par air et par conduites figurera notamment parmi les exceptions. Les dispositions en vigueur (art. 45, al. 1, LD et 143, al. 1, let. a, OD) seront ainsi harmonisées, et la pratique simple actuelle sera maintenue.

Les exceptions à l'obligation de déclarer seront réglées dans une ordonnance de l'OFDF.

Art. 14 Personnes assujetties à l'obligation de déclarer

Cette disposition définit le cercle des personnes assujetties à l'obligation de déclarer, qui découle directement des situations entraînant une obligation de déclarer visées à l'art. 13.

L'al. 1, let. a, définit le cercle des personnes assujetties à l'obligation de déclarer pour les marchandises qui doivent être déclarées conformément à l'art. 13, al. 1, à savoir pour les marchandises importées ou exportées et pour les marchandises soumises à une redevance nationale. Les let. b à e complètent cette réglementation pour les cas qui entraînent une nouvelle obligation de déclarer en vertu de l'art. 13, al. 2. Dans ces cas, la personne assujettie à l'obligation de déclarer sera réputée responsable des marchandises (al. 2). L'al. 3 règle l'obligation de déclarer les marchandises qui n'ont pas encore été déclarées au moment de leur acheminement à travers la frontière douanière, et l'al. 4 règle un cas particulier relevant du domaine de la sécurité en droit international.

Al. 1

Let. a

L'obligation de déclarer incombe en priorité au responsable des marchandises. Si une autre personne, en qualité de responsable des données, établit la déclaration des marchandises pour le responsable des marchandises, c'est elle qui sera assujettie à l'obligation de déclarer.

Ce sont les personnes concrètement chargées de la déclaration qui sont soumises à l'obligation de déclarer. Cela concerne entre autres les employés des personnes morales qui effectuent la déclaration des marchandises pour celles-ci et a surtout des implications sur le plan de la responsabilité pénale.

Let. b

Quiconque assortit d'une autre destination ou de la même destination à d'autres conditions des marchandises déjà assorties d'une destination sera également assujetti à l'obligation de déclarer. Pour la destination de l'importation pour admission temporaire par exemple, il s'agira en particulier de la personne qui emploie les marchandises. Étant donné que c'est elle qui tire effectivement profit de l'emploi des marchandises, il est logique que cette personne fasse partie du cercle des personnes assujetties

à l'obligation de déclarer pour cette destination et soit réputée responsable des marchandises en vertu de l'al. 2.

Let. c

En outre, la personne qui déroge aux conditions mentionnées dans l'autorisation visée à l'art. 4, al. 2, ou 5, al. 3, P-LDD sera assujettie à l'obligation de déclarer pour les marchandises importées en libre pratique en exonération des droits de douane en vertu de l'art. 4, al. 1, ou 5, al. 1, P-LDD avec une telle autorisation.

Let. d

La personne qui utilise ou remet les marchandises pour un emploi différent de celui mentionné dans l'engagement d'emploi sera soumise à l'obligation de déclarer pour les marchandises importées en libre pratique qui ont bénéficié d'un allégement douanier en vertu de l'art. 9 P-LDD. L'actuel art. 26, let. d, LD prévoit une réglementation analogue.

Let. e

Enfin, sera également assujetti à l'obligation de déclarer quiconque dispose, en qualité de propriétaire, au début de la période administrée, de produits agricoles importés en libre pratique durant la période non administrée. Cette disposition correspond à la réglementation en vigueur (art. 15, al. 2, LD, en relation avec l'art. 55 OD).

Al. 2

Dans les cas visés à l'al. 1, let. b à e, la personne assujettie à l'obligation de déclarer – à savoir la personne qui assortit de nouveau les marchandises d'une destination, qui déroge aux conditions ou qui modifie l'emploi des marchandises, ou le propriétaire des produits agricoles encore dans le commerce – est réputée responsable des marchandises (art. 6, let. i, ch. 1). Elle sera donc également débitrice de la dette fiscale au sens de l'art. 40, al. 1, let. a.

Al. 3

En l'absence de déclaration des marchandises, les actes législatifs relevant du droit fiscal ne sanctionnent la soustraction ou la mise en péril des redevances que si une 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 personnes visées à l'al. 1, il en résulterait une lacune pénale dans les cas de contrebande. Pour combler cette lacune, l'al. 3 prévoit une fiction juridique: la personne physique qui transporte les marchandises – le conducteur des marchandises – sera réputée assujettie à l'obligation de déclarer lorsque les marchandises n'ont pas encore été déclarées au moment de leur acheminement à travers la frontière douanière. Cette règle ne s'appliquera évidemment pas lorsque la déclaration des marchandises ne doit être établie qu'après le franchissement de la frontière douanière conformément à l'art. 16, al. 2, let. a.

Al. 4

L'al. 4 désigne la personne assujettie à l'obligation de déclarer lorsqu'un traité international (en particulier l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières) prévoit qu'une déclaration sommaire d'entrée ou de sortie est requise à des fins de sécurité avant l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière.

Se fondant sur sa compétence générale d'édicter les dispositions nécessaires à l'exécution de traités internationaux concernant la matière réglée par le P-LE-OFDF (art. 3, al. 2), le Conseil fédéral précisera, pour la déclaration sommaire d'entrée ou de sortie requise à des fins de sécurité, la forme de déclaration et les délais, et édictera les autres dispositions d'exécution requises.

Pour la déclaration sommaire d'entrée, il faudra utiliser le système électronique de contrôle des importations 2 (Import Control System 2, soit ICS2[60]), tandis que la déclaration sommaire de sortie pourra aussi être effectuée dans la déclaration des marchandises, dans le respect des délais applicables. Seront déterminants l'art. 10 et l'annexe I de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières.

Art. 15 Forme de la déclaration des marchandises

Al. 1

La déclaration des marchandises devra en principe être établie par voie électronique (art. 75, al. 1). Le Conseil fédéral pourra admettre d'autres formes de déclaration ou d'expression de la volonté, comme la forme orale et le comportement concluant. Cela concernera par exemple le traditionnel système de voies vertes et rouges dans les aéroports et les gares. Il faudra bien entendu tenir compte des éventuelles obligations internationales (en particulier celles prévues par la convention de Kyoto révisée ou par la convention d'Istanbul).

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 la circulation des marchandises, sur l'éventuel responsable du transport. Elle devra également contenir toutes les informations nécessaires à la perception des redevances d'importation et d'exportation et des redevances nationales, ainsi qu'à l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. La personne assujettie à l'obligation de déclarer (art. 14, al. 1) est tenue de déclarer les marchandises de façon complète et correcte. Les participants à la consultation ont cru comprendre que les documents d'accompagnement devront être transmis systématiquement, avec chaque déclaration des marchandises, mais il n'en sera rien: les documents d'accompagnement requis devront être présentés uniquement en cas de contrôle.

Al. 2

Pour les autres formes de déclaration des marchandises admises par le Conseil fédéral, l'OFDF réglera les modalités de procédure, cas d'application compris.

Il pourra en outre soumettre à autorisation ces formes de déclaration. L'obligation d'obtenir une autorisation remplit la fonction d'une formalité alternative lorsque la

60 Voir www.bazg.admin.ch > Actualités > Magazine Forum D. > Informations spécialisées > ICS2: questions et réponses principales concernant la Suisse.

procédure de taxation électronique standard ne paraît pas judicieuse, mais qu'il n'est pas possible pour autant de renoncer à toute formalité et de simplement reconnaître le comportement concluant comme déclaration des marchandises (taxation sans formalités). Cet instrument est prévu en particulier pour les marchandises qui traversent fréquemment la frontière douanière et qui, dans la procédure de taxation électronique standard, devraient être traitées à chaque passage de la frontière. Cette réglementation permet en outre de reprendre sous une forme générale l'obligation prévue par l'art. 35, al. 1 et 2, let. a et c, OD (usage personnel de moyens de transport étrangers avec formulaire 15.30/15.40), qui porte sur des marchandises données sans être définie plus précisément.

Al. 3

Pour alléger la charge administrative qui pèse sur l'économie, une déclaration simplifiée des marchandises pourra être établie par voie électronique pour certaines marchandises. Contrairement à la pratique actuelle (art. 105*a* OD), la déclaration simplifiée ne sera toutefois plus réservée aux destinataires agréés, mais cette possibilité sera ouverte à toutes les personnes dont les marchandises remplissent les conditions fixées par le Conseil fédéral. À la différence des facilités visées à l'art. 23, elle ne sera pas soumise à autorisation.

Le Conseil fédéral déterminera par voie d'ordonnance les destinations pour lesquelles une déclaration simplifiée sera possible et à quelles conditions. Par nature, cette procédure simplifiée concernera les déclarations présentant un faible risque, par exemple les déclarations portant sur des marchandises qui ne sont soumises à aucun acte législatif ne relevant pas du droit fiscal (contrairement aux facilités visées à l'art. 23) et pour lesquelles le montant des redevances devrait être peu élevé. Une disposition transitoire (voir commentaire de l'art. 29, al. 2, P-LDD) est prévue pour remplacer la déclaration en douane simplifiée actuellement autorisée dans le trafic postal et le trafic de courrier rapide en vertu de l'art. 105*a*, al. 2, OD (apposition d'un timbre ou d'un autocollant).

Art. 16 Moment de la déclaration des marchandises

Al. 1

Cette disposition définit le moment où la déclaration des marchandises devra en principe être établie.

Dans la circulation transfrontalière des marchandises, ce moment coïncidera avec la naissance de l'obligation de déclarer prévue à l'art. 13: la déclaration des marchandises devra être établie au moment où les marchandises sont acheminées à travers la frontière douanière (let. a). Les marchandises soumises à une redevance nationale devront pour leur part être déclarées périodiquement, conformément à la périodicité définie par le Conseil fédéral (let. b). Ce dernier devra par exemple définir à quelle fréquence (quotidiennement, mensuellement, trimestriellement ou annuellement, par ex.) les marchandises soumises à un impôt à la consommation ou à une taxe d'incitation devront être déclarées.

Pour les marchandises qui doivent faire l'objet d'une nouvelle déclaration en vertu de l'art. 13, al. 2, let. a à d, la déclaration des marchandises devra être établie avant d'assortir de nouveau les marchandises d'une destination, avant de déroger aux conditions ou avant de modifier l'emploi (let. c à e). Modifier l'emploi consistera à utiliser ou remettre les marchandises pour un emploi soumis à des droits de douane plus élevés que l'emploi mentionné dans l'engagement d'emploi (voir art. 13, al. 1, let. d, et 14, al. 1, let. d).

Pour les produits agricoles qui doivent faire l'objet d'une nouvelle déclaration en vertu de l'art. 13, al. 2, let. e, le délai sera fixé par le Conseil fédéral (let. f), comme dans le droit en vigueur (art. 59 OD).

Al. 2

Cet alinéa donne au Conseil fédéral la compétence de prévoir des exceptions au moment de la déclaration des marchandises défini à l'al. 1. Cette possibilité de prévoir des exceptions permettra d'adopter des solutions pragmatiques et d'innover à l'avenir également.

En cas d'importation ou d'exportation, le Conseil fédéral pourra prévoir que la déclaration peut être établie avant ou seulement après l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière (let. a). Il sera ainsi possible de tenir compte des particularités de certains genres de trafic. La pratique actuelle – par exemple la déclaration préalable des marchandises dans le trafic touristique – sera maintenue. Il sera également possible de répondre à de nouveaux besoins, comme la transmission avant le franchissement de la frontière des déclarations d'exportation dans le trafic ferroviaire.

Pour les marchandises qui doivent faire l'objet d'une nouvelle déclaration en vertu de l'art. 13, al. 2, let. a à d, le Conseil fédéral pourra en outre prévoir que la déclaration des marchandises pourra être établie après avoir assorti de nouveau les marchandises d'une destination, après avoir dérogé aux conditions ou après avoir modifié l'emploi des marchandises, en dérogation à l'al. 1, let. c à e (let. b). Une telle exception sera par exemple prévue pour les marchandises assorties de la destination de l'importation ou de l'exportation pour admission temporaire qui ont été taxées en tant que marchandises importées pour vente incertaine (voir réglementation actuelle à l'art. 55 de l'ordonnance de l'OFDF du 4 avril 2007 sur les douanes [OD-OFDF][61]). Par ailleurs, les personnes qui transmettent régulièrement des déclarations pour cause de modification de l'emploi des marchandises bénéficieront toujours des possibilités prévues en vertu de l'art. 9 de l'ordonnance du 4 avril 2007 sur les allégements douaniers (OADou)[62].

Al. 3

Le Conseil fédéral pourra prévoir une obligation d'obtenir une autorisation pour les cas visés à l'al. 2. Il fixera les conditions d'octroi de l'autorisation par voie d'ordonnance. L'OFDF pourra assortir l'autorisation de charges et de conditions, concernant

61 RS **631.013**
62 RS **631.012**

par exemple le genre des marchandises admises. Aucune autorisation ne sera octroyée aux personnes assujetties à l'obligation de déclarer qui ont commis des infractions répétées aux actes législatifs dont l'exécution incombe à l'OFDF.

Le respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal devra bien entendu aussi être garanti lorsque la déclaration des marchandises est établie à un moment dérogeant au principe visé à l'al. 1.

Art. 17 Lieu de la déclaration des marchandises dans la circulation transfrontalière des marchandises

Dans la circulation transfrontalière des marchandises, l'OFDF pourra fixer de manière flexible les lieux où les déclarations électroniques des marchandises devront être activées (let. a) et où les déclarations établies sous une autre forme devront être transmises (let. b).

Des restrictions d'ordre géographique, telles que le traditionnel système de voies vertes et rouges dans les aéroports et les gares, seront envisageables pour les autres formes de déclaration admises par le Conseil fédéral (let. b).

Art. 18 Référencement

Al. 1

L'indication du signe d'identification de l'envoi (dans le trafic aérien et ferroviaire et le trafic par bateau) ou du moyen de transport (dans le trafic routier) permettra de garantir le lien entre l'envoi ou le moyen de transport d'une part et la déclaration des marchandises correspondante d'autre part. Cette information sera indiquée dans la déclaration des marchandises ou fournie au plus tard lors de la saisie des données de transport. L'OFDF saura ainsi non seulement quelles marchandises sont importées sur le territoire douanier ou exportées hors de celui-ci, mais également par quels moyens de transport. Cette information est essentielle en particulier pour l'activation de la déclaration des marchandises, mais aussi pour l'exécution d'un contrôle ultérieur.

Le référencement ne constitue pas une nouvelle exigence dans la procédure de taxation. Il remplacera l'actuelle déclaration sommaire (par ex. présentation de la fiche de circulation et du détail des marchandises aux bureaux de douane de frontière) et permettra un franchissement de la frontière simple et sans rupture de médias. Sans référencement, l'activation automatique ne serait par ailleurs pas possible.

Par «signe d'identification», on entend un identifiant unique permettant d'identifier et de suivre un envoi ou un moyen de transport. Il est prévu de miser en particulier sur des signes d'identification et systèmes existants, tels que le numéro de la lettre de voiture CIM[63] dans le trafic ferroviaire. L'OFDF déterminera par voie d'ordonnance quels signes d'identification doivent être utilisés dans quels cas. Il s'agit d'une question purement technique.

63 Contrat de transport international ferroviaire des marchandises selon l'appendice B de la convention relative aux transports internationaux ferroviaires COTIF; RS **0.742.403.1**.

Al. 2

Cet alinéa définit le cercle des personnes assujetties à l'obligation de référencer. Il s'agira en premier lieu du responsable du transport et du responsable des données, de manière équivalente, puisque les signes d'identification susmentionnés seront indiqués par l'une de ces deux personnes. Le responsable des marchandises sera pour sa part assujetti à l'obligation de référencer lorsqu'il n'y a ni responsable des données ni responsable du transport.

Pour saisir les données relatives au transport lors du processus de référencement dans le trafic routier, il ne sera pas nécessaire d'avoir accès à la déclaration des marchandises, le contenu de celle-ci restant inchangé. Dans le trafic aérien et ferroviaire et le trafic par bateau en revanche, le responsable des marchandises ou des données indiquera le signe d'identification de l'envoi. Il garantira ainsi que les données issues du système de gestion des marchandises ou du système d'infrastructure utilisé pour le mode de transport en question permettront l'activation de la déclaration des marchandises.

Al. 3

Le référencement devra être effectué avant l'activation de la déclaration des marchandises.

Al. 4

L'OFDF pourra déterminer les cas dans lesquels le référencement peut être effectué par une autre personne que celles mentionnées à l'al. 2. En particulier lorsque des facilités concernant la procédure de taxation sont accordées (art. 23), le titulaire de l'autorisation pourra effectuer le référencement sans être responsable ni des marchandises, ni des données, ni du transport.

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. Il appartiendra donc à l'OFDF de régler ces modalités.

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 désigné précisément.

Art. 19 Activation de la déclaration des marchandises

Al. 1

Par «activation», on entend le déclenchement d'un procédé technique destiné à transmettre un écrit par voie électronique (art. 6, let. l). L'activation rend contraignante la déclaration électronique des marchandises (art. 20, al. 1, let. a). Il en va de même pour les autres écrits transmis par voie électronique dans la procédure (art. 77,

al. 1), notamment pour les oppositions et les recours transmis à l'OFDF par voie électronique.

L'activation peut être déclenchée automatiquement ou manuellement. L'activation automatique sera effectuée via les canaux électroniques de l'OFDF, tandis que l'activation manuelle pourra passer par un autre procédé technique, impliquant par exemple le responsable du transport ou un tiers.

Dans le trafic routier des marchandises, par exemple, les données transmises au préalable par voie électronique deviendront contraignantes lors de l'activation de la déclaration au moment de l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière et ne seront donc plus modifiables (art. 20, al. 1, let. a, et interprétation *a contrario* de l'art. 20, al. 3, en relation avec l'art. 77, al. 1).

L'activation constitue un moment important dans la procédure électronique. Elle rendra non seulement contraignants les écrits, mais elle constituera aussi, de ce fait, le moment déterminant pour la naissance de la dette fiscale dans la circulation transfrontalière des marchandises (voir art. 38, al. 1). L'activation constitue en outre le moment déterminant pour le calcul et la fixation des droits de douane concrets (voir art. 15, al. 1, P-LDD).

L'activation, qui rend contraignante la déclaration des marchandises, n'aura pas nécessairement lieu au moment où les données sont transmises. Les participants à la procédure pourront ainsi, jusqu'au tout dernier moment, modifier les données relatives aux marchandises (interprétation *a contrario* de l'art. 20, al. 3) ou supprimer la déclaration des marchandises. Dans la circulation transfrontalière des marchandises, le dernier moment pour effectuer de tels changements sera juste avant l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière, soit avant l'activation de la déclaration des marchandises (voir art. 16, al. 1, let. a).

Géographiquement, la déclaration des marchandises sera en principe activée à la frontière douanière dans le trafic routier des marchandises (voir art. 16, al. 1, let. a). Conformément à l'art. 17, let. a, 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 établie avant ou au contraire seulement après l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière.

Al. 2

L'al. 2 définit les personnes assujetties à l'obligation d'activer. Il s'agira, dans l'ordre, du responsable du transport, du responsable des données et que du responsable des marchandises si ce dernier n'a eu recours ni à un responsable du transport ni à un responsable des données.

La personne assujettie à l'obligation d'activer est tenue de faire tout le nécessaire pour permettre l'activation de la déclaration et de n'y faire obstacle en aucune manière.

Al. 3

Cet alinéa permet à l'OFDF de déterminer les cas dans lesquels l'activation peut être effectuée par une autre personne que celles mentionnées à l'al. 2.

Dans le trafic aérien des marchandises, l'activation sera vraisemblablement 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. Une réglementation analogue sera prévue pour le trafic ferroviaire et le 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 ensuite pas être activée, par exemple 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.

Al. 5

Les modalités de l'activation, en particulier sa conception technique, dépendront du canal électronique et du type de redevance, ainsi que, dans la circulation transfrontalière, du genre de trafic. Dans la circulation transfrontalière des marchandises, l'activation devra en principe avoir lieu lors de l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière (voir art. 16, al. 1, let. a); elle suivra ainsi d'autres modalités que pour les marchandises soumises à une redevance nationale.

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.

Art. 20 Caractère contraignant de la déclaration des marchandises

Al. 1

Pour que l'obligation de déclarer soit remplie, les marchandises doivent être déclarées de manière contraignante. Il faudra pour ce faire que la déclaration électronique des marchandises soit activée (art. 19, al. 1). Par conséquent, la déclaration des marchandises transmise par voie électronique deviendra contraignante au moment de son activation (let. a).

Comme dans le droit en vigueur (voir art. 33 LD), la déclaration des marchandises établie sous une autre forme admise par le Conseil fédéral (voir commentaire de l'art. 15, al. 1) devient contraignante au moment de son acceptation par l'OFDF (let. b).

Al. 2

L'OFDF définira quand et comment l'acceptation aura lieu pour les déclarations établies sous une autre forme admise par le Conseil fédéral. La définition exacte de l'acceptation est d'une grande importance tant pour l'OFDF que pour les participants à la procédure, étant donné que l'acceptation rendra contraignante la déclaration des marchandises. Toutes les formes de déclaration ne pourront pas être acceptées partout (voir art. 17).

Al. 3

La déclaration des marchandises pourra être modifiée tant qu'elle n'est pas contraignante. À l'inverse, elle ne pourra plus être modifiée une fois devenue contraignante. La déclaration des marchandises deviendra contraignante – et donc non modifiable – au moment de son activation dans la procédure électronique (al. 1, let. a) et au moment de son acceptation pour les autres formes de déclaration (al. 1, let. b). Par conséquent, la déclaration pourra être corrigée ou supprimée jusqu'à son activation ou son acceptation. Le projet répond ainsi pleinement, pour la circulation transfrontalière, à une importante demande des milieux économiques, qui souhaitent davantage de flexibilité quant au moment où les marchandises doivent être déclarées.

Al. 4

Afin d'éviter tout malentendu, cet alinéa précise que les marchandises seront considérées comme non déclarées tant que la déclaration n'aura pas été activée dans la procédure électronique et tant que la déclaration n'aura pas été acceptée pour les autres formes admises par le Conseil fédéral.

Art. 21 Contrôle de la déclaration des marchandises, constatation des faits déterminants et contrôles

Al. 1

Avant de rendre une décision de taxation, l'OFDF soumettra les déclarations des marchandises à une analyse des risques. Cela vaudra également pour les déclarations qui ne sont pas encore devenues contraignantes. L'analyse des risques sera effectuée conformément au titre 8, chapitre 3.

Al. 2

L'OFDF relèvera les faits déterminants pour la perception des redevances et effectuera au besoin des contrôles visés au titre 6 (contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport). La nécessité d'un contrôle dépendra notamment du résultat de l'analyse des risques (voir art. 131).

Art. 22 Fixation des redevances

Al. 1

L'OFDF fixe les redevances auxquelles sont soumises les marchandises déclarées 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 traversant la frontière[64].

Si l'OFDF ne constate pas le caractère erroné ou incomplet de la déclaration lors de la taxation, les personnes concernées ne pourront en déduire aucun droit ni aucune prétention. L'OFDF pourra en particulier procéder à une perception subséquente en vertu de l'art. 60.

Pour la taxation, l'OFDF se fondera sur les taux et les bases de calcul en vigueur au moment défini par l'acte législatif relevant du droit fiscal concerné.

Al. 2

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

Al. 3

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 un doute quant à l'exactitude de la déclaration des marchandises, l'OFDF estime, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, la base de calcul des redevances dont la perception lui incombe. Il procédera par exemple ainsi lorsqu'un article de marque coûteux est accompagné d'une facture *pro forma* d'un faible montant. Il ne sera pas nécessaire pour la taxation par voie d'estimation que la personne assujettie à l'obligation de déclarer soit responsable de l'absence ou du manque d'informations. Pour procéder à son estimation, l'OFDF tiendra notamment compte des documents fournis et octroiera aux débiteurs de la dette fiscale les réductions des redevances auxquelles ils auraient manifestement droit en cas de taxation en bonne et due forme. Les débiteurs de la dette fiscale pourront former une opposition contre la taxation s'ils ne sont pas d'accord avec cette taxation ou s'ils veulent faire valoir d'autres réductions.

L'OFDF ne procédera par exemple pas à une taxation par voie d'estimation si, 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. 4

L'OFDF est l'autorité chargée de rendre la décision de taxation. Celle-ci sera en règle générale notifiée par voie électronique au moyen du système d'information de l'OFDF (voir art. 79, al. 1).

Art. 23 Facilités concernant la procédure de taxation

Al. 1

64 Stämpflis Handkommentar Zollgesetz, SCHMID BARBARA, 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.

À l'instar du droit en vigueur (voir par ex. la procédure applicable aux expéditeurs et destinataires agréés, art. 100 ss OD), le projet prévoit que les participants à la procédure pourront bénéficier de facilités dans la circulation transfrontalière des marchandises. Ces facilités visent à tenir compte des besoins logistiques de l'économie et à optimiser la circulation transfrontalière des marchandises, tout en améliorant la qualité des déclarations. Les facilités seront conçues de manière modulaire et pourront être combinées. L'al. 1 cite deux types de facilités, mais cette liste n'est pas exhaustive.

La loi permettra de conserver sous une forme similaire d'importantes facilités déjà offertes à l'heure actuelle. Les let. a et b constituent ainsi la base pour maintenir à l'avenir la déclaration contraignante au domicile (actuelle procédure applicable aux expéditeurs et destinataires agréés) ainsi que la déclaration collective périodique pour les marchandises de grande consommation (art. 116 s. OD).

De nouvelles facilités sont également prévues, telles que l'exportation en deux parties, sans procédure de transit entre le domicile et la frontière, et la possibilité d'établir une déclaration réduite pour d'autres marchandises de grande consommation dans le trafic régional. La déclaration réduite se limitera à des données minimales, qui ne comprendront par exemple pas le numéro de tarif. Les données manquantes seront fournies ultérieurement dans une déclaration collective pouvant porter sur plusieurs déclarations réduites. Au final, la taxation sera donc basée sur des informations complètes, contrairement à ce qui est le cas avec les déclarations simplifiées (art. 15, al. 3).

La déclaration réduite des marchandises permettra des mouvements de marchandises rapides le long des chaînes d'approvisionnement, puisque les clarifications détaillées sur le genre des marchandises pourront être effectuées après l'acheminement de celles-ci. L'objectif est de réduire au maximum l'obstacle temporel que constitue la déclaration des marchandises dans le processus logistique. Cette facilité répond principalement à la demande d'entreprises qui déclarent des envois urgents, concernant par exemple des pièces de rechange ou des marchandises qui doivent être livrées du jour au lendemain. Mais les facilités de procédure profiteront aussi aux entreprises qui entendent garder autant que possible la main sur le processus de dédouanement.

Al. 2

Le Conseil fédéral fixera les conditions applicables aux facilités concernant la procédure de taxation et réglera les modalités de procédure. Il pourra soumettre les facilités à autorisation.

Les conditions d'octroi de l'autorisation seront réglées par voie d'ordonnance et porteront notamment sur la fiabilité, afin de garantir le respect des actes législatifs. Elles seront cependant aussi conçues de manière à permettre une utilisation économiquement pertinente des facilités, sans créer d'obstacles artificiels pour les petites entreprises. Il ne sera pas nécessaire d'être titulaire du statut d'AEO pour bénéficier des facilités concernant la procédure, mais les personnes titulaires de ce statut n'auront pas besoin d'apporter une nouvelle fois la preuve qu'elles remplissent certaines conditions si le respect de celles-ci a déjà été examiné lors de l'octroi du statut d'AEO. Tel sera par exemple le cas pour le critère de la solvabilité.

Chapitre 2 Destinations des marchandises

Art. 24 Types de destinations des marchandises

Al. 1

Les destinations des marchandises correspondent pour l'essentiel aux régimes douaniers énumérés à l'art. 47, al. 2, LD. Le projet prévoit en outre la destination de l'acheminement dans un entrepôt fiscal pour les marchandises dédouanées et non imposées visées dans la LTab, la Limpmin ou la LAlc.

Le P-LE-OFDF prévoit les destinations des marchandises suivantes dans la circulation transfrontalière des marchandises:

- l'importation en libre pratique;
- l'exportation en libre pratique;
- le transit;
- l'importation pour perfectionnement actif;
- l'exportation pour perfectionnement passif;
- l'importation ou l'exportation pour admission temporaire;
- l'acheminement dans un entrepôt douanier;
- l'acheminement dans un entrepôt fiscal.

Les art. 25 à 34 P-LE-OFDF précisent les différentes destinations des marchandises.

La liste des destinations correspond au demeurant aux parcours actuels des marchandises dans la circulation internationale des marchandises.

Le projet prévoit une procédure uniforme pour les différentes destinations dans la circulation transfrontalière des marchandises.

Al. 2

Au début de la procédure uniforme, la personne assujettie à l'obligation de déclarer devra consigner la destination des marchandises dans la déclaration des marchandises.

Al. 3

Le Conseil fédéral réglera les modalités de procédure applicables aux destinations des marchandises, notamment les formes, les délais et les obligations de déclarer.

L'énumération des destinations des marchandises figurant à l'al. 1 n'est pas exhaustive. Il faut en effet conserver une marge de manœuvre qui permette de tenir compte des innovations économiques. Le Conseil fédéral pourra par conséquent prévoir d'autres destinations. Toutefois, une base légale formelle est 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 (art. 127, al. 1, Cst.).

Al. 4

Les destinations des marchandises visées à l'al. 1, let. c à h, nécessiteront une autorisation de l'OFDF. Pour ces destinations, l'autorisation remplacera en quelque sorte la surveillance douanière actuellement prévue par l'art. 23 LD. Elle ne sera pas octroyée séparément, mais fournie implicitement avec la décision de taxation lorsque les conditions fixées par le Conseil fédéral sont remplies.

L'OFDF pourra assortir l'autorisation de charges et de conditions et limiter sa durée.

Les conditions influencent la dette fiscale: cette dernière sera en effet conditionnelle pour les destinations soumises à autorisation (art. 39, al. 1 et 2) et deviendra caduque lorsque les conditions prévues par l'autorisation visée à l'art. 24, al. 4, sont remplies (art. 39, al. 3, let. a). En cas d'exécution en bonne et due forme, les marchandises assorties de ces destinations seront par conséquent en principe entièrement exonérées des redevances normalement perçues lors de l'importation ou de l'exportation en libre pratique. Par contre, si les conditions prévues par l'autorisation visée à l'art. 24, al. 4, ne sont pas respectées, la dette fiscale conditionnelle deviendra exigible (art. 47, al. 2). Les exceptions au principe selon lequel la dette fiscale conditionnelle devient caduque en cas d'exécution en bonne et due forme devront être prévues par un acte législatif (art. 39, al. 3). Les art. 14 P-LDD et 23 Limpauto donneront ainsi au Conseil fédéral la compétence de prévoir de telles exceptions pour l'importation et l'exportation pour admission temporaire.

Il est indiqué de limiter la durée de l'autorisation pour les destinations visées à l'al. 1, let. c à f, mais pas pour celles de l'acheminement dans un entrepôt douanier (al. 1, let. g) ou dans un entrepôt fiscal (al. 1, let. h). La durée de l'entreposage est illimitée depuis des décennies, et cette pratique répond à un besoin important de la clientèle. Du point de vue de la sécurité douanière également, il n'est pas nécessaire de limiter la durée de l'entreposage, étant donné qu'une comptabilité détaillée des stocks devra être tenue pour les marchandises entreposées.

Art. 25 Importation en libre pratique

En vertu de l'art. 6, let. a, on entend par «importation» l'introduction de marchandises sur le territoire douanier, c'est-à-dire le fait pour les marchandises de franchir physiquement la frontière douanière. Cette définition ne précise pas s'il s'agit de marchandises non dédouanées et non imposées qui ont été fabriquées à l'étranger ou qui ont préalablement été exportées hors du territoire douanier pour admission temporaire ou perfectionnement. L'«importation» au sens de l'art. 6, let. a, pourra par ailleurs être temporaire ou définitive.

La destination de l'«importation en libre pratique» fixe en revanche un cadre précis: les marchandises qui en seront assorties seront importées définitivement sur le territoire douanier, où elles seront mises à la consommation ou en libre pratique douanière. L'importation en libre pratique constituera la principale destination des marchandises, et cette destination sera fréquemment utilisée. Les marchandises assorties de cette destination pourront intégrer le circuit économique de la Suisse et participer en tant que biens économiques à la production de richesse et à la formation des prix. Les marchandises étrangères deviendront des marchandises indigènes dont on peut disposer librement sur le territoire douanier.

Art. 26 Exportation en libre pratique

En vertu de l'art. 6, let. b, on entend par «exportation» l'acheminement de marchandises hors du territoire douanier, c'est-à-dire le fait pour les marchandises de franchir physiquement la frontière douanière. Cette définition ne précise pas s'il s'agit de marchandises dédouanées et imposées qui ont été fabriquées sur le territoire suisse ou qui ont préalablement été importées depuis le territoire douanier étranger pour admission temporaire, perfectionnement, transit ou entreposage. L'«exportation» au sens de l'art. 6, let. b, pourra par ailleurs être temporaire ou définitive.

La destination de l'«exportation en libre pratique» fixe en revanche un cadre précis: les marchandises qui en seront assorties auront été fabriquées sur le territoire douanier ou importées au préalable en libre pratique, et seront exportées définitivement hors du territoire douanier. Les marchandises pourront être retirées de la libre pratique ou sorties d'un entrepôt fiscal. Les marchandises provenant d'un entrepôt fiscal sont des marchandises dédouanées mais non imposées visées dans la LTab, la Limpmin ou la LAlc, ainsi que des mêmes marchandises d'origine indigène. En sortant de la libre pratique, elles quitteront ainsi définitivement le circuit économique de la Suisse. Les marchandises ne devront pas nécessairement être acheminées hors du territoire douanier directement après avoir été assorties de la destination de l'exportation en libre pratique. Ces deux moments ne coïncideront par exemple pas lorsque des marchandises sont exportées en libre pratique puis entreposées dans un entrepôt douanier.

Art. 27 Transit

Al. 1

La destination du transit correspond matériellement au régime visé par l'art. 49, al. 1, LD. Elle concerne d'une part les marchandises ne se trouvant pas en libre pratique qui sont introduites sur le territoire douanier puis acheminées (réexportées) hors du territoire douanier (les marchandises traversent le territoire douanier d'une frontière douanière à une frontière douanière) ou vers un lieu donné du territoire douanier. Elle sera utilisée d'autre part pour les marchandises ne se trouvant pas en libre pratique qui sont transportées entre deux lieux du territoire douanier.

La durée du transport sera limitée (voir en outre l'art. 24, al. 4), et le délai fixé dépendra de l'itinéraire et du moyen de transport.

Al. 2

La destination du transit exigera de surveiller ce qu'il advient des marchandises concernées sur le territoire douanier. En effet, les marchandises qui en seront assorties ne pourront être ni utilisées ni modifiées, mais elles pourront éventuellement être traitées aux fins du transport. Leur identité devra donc être garantie, par exemple par des scellements approuvés par les autorités douanières et apposés sur le moyen de transport, le récipient ou le colis, ou par une description précise des articles.

Al. 3

L'ouverture et la clôture de la procédure relative à la destination des marchandises devront faire l'objet de déclarations des marchandises et de demandes distinctes (voir aussi l'exemple fourni dans le commentaire de l'art. 32, al. 4).

Art. 28 et 30 – Importation pour perfectionnement actif et exportation pour perfectionnement passif: conditions générales

Pour les destinations de l'importation pour perfectionnement actif et de l'exportation pour perfectionnement passif (art. 24, al. 1, let. d et e, P-LE-OFDF), le projet reprend au niveau de la loi dans une large mesure le contenu normatif du droit en vigueur (voir art. 12, 13, 59 et 60 LD).

Art. 28, al. 1, et 30, al. 1 – définition du perfectionnement

Par «perfectionnement», on entend des processus de travail généraux d'ordre mécanique ou chimique, tels que l'ouvraison ou la transformation de marchandises. Par rapport à la transformation, l'ouvraison implique des changements moins profonds, de sorte que les marchandises conservent leurs caractéristiques essentielles et subsistent individuellement en tant qu'objet. La transformation conduit quant à elle à une modification des caractéristiques essentielles des marchandises: ces dernières sont conservées en substance mais pas individuellement. Comme dans le droit en vigueur, la réparation procédera également de la destination de l'importation pour perfectionnement actif ou de l'exportation pour perfectionnement passif.

Art. 28, al. 1, et 30, al. 1 – but du perfectionnement

La destination de l'importation pour perfectionnement actif permettra d'introduire temporairement sur le territoire douanier des marchandises étrangères pour ouvraison, transformation ou réparation, et la destination de l'exportation pour perfectionnement passif d'exporter temporairement hors du territoire douanier des marchandises indigènes pour ces mêmes raisons. La réexportation ou la réimportation des marchandises constituera donc une condition essentielle de ces destinations. Cette condition sera présumée remplie aussi longtemps que les marchandises sont assorties de la destination correspondante, par exemple pour l'application des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, où il est important de savoir si les marchandises sont introduites définitivement sur le territoire douanier ou réacheminées hors de celui-ci après perfectionnement.

Art. 28, al. 2 – trafic fondé sur l'équivalence dans le cadre de l'importation pour perfectionnement actif

Il existe en principe deux possibilités d'importation pour perfectionnement actif: le trafic fondé sur l'identité et le trafic fondé sur l'équivalence.

Dans le trafic fondé sur l'identité, les marchandises introduites sur le territoire douanier pour perfectionnement doivent être réexportées en tant que produits compensateurs (voir art. 42, al. 1, OD). Ce trafic restera à l'avenir réglé par voie d'ordonnance.

Dans le trafic fondé sur l'équivalence, des marchandises indigènes de mêmes quantité, état et qualité peuvent être exportées en tant que produits ouvrés ou transformés en lieu et place des marchandises importées pour perfectionnement actif (art. 41, al. 1, OD). Comme dans le droit en vigueur (art. 12, al. 2, LD), ce trafic sera réglé par la loi. Les conditions matérielles du trafic fondé sur l'équivalence (marchandises de mêmes quantité, état et qualité) devront être examinées dans le cadre de la procédure d'autorisation visée à l'art. 29, al. 1, P-LE-OFDF.

Il faudra ainsi indiquer, dans la déclaration des marchandises établie pour ouvrir la procédure relative à la destination de l'importation pour perfectionnement actif, si le trafic est fondé sur l'identité ou sur l'équivalence (sur autorisation).

Le Conseil fédéral réglera le trafic fondé sur l'équivalence pour la destination de l'importation pour perfectionnement actif, fixera les conditions d'octroi de l'autorisation requise et réglera la procédure (art. 29, al. 1, P-LE-OFDF). Cette délégation de compétences permettra au Conseil fédéral de prévoir le trafic fondé sur l'équivalence d'une manière générale pour certaines marchandises ou d'autoriser de façon générale le perfectionnement actif pour les petites quantités (art. 29, al. 1, P-LE-OFDF).

Art. 28, al. 4 – intérêts publics prépondérants opposés, obligation d'obtenir une autorisation

Dans le cadre de la procédure d'autorisation, il sera entre autres examiné si des intérêts publics prépondérants s'opposent à l'octroi de l'autorisation spéciale (voir art. 29, al. 4, P-LE-OFDF). Des «intérêts publics prépondérants» s'y opposeront notamment en cas de mise en péril d'intérêts étatiques d'ordre épizootique (par ex. importation de viande de porc provenant de pays touchés par la peste porcine), sanitaire (par ex. importation de fromage provenant de pays touchés par la listériose) ou écologique (par ex. importation de produits pouvant présenter des résidus interdits). Par contre, les intérêts économiques ne seront plus pris en compte que dans le cadre de l'examen prévu par l'art. 29, al. 2, P-LE-OFDF[65].

Art. 29 Importation pour perfectionnement actif: autorisation spéciale

Art. 29, al. 1 – conditions

Une autorisation spéciale sera systématiquement requise pour ouvrir la procédure relative à la destination de l'importation pour perfectionnement actif. L'«autorisation spéciale» est une autorisation supplémentaire, distincte de l'autorisation générale requise pour la destination des marchandises en vertu de l'art. 24, al. 4, P-LE-OFDF. Elle correspondà l'autorisation actuellement prévue à l'art. 59, al. 2, LD. En principe, l'OFDF délivrera l'autorisation spéciale pour le perfectionnement actif sous la forme d'une autorisation individuelle portant sur les marchandises concernées.

65 Stämpflis Handkommentar Zollgesetz, GUT IVO, art. 12, n. 7.

Le Conseil fédéral fixera les conditions d'octroi tant de l'autorisation générale (art. 24, al. 4, P-LE-OFDF) que de l'autorisation spéciale. Les charges et conditions liées à l'autorisation spéciale, qui peuvent être fixées par l'OFDF, servent par exemple à limiter la durée de l'autorisation dans le temps ou à imposer des charges relatives à la procédure de décompte. Des conditions spécifiques d'ordre économique s'appliqueront pour les produits agricoles et les produits agricoles de base (al. 29, al. 2, P-LE-OFDF). Aucun intérêt public prépondérant ne devra en outre s'opposer à l'importation pour perfectionnement actif (art. 28, al. 4, P-LE-OFDF).

Le perfectionnement des marchandises sur le territoire douanier, l'intention de réexporter les marchandises et la garantie de l'identité des marchandises figureront au nombre des conditions générales à remplir pour bénéficier d'une autorisation. Les conditions spéciales concerneront par exemple le but et la durée du perfectionnement.

À l'avenir, lorsque certaines conditions seront remplies, l'OFDF pourra également octroyer aux entreprises des autorisations spéciales générales (statut «Rafinador»). Les entreprises titulaires du statut «Rafinador» bénéficieront pour l'essentiel des facilités suivantes:

- Les titulaires d'une autorisation n'auront pas besoin d'une autorisation individuelle pour chaque perfectionnement ou chaque marchandise, sauf pour les produits agricoles et les produits agricoles de base. Une autorisation individuelle sera en règle générale requise pour les marchandises des chapitres 25 à 97 du tarif des douanes qui sont soumises à des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal ou à d'autres redevances que les droits de douane ou la TVA.
- L'autorisation générale (statut «Rafinador») sera valable cinq ans.
- Les décomptes seront périodiques.
- Sur la base de l'art. 52, al. 4, P-LE-OFDF, le Conseil fédéral n'exigera pas de garantie pour les droits de douane.

Les conditions d'octroi suivantes seront entre autres envisageables pour ce statut:

- l'entreprise requérante devra avoir son siège sur le territoire douanier et être inscrite au registre du commerce;
- l'interlocuteur devra être d'une grande fiabilité et fournir un travail de qualité.

Si toutes les conditions sont remplies, la destination de l'importation pour perfectionnement actif sera autorisée. Les marchandises seront assorties de la destination avec cette autorisation spéciale et la déclaration des marchandises. Une exonération ou une réduction des droits de douane sera octroyée dans les cas visés à l'art. 12, al. 1 et 2, P-LDD.

Art. 29, al. 2 – perfectionnement actif de produits agricoles et de produits agricoles de base: conditions d'autorisation d'ordre économique

Le perfectionnement actif de produits agricoles et de produits agricoles de base sera toujours soumis à autorisation à l'avenir, mais des simplifications de procédure resteront possibles. Les modalités seront réglées par voie d'ordonnance.

En principe, les conditions visées à l'art. 29, al. 1, P-LE-OFDF s'appliqueront pour les produits agricoles et les produits agricoles de base.

En outre, il faudra contrôler dans le cadre de la procédure d'autorisation que des produits indigènes similaires ne sont pas disponibles en quantité suffisante sur le territoire suisse et que le handicap de prix des matières premières ne peut pas être compensé par d'autres mesures pour ces produits. Les conditions d'octroi de l'autorisation correspondent à la réglementation prévue par le droit douanier en vigueur (art. 12, al. 3, LD).

Art. 29, al. 3 – consultation et information des milieux intéressés

Le Conseil fédéral peut, pour certains produits agricoles et produits agricoles de base, prévoir que l'OFDF consulte ou informe les milieux intéressés, à savoir les offices fédéraux compétents (Secrétariat d'État à l'économie [SECO], Office fédéral de l'agriculture [OFAG]) et les organisations concernées (associations sectorielles et de producteurs). Il peut en outre exclure l'information ou la consultation pour les petites quantités.

En cas de consultation, les conditions d'ordre économique visées à l'art. 29, al. 2, P-LE-OFDF seront examinées. En cas d'information, les milieux intéressés seront simplement informés des demandes d'autorisation déposées relatives au perfectionnement actif de produits agricoles et de produits agricoles de base correspondants.

L'information correspond à 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. 165*a* OD conformément au message du 17 mai 2017 concernant la suppression des contributions à l'exportation pour les produits agricoles transformés[66]. Il est prévu que la procédure simplifiée d'autorisation fasse l'objet d'une évaluation par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) en 2023. Des adaptations seront ensuite éventuellement apportées à cette procédure.

Art. 29, al. 4 – information des milieux intéressés

À l'heure actuelle, les milieux intéressés ne sont pas informés des décisions prises en matière d'autorisation concernant les produits agricoles et les produits agricoles de base. La motion 21.3237 Dettling du 17 mars 2021 «Transparence dans le trafic de perfectionnement», que le Conseil fédéral propose d'accepter mais qui n'a pas encore été traitée au Parlement par le second conseil, demande que les milieux concernés soient automatiquement informés sur les décisions de l'administration relatives aux demandes de trafic de perfectionnement dans le domaine agricole. Cette disposition crée la base légale requise pour que l'OFDF puisse informer les milieux intéressés des décisions relatives aux demandes d'autorisations visées à l'art. 29, al. 2, P-LE-OFDF. Seront concernées aussi bien les décisions positives que négatives, à tous les niveaux.

66 FF **2017** 4073

Art. 30, al. 2 – trafic fondé sur l'équivalence dans le cadre de l'exportation pour perfectionnement passif

Comme pour la destination de l'importation pour perfectionnement actif, le trafic fondé sur l'équivalence devra faire l'objet d'une demande d'autorisation dans la déclaration des marchandises également en cas d'exportation pour perfectionnement passif. Il faudra donc indiquer dans la déclaration des marchandises si le trafic est fondé sur l'identité ou sur l'équivalence.

Le Conseil fédéral réglera le trafic fondé sur l'équivalence pour la destination de l'exportation pour perfectionnement passif, fixera les conditions d'octroi de l'autorisation requise et réglera la procédure (art. 31 P-LE-OFDF). Cette délégation de compétences permettra au Conseil fédéral de prévoir le trafic fondé sur l'équivalence d'une manière générale pour certaines marchandises ou d'autoriser de façon générale le perfectionnement passif pour les petites quantités (art. 31 P-LE-OFDF).

Art. 30, al. 4 – intérêts publics prépondérants opposés, obligation d'obtenir une autorisation

Dans le cadre de la procédure d'autorisation, il sera entre autres examiné si des intérêts publics prépondérants s'opposent à l'octroi de l'autorisation spéciale (voir art. 31 P-LE-OFDF). Il s'agira entre autres de déterminer s'il y a risque de tromperie des consommateurs, ce qui peut par exemple être le cas lorsque, dans le trafic fondé sur l'équivalence, des matériaux de qualité sont acheminés hors du territoire douanier pour perfectionnement et remplacés à l'étranger par des marchandises de moindre valeur, ou lorsque des marchandises subissent à l'étranger des traitements illégaux en Suisse.

Art. 31 Exportation pour perfectionnement passif: autorisation spéciale

Une autorisation spéciale sera systématiquement requise pour ouvrir la procédure relative à la destination de l'exportation pour perfectionnement passif. L'«autorisation spéciale» est une autorisation supplémentaire, distincte de l'autorisation générale requise pour la destination des marchandises en vertu de l'art. 24, al. 4, P-LE-OFDF. Elle correspond à l'autorisation actuellement prévue à l'art. 60, al. 2, LD. En principe, l'OFDF délivrera l'autorisation spéciale pour le perfectionnement passif sous la forme d'une autorisation individuelle portant sur les marchandises concernées.

Le Conseil fédéral fixera les conditions d'octroi tant de l'autorisation générale (art. 24, al. 4, P-LE-OFDF) que de l'autorisation spéciale. Aucun intérêt public prépondérant ne devra en outre s'opposer à l'exportation pour perfectionnement passif (voir art. 30, al. 4, P-LE-OFDF).

Le perfectionnement des marchandises sur le territoire douanier étranger, l'intention de réimporter les marchandises et la garantie de l'identité des marchandises figureront au nombre des conditions générales à remplir pour bénéficier d'une autorisation. Les conditions spéciales concerneront par exemple le but et la durée du perfectionnement.

À l'avenir, lorsque certaines conditions seront remplies, l'OFDF pourra également octroyer aux entreprises des autorisations spéciales générales (statut «Rafinador»).

Les entreprises titulaires du statut «Rafinador» bénéficieront pour l'essentiel des facilités suivantes:

- Les titulaires d'une autorisation n'auront pas besoin d'une autorisation individuelle pour chaque perfectionnement ou chaque marchandise, sauf pour les produits agricoles et les produits agricoles de base. Une autorisation individuelle sera en règle générale requise pour les marchandises des chapitres 25 à 97 du tarif des douanes qui sont soumises à des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal ou à d'autres redevances que les droits de douane ou la TVA.
- L'autorisation générale (statut «Rafinador») sera valable cinq ans.
- Les décomptes seront périodiques.
- Sur la base de l'art. 52, al. 4, P-LE-OFDF, le Conseil fédéral n'exigera pas de garantie pour les droits de douane.

Les conditions d'octroi suivantes sont entre autres envisageables pour ce statut:

- l'entreprise requérante doit avoir son siège sur le territoire douanier et être inscrite au registre du commerce;
- l'interlocuteur doit être d'une grande fiabilité et fournir un travail de qualité.

Si toutes les conditions sont remplies, la destination de l'exportation pour perfectionnement passif sera autorisée. Les marchandises seront assorties de la destination correspondante avec cette autorisation spéciale et la déclaration des marchandises. Une exonération ou une réduction des droits de douane sera octroyée dans les cas visés à l'art. 13 P-LDD.

Art. 32 Importation ou exportation pour admission temporaire

Al. 1 et 2

Le régime douanier de l'admission temporaire visé aux art. 9 et 58 LD est intégré dans le nouveau droit douanier à l'art. 32 P-LE-OFDF. La destination de l'admission temporaire sera d'une part réservée aux marchandises ne se trouvant pas en libre pratique qui sont utilisées pendant une durée limitée sur le territoire douanier, puis réexportées en l'état (importation pour admission temporaire, al. 1). Elle concernera d'autre part les marchandises en libre pratique qui sont utilisées pendant une durée limitée sur le territoire douanier étranger, puis réimportées en l'état (exportation pour admission temporaire, al. 2). Les marchandises assorties de la destination de l'importation ou de l'exportation pour admission temporaire conserveront leur statut (en libre pratique ou pas en libre pratique; voir définition des «marchandises en libre pratique» à l'art. 6, let. d).

La désignation «admission temporaire» impliquera une limitation dans le temps et une utilisation des marchandises. Si la durée est illimitée ou que les marchandises sont modifiées ou ne sont pas utilisées (mais entreposées, par ex.), il ne s'agira pas d'une admission temporaire, mais d'une autre destination des marchandises.

Pour l'ouverture de la procédure relative à cette destination, les marchandises devront être destinées à la réexportation ou à la réimportation[67]. Après avoir été utilisées de manière conforme au but, elles devront, selon le cas, quitter ou réintégrer le circuit économique suisse. La destination de l'admission temporaire visera par conséquent essentiellement la réexportation ou la réimportation en l'état des marchandises concernées. À cette fin, un délai de réexportation ou de réimportation sera fixé, la durée maximale d'utilisation sera limitée, et l'identité des marchandises devra être garantie, conformément à l'al. 3. Au lieu de réexporter ou de réimporter les marchandises, il sera évidemment aussi possible de les assortir d'une autre destination admise pour ces marchandises (par ex. importation ou exportation en libre pratique) en établissant en bonne et due forme une nouvelle déclaration des marchandises.

Actuellement, le régime douanier de l'admission temporaire ne peut pas être traité électroniquement. Comme pour les autres destinations des marchandises, le projet prévoit que les déclarations en douane sur support papier seront remplacées par une déclaration électronique des marchandises. Ce changement de pratique concernera en particulier la déclaration en douane d'admission temporaire (DDAT). Le carnet ATA, document douanier international, sera également intégré dans le processus numérique (eATA).

Al. 3

L'identité des marchandises devra être garantie, afin de garantir que ce sont bien les mêmes marchandises qui sont réexportées ou réimportées. Les marchandises ne devront pas pouvoir être modifiées ou échangées frauduleusement aussi longtemps qu'elles sont assorties de la destination de l'admission temporaire.

Al. 4

L'ouverture et la clôture de la procédure relative à la destination de l'admission temporaire devront faire l'objet de déclarations des marchandises et de demandes distinctes. La procédure est décrite ci-après à l'exemple de la destination de l'importation pour admission temporaire.

Lors de l'introduction des marchandises sur le territoire douanier, la personne assujettie à l'obligation de déclarer devra transmettre une déclaration pour ouvrir la procédure relative à cette destination. L'ouverture de la procédure (décision de taxation) ira de pair avec l'octroi de l'autorisation visée à l'art. 24, al. 4, et avec une demande de taxation, à savoir la naissance d'une dette fiscale conditionnelle (art. 39, al. 1). Lors de la réexportation des marchandises sur le territoire douanier étranger, une nouvelle déclaration sera nécessaire pour clôturer la procédure relative à cette destination. La procédure pourra être clôturée et la dette fiscale devenir caduque en vertu de l'art. 39, al. 3, uniquement si les conditions déterminantes sont remplies.

Al. 5

L'al. 5 maintient dans le nouveau droit la réglementation figurant à l'art. 9, al. 3, LD.

67 Message relatif à la LD, FF **2004** 517, 582 s.

L'admission temporaire revêt une importance économique considérable[68]. Le Conseil fédéral pourra toujours à l'avenir restreindre ou exclure cette destination pour des raisons économiques ou en application de mesures de politique commerciale. Il cherchera ainsi à pallier le risque que des marchandises assorties de la destination de l'importation pour admission temporaire concurrencent des marchandises en libre pratique. Il pourra par exemple restreindre ou exclure la destination de l'admission temporaire pour les États qui n'octroient pas la réciprocité ou pour l'utilisation de véhicules automobiles ne se trouvant pas en libre pratique pour des transports intérieurs à caractère commercial (interdiction du cabotage conformément aux dispositions du droit douanier). Le Conseil fédéral et donc aussi l'administration sont par ailleurs liés par le droit international, en particulier par la convention d'Istanbul.

Le Conseil fédéral pourra non seulement restreindre ou exclure la destination de l'admission temporaire, mais aussi continuer de déterminer les cas dans lesquels l'OFDF peut autoriser des exceptions.

L'emploi prévu sur le territoire douanier suisse ou étranger constituera un élément central de la destination de l'admission temporaire. Vu la diversité des emplois possibles, le projet de loi ne règle pas les différents emplois, mais fournit uniquement des lignes directrices, comme le droit en vigueur. La convention d'Istanbul jouera un rôle directeur pour la détermination des emplois, la définition des conditions à remplir pour obtenir une autorisation et la fixation des charges et conditions à respecter.

Art. 33 Acheminement dans un entrepôt douanier

Al. 1 et 2

Un entrepôt douanier (définition: voir art. 64) permettra d'entreposer des marchandises qui ne sont pas en libre pratique. Quiconque entend acheminer des marchandises dans un entrepôt douanier devra les assortir de la destination de l'acheminement dans un entrepôt douanier (art. 24, al. 1, let. g). La dette fiscale correspondante sera conditionnelle (art. 39). Suivant la pratique courante (art. 51, al. 2, let. a, et 62, al. 3, LD), le Conseil fédéral n'exigera pas de garantie pour couvrir les redevances pour cette destination (voir art. 52, al. 4, P-LE-OFDF).

Les marchandises assorties de la destination de l'acheminement dans un entrepôt douanier ne seront soumises, comme c'est le cas actuellement, à aucune mesure de politique commerciale (voir art. 51, al. 2, let. a, et 62, al. 3, LD). L'OFDF appliquera les actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal dans la mesure où ceux-ci le prévoient.

La règle selon laquelle la durée de l'entreposage n'est en principe pas limitée (art. 53, al. 3, et 65, al. 2, LD) sera maintenue (al. 2).

68 ARPAGAUS REMO, Zollrecht unter Einschluss der völkerrechtlichen Grundlagen im Rahmen der WTO, der UNECE, der EFTA und der Abkommen mit der EU, in: Koller/Müller/Tanquerel/Zimmerli [éd.], Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht (SBVR) (volume XII), 2e édition, Bâle 2007, ch. marg. 822 et 835 (ci-après: ARPAGAUS, Zollrecht, ch. marg.).

Dans le droit en vigueur, les processus et le statut des dépôts francs sous douane diffèrent de ceux des entrepôts douaniers. Les marchandises entreposées dans un entrepôt douanier sont placées sous le régime de l'entrepôt douanier (art. 50 à 57 LD), tandis que celles entreposées dans un dépôt franc sous douane ont leur propre destination douanière (art. 62 à 67 LD). Cette distinction et les différences de processus qui en découlent n'ayant plus lieu d'être du point de vue de la surveillance fiscale et de la logistique d'entreposage, le projet prévoit d'unifier les processus. À l'avenir, toutes les marchandises entreposées dans un entrepôt douanier seront assorties de la destination de l'acheminement dans un entrepôt douanier. Le principe des deux types d'entrepôts (entrepôt douanier ouvert et dépôt franc sous douane) prévus par le droit en vigueur sera toutefois maintenu (art. 65, al. 2).

Al. 3

Le Conseil fédéral déterminera les types de traitement autorisés des marchandises pendant l'entreposage et fixera les conditions applicables aux types de traitement ainsi que les restrictions éventuelles. Cette disposition correspond à la réglementation actuelle (art. 56, al. 2, et 65, al. 3, LD). Le traitement englobera les activités qui servent à assurer la conservation des marchandises et à maintenir leur valeur, ainsi que l'emballage et le changement d'emballage des marchandises. La notion de traitement est à distinguer de celle de perfectionnement, qui a pour objectif d'apporter une valeur ajoutée aux marchandises et qui restera interdit dans les entrepôts douaniers.

Al. 4

La destination de l'exportation en libre pratique (art. 26) concernera les marchandises qui seront retirées de la libre pratique pour être acheminées hors du territoire douanier. Le Conseil fédéral définira les conditions dans lesquelles des marchandises taxées à l'exportation pourront être entreposées dans un entrepôt douanier avant d'être acheminées hors du territoire douanier. Comme dans la législation en vigueur (art. 173*a* OD), l'acquéreur devra avoir son siège ou son domicile en dehors du territoire douanier.

Dans le droit en vigueur, les marchandises placées sous le régime de l'exportation et entreposées dans un entrepôt douanier avant d'être exportées doivent être acheminées vers le territoire douanier étranger dans un délai de six mois (art. 53, al. 3, LD et 157 OD, ainsi qu'art. 65, al. 2, LD et 179 OD). Cette règle a été instaurée à l'origine pour prévenir les abus (exonération de l'impôt en raison de la taxation à l'exportation alors que les marchandises ne sont pas destinées à être exportées). Elle est toutefois facile à contourner en exportant les marchandises pour une courte durée dans un pays voisin, ce qui génère du trafic inutile. En outre, la charge administrative nécessaire pour en contrôler le respect est élevée. Introduite en 2016, la disposition prévoyant que des marchandises ne peuvent être placées sous le régime de l'exportation puis entreposées dans un entrepôt douanier que si l'acquéreur a son siège ou son domicile en dehors du territoire douanier (art. 173*a* OD, voir ci-dessus) permet d'empêcher ces abus. Par conséquent, les marchandises taxées à l'exportation pourront elles aussi à l'avenir être entreposées pour une durée illimitée.

Al. 5

L'identité des marchandises assortie de la destination de l'entreposage dans un entrepôt douanier devra être garantie. Cette disposition vise à garantir que les marchandises ne puissent pas être modifiées ou échangées frauduleusement ou arriver dans le territoire douanier sans être taxées.

Al. 6

L'ouverture et la clôture de la procédure relative à la destination des marchandises devront faire l'objet d'une déclaration des marchandises distincte. Lors de l'acheminement des marchandises dans l'entrepôt douanier (mise en entrepôt), la personne assujettie à l'obligation de déclarer devra transmettre une déclaration pour ouvrir la procédure relative à la destination. L'autorisation visée à l'art. 24, al. 4, sera octroyée au moment de l'ouverture de la procédure. Lors de l'acheminement des marchandises hors de l'entrepôt douanier (sortie d'entrepôt), une nouvelle déclaration sera nécessaire pour clôturer la procédure relative à cette destination. La dette fiscale conditionnelle deviendra caduque avec la décision de clôture de la procédure (art. 39, al. 3). La destination pourra être clôturée et la dette fiscale devenir caduque uniquement si les conditions déterminantes sont remplies.

Art. 34 Acheminement dans un entrepôt fiscal

La destination de l'acheminement dans un entrepôt fiscal remplacera, dans la circulation transfrontalière des marchandises, les dispositions régissant actuellement le transport des marchandises correspondantes entre la frontière et un entrepôt fiscal. La dette fiscale sera conditionnelle et une garantie pourra être exigée conformément aux art. 51 ss. La procédure s'achève par l'entrée dans un entrepôt fiscal. Comme dans le droit en vigueur, l'entrepôt fiscal (voir art. 69, al. 2) servira à l'entreposage, à la fabrication, à l'extraction, au traitement et à l'ouvraison de marchandises dédouanées mais non imposées visées dans la LTab, la Limpmin ou la LAlc, ainsi que des mêmes marchandises d'origine indigène.

Le projet harmonise en outre la terminologie. Ainsi, les expressions «entrepôt fiscal agréé» dans la LTab et «entrepôt agréé» dans la Limpmin seront remplacées par «entrepôt fiscal». Les «entrepositaires agréés» et les «exploitants» deviendront des titulaires d'une autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal, mais leurs droits et obligations seront inchangés.

Le Conseil fédéral fixera dans les dispositions d'exécution les conditions que doivent remplir les entrepôts fiscaux en matière d'équipement et d'exploitation (al. 3). Il réglera en outre le transport des marchandises non imposées et la mise en entrepôt fiscal des marchandises indigènes correspondantes.

Chapitre 3
Dispositions particulières concernant les opérateurs économiques agréés et les personnes qui établissent des déclarations des marchandises à titre professionnel

Art. 35 Opérateur économique agréé (AEO)

Cette disposition correspond à l'art. 42*a* LD. Comme ce dernier, elle indique les quatre critères déterminants pour l'octroi du statut d'AEO. Elle est matériellement fondée sur l'art. 1 de l'annexe II de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières, qui a été adapté en 2021 au code des douanes.

Les critères sont formulés de manière plus précise afin d'assurer la sécurité du droit. Une modification matérielle est apportée à l'al. 1, let. a, avec l'instauration de deux nouvelles conditions: le demandeur ne devra pas avoir commis d'infraction grave liée à son activité économique (voir art. 112*g*, let. a, OD, qui précise la notion de normes de sécurité et de sûreté appropriées) et devra respecter les dispositions fiscales nationales. L'OFDF contrôle déjà le respect des obligations fiscales en collaboration avec l'Administration fédérale des contributions.

Si toutes les conditions sont remplies, l'OFDF octroie 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. 112*d* OD). Dans ce cas, la demande sera examinée sur la base des données disponibles.

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 créance ne sera donc colloquée qu'une fois la décision de l'OFDF entrée en force.

Art. 36 Exigences applicables aux personnes qui établissent des déclarations des marchandises à titre professionnel

Al. 1

La qualité de la déclaration des marchandises est déterminante pour le bon déroulement de la procédure et pour permettre à l'OFDF d'accomplir ses tâches rapidement.

La déclaration des marchandises constitue la base pour la taxation correcte des marchandises, la perception des redevances et le contrôle du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. Les personnes qui établissent des déclarations des marchandises à titre professionnel devront par conséquent disposer des aptitudes requises pour exercer leur activité. Grâce à cette désignation neutre des personnes concernées, le champ d'application de la disposition ne se limitera plus, comme dans le projet mis en consultation, aux responsables des données, mais inclura les responsables des marchandises. Le champ d'application personnel n'est en revanche pas étendu par rapport au droit en vigueur (voir formulation de l'art. 109, al. 1, LD).

Al. 2

Cet alinéa donne au Conseil fédéral la compétence de définir les conditions d'aptitude requises pour établir des déclarations des marchandises à titre professionnel, notamment les conditions professionnelles et personnelles. Comme à l'heure actuelle (art. 233 OD), ces conditions seront précisées par voie d'ordonnance.

Contrairement au projet mis en consultation, le P-LE-OFDF règle l'obligation relative au siège dans un alinéa séparé (voir al. 3). En outre, vu la clause de la nation la plus favorisée visée à l'art. II, par. 1, de l'annexe 1B (accord général sur le commerce des services; ci-après: AGCS) de l'accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce[69], la réciprocité ne sera pas exigée pour les exceptions à l'obligation relative au siège.

Al. 3

Cette disposition donne au Conseil fédéral la possibilité de prescrire que les personnes qui établissent des déclarations des marchandises à titre professionnel devront avoir leur siège ou leur domicile sur le territoire douanier (obligation relative au siège). L'obligation relative au siège est liée à l'intérêt public à l'application du droit, qui est plus simple sur le territoire douanier qu'en dehors de celui-ci. Cela concerne par exemple la coopération à la procédure (art. 82), l'accès aux données et documents devant être conservés (art. 83), la notification des décisions dans les procédures non électroniques, le recouvrement de la dette fiscale en l'absence de traités internationaux et la poursuite des infractions. Cet alinéa prévoit toutefois deux exceptions à l'obligation relative au siège. Celles-ci concernent d'une part les personnes qui ont leur siège ou leur domicile dans une région frontalière en dehors du territoire douanier et d'autre part les personnes qui sont exemptées de l'obligation relative au siège en vertu d'un traité international. Les conditions à remplir en lieu et place de la condition relative au siège sont définies à l'al. 4 pour ces deux cas.

La première exception s'inspire de l'actuel art. 8, al. 2, OD-OFDF, qui prévoit qu'une personne assujettie à l'obligation de déclarer qui n'a pas son siège ou son domicile sur le territoire douanier mais «dans une région frontalière du territoire douanier étranger» peut être autorisée à certaines conditions à utiliser le système e-dec pour établir la déclaration en douane d'importation. L'expression «dans une région frontalière du territoire douanier étranger» est remplacée par «dans une région frontalière en dehors du territoire douanier». Cette reformulation a pour unique objectif de s'appuyer sur la notion de «territoire douanier» définie dans le P-LE-OFDF, sans introduire de changement matériel par rapport à la réglementation actuellement prévue par l'ordonnance. Contrairement à l'espace frontalier sur le territoire suisse (art. 11, al. 5), la région frontalière en dehors du territoire douanier dans laquelle la personne assujettie à l'obligation de déclarer devra avoir son siège ou son domicile ne sera pas définie dans la loi. Selon la pratique courante, il s'agit de la bande de terrain de 15 km de large qui longe la frontière douanière, compte tenu de la situation géographique.

69 RS **0.632.20**

La deuxième exception à l'obligation relative au siège est fondée sur les exemptions prévues par des traités internationaux. Si un traité international prévoit qu'une personne assujettie à l'obligation de déclarer n'est pas tenue d'avoir son siège ou son domicile sur le territoire douanier, c'est cette règle qui prime (voir aussi art. 3, al. 1).

Le P-LE-OFDF ne reprend par contre pas l'exception prévue par l'art. 8, al. 3, OD-OFDF pour les personnes qui disposent de locaux dans le périmètre d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés, cette exception n'étant pas pertinente en pratique.

Al. 4

Cet alinéa précise les règles applicables aux personnes établissant des déclarations des marchandises à titre professionnel qui sont exemptées de l'obligation relative au siège en vertu de l'al. 3. Les deux exceptions prévues par l'al. 3 seront traitées de la même manière: tant les personnes qui ont leur siège ou leur domicile dans une région frontalière en dehors du territoire douanier que les personnes qui sont exemptées de l'obligation relative au siège en vertu d'un traité international devront avoir un domicile de notification sur le territoire douanier et garantir que l'OFDF ait accès depuis le territoire douanier aux données et documents devant être conservés conformément à l'art. 83. Cette réglementation correspond aux conditions actuellement applicables en vertu de l'art. 8, al. 2, OD-OFDF aux personnes qui ont leur siège ou leur domicile dans une région frontalière du territoire douanier étranger. Elle sera étendue aux personnes qui sont exemptées de l'obligation relative au siège en vertu d'un traité international.

Dans la procédure électronique, un domicile de notification ne sera en règle générale pas nécessaire, car les pièces déterminantes pourront être notifiées dans le système d'information de l'OFDF. Mais un domicile de notification restera requis pour les cas où, à titre exceptionnel, la procédure ne peut pas être électronique. Il ne sera pas non plus toujours possible pour l'OFDF d'accéder aux données et aux documents sous une forme électronique. La notion de domicile de notification sera précisée dans les dispositions d'exécution édictées par le Conseil fédéral. Celles-ci s'orienteront sur les dispositions de procédure applicables en cas de litige (art. 11 PA, 34 DPA et 87 CPP). À l'instar de l'obligation relative au siège, l'obligation de désigner un domicile de notification concernera les personnes en général, c'est-à-dire les personnes physiques, les personnes morales et les associations de personnes (voir art. 6, let. h). Elle ne s'appliquera toutefois pas aux personnes qui établissent des déclarations des marchandises dans le cadre de rapports de travail lorsque l'employeur a son siège ou son domicile en Suisse. Lorsque l'employeur a son siège à l'étranger, il sera prévu par voie d'ordonnance que le domicile de notification correspondra à celui de l'employeur, de sorte que les employés n'auront pas à désigner leur propre domicile de notification.

La réglementation proposée est compatible avec les obligations de la Suisse découlant des conventions relatives aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés conclues entre la Confédération suisse et les États voisins[70], ainsi qu'avec l'AGCS.

L'extension de l'obligation d'élire un domicile de notification aux personnes exemptées de l'obligation relative au siège en vertu d'un traité international vise à garantir

70 RS **0.631.252.913.690**, RS **0.631.252.945.460**, RS **0.631.252.934.95**

l'application du droit et la coopération à la procédure. Sont toutefois réservées les dispositions spéciales de traités internationaux qui priment cette disposition, c'est-à-dire les dispositions qui excluent toute obligation de désigner un domicile de notification (voir aussi art. 3, al. 1).

Des dispositions spéciales existent par exemple dans le régime de transit commun pour certaines simplifications accordées (voir par ex. art. 55, par. 1, et let. a des par. 1 à 5 de l'art. 57 de l'appendice I de la convention relative à un régime de transit commun), aux expéditeurs et destinataires agréés.

D'autres dispositions spéciales découlent le cas échéant d'engagements pris par la Suisse dans le cadre d'accords de libre-échange. Elles peuvent prévoir que les fournisseurs de services de l'État concerné peuvent fournir leurs services de dédouanement («customs clearance services») en Suisse (voir l'Appendix 4 de l'Annex XII de l'accord de libre-échange du 25 juin 2018 entre les États de l'AELE et la Turquie[71], par. 11 H. (c), note de bas de page 11 comprise).

Art. 37 Contre-prestation pour la déclaration des marchandises

Cette disposition a été ajoutée au projet après la procédure de consultation.

Elle s'inscrit dans le contexte de la motion 09.4209 Leutenegger Oberholzer du 10 décembre 2009 «Lever les obstacles au commerce électronique transnational», qui demandait des mesures pour limiter les frais de dédouanement dans le commerce électronique. Elle chargeait le Conseil fédéral d'exiger des transporteurs privés qu'ils appliquent pour les petits colis la procédure de dédouanement simplifiée, comme le fait la Poste suisse. L'ordonnance sur les douanes a été modifiée en ce sens dans la procédure de révision en cours à l'époque: elle prévoit que l'OFDF peut obliger le déclarant à utiliser la déclaration en douane simplifiée pour les petits envois lorsque les conditions générales sont remplies (art. 105*b* OD). L'utilisation de la déclaration en douane simplifiée reste en principe volontaire. Elle ne peut être imposée que si un prestataire exige une contre-prestation disproportionnée par rapport aux autres prestataires.

Le Surveillant des prix a déposé une demande fondée sur l'art. 105*b* OD à deux reprises. Les transitaires concernés ont fait appel des décisions correspondantes de l'AFD, et le Tribunal administratif fédéral a considéré dans ses arrêts A-1123/2019 et A-1070/2019 du 14 août 2020 que l'art. 105*b* OD ne constituait pas une base légale suffisante. La réglementation de l'art. 105*b* OD étant déclarée non valide, une nouvelle mise en œuvre du mandat parlementaire de lever les obstacles au commerce électronique (motion Leutenegger Oberholzer susmentionnée) s'impose. Ce sera chose faite, au niveau de la loi, avec l'art. 37 P-LE-OFDF, en relation avec le nouvel art. 13, al. 2bis, de la loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix (LSPr)[72]. Une fiction juridique est intégrée dans le P-LE-OFDF: lorsque la déclaration remplit les conditions requises pour une déclaration simplifiée, les déclarants exerçant leur activité à titre professionnel seront considérés comme puissants sur le marché et seront par conséquent soumis à la loi fédérale concernant la surveillance

71 RS **0.632.317.631**
72 RS **942.20**

des prix. Seront donc concernées toutes les personnes qui déclarent des marchandises remplissant les conditions requises pour une déclaration simplifiée, par exemple des marchandises dont la masse brute n'excède pas 1000 kg et dont la valeur TVA n'excède pas 1000 francs (voir réglementation actuelle de l'art. 105*a* OD). Étant donné que les transitaires seront assujettis uniquement à la LSPr, mais resteront en principe libres d'utiliser ou non la déclaration simplifiée des marchandises, l'atteinte à la liberté économique sera nettement moins importante et la proportionnalité sera respectée dans la pesée des intérêts des destinataires – qui doivent être protégés des prix abusifs – et des responsables des données. Contrairement à ce que prévoit l'actuel art. 105*b* OD, les transitaires ne seront pas obligés d'introduire un système de dédouanement supplémentaire, mais uniquement d'appliquer un prix raisonnable au sens de la motion. Par conséquent, l'atteinte à la liberté économique (art. 27 Cst.) sera bien moindre qu'avec l'actuel art. 105*b* OD, et est donc acceptable. Cette disposition tient également compte des préoccupations relatives à la proportionnalité exprimées par le Tribunal administratif fédéral, qui considère, dans ses arrêts A-1123/2019 et A-1070/2019 du 14 août 2020, que l'introduction d'une nouvelle procédure de déclaration en douane engendrerait suivant les circonstances des coûts importants pour le transitaire. La réglementation prévue évite cet écueil puisque le transitaire n'est pas tenu de se procurer un système supplémentaire pour la déclaration des marchandises. L'appréciation du prix fera l'objet du nouvel art. 13, al. 2bis, LSPr.

Cette norme est nécessaire et efficace pour protéger les destinataires des prix abusifs, car au moment de la conclusion du contrat de vente, le destinataire ne sait pas toujours qui transportera les marchandises et les déclarera à la douane et combien cela lui coûtera. La concurrence ne peut donc pas jouer en ce qui concerne le prix de la déclaration des marchandises, puisque le destinataire n'a pas le choix. Or c'est lui qui doit ensuite en assumer les frais. Pour protéger les destinataires de prix surfaits, les frais seront donc limités à ceux qu'un responsable des données travaillant de manière efficace aurait supportés pour une déclaration simplifiée.

Titre 3 Perception des redevances

Chapitre 1 Dette fiscale

Art. 38 Naissance de la dette fiscale

Al. 1

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

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

La dette fiscale prend naissance au moment où la déclaration des marchandises devient contraignante conformément à l'art. 20, al. 1, à savoir au moment de son activation si elle a été établie par voie électronique et au moment de son acceptation par l'OFDF si elle a été établie sous une autre forme admise par le Conseil fédéral (dans

le droit en vigueur: moment où l'OFDF accepte la déclaration en douane, voir art. 69, let. a, LD). La dette fiscale naît donc même si les marchandises sont finalement mises en libre pratique sur le territoire douanier en exonération des redevances. La naissance de la dette fiscale ne sera ainsi pas remise en question par une taxation selon des droits de douane préférentiels, par exemple.

Une nouvelle dette fiscale naît 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 va de même lorsque des marchandises sont déclarées une nouvelle fois avec une autre destination.

Pour toutes les redevances sans lien avec la circulation transfrontalière des marchandises, c'est-à-dire les redevances liées à une opération sur le territoire suisse (redevances nationales), la naissance de la dette fiscale est régie par l'acte législatif pertinent visé à l'art. 8, al. 2, let. c à k.

Al. 2

Dans le cas particulier où la déclaration des marchandises est omise, il appartiendra au Conseil fédéral de régler les modalités de la naissance de la dette fiscale. Cette délégation de compétence ne change rien aux droits et obligations des débiteurs de la dette fiscale. En principe, si la déclaration des marchandises a été omise, la dette fiscale naît au moment de l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière (franchissement de la frontière: objet de l'impôt).

Art. 39 Dette fiscale conditionnelle

Al. 1

Dans la circulation transfrontalière, 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 naît ainsi définitivement lors de la mise en libre pratique des marchandises. Ce principal cas d'application vaut par analogie pour la procédure d'exportation[73].

Dans les autres cas, à savoir lorsque les marchandises ne font que passer à travers le territoire douanier ou qu'elles sont introduites temporairement sur le territoire douanier ou acheminées temporairement hors de celui-ci, une dette fiscale naît certes en principe, mais elle est assortie d'une condition résolutoire. Sont concernées les destinations du transit (art. 24, al. 1, let. c), d'importation pour perfectionnement actif ou d'importation pour perfectionnement passif (art. 24, al. 1, let. d et e), de l'importation ou de l'exportation pour admission temporaire (art. 24, al. 1, let. f) et de l'acheminement dans un entrepôt douanier (art. 24, al. 1, let. g). La condition dépend en principe de la destination des marchandises (voir commentaire des art. 24 ss), ou une autre destination est attribuée aux marchandises (art. 39, al. 3, let. a et b).

73 ARPAGAUS, Zollrecht, ch. marg. 490.

Al. 2

La destination de l'acheminement dans un entrepôt fiscal (voir art. 34) concerne les marchandises soumises aux redevances prévues par la LTab, la Limpmin et la LAlc. Lors de l'acheminement dans l'entrepôt, la dette fiscale correspondante (impôt sur le tabac, les huiles minérales ou sur les boissons distillées) naît de manière conditionnelle. Pour les autres redevances dont la perception incombe à l'OFDF, en particulier pour les droits de douane et la TVA grevant les marchandises acheminées dans l'entrepôt fiscal, la dette fiscale prend naissance définitivement (art. 38) si l'objet de l'impôt est réalisé.

Al. 3

L'al. 3 prévoit deux cas (let. a et b) dans lesquels la dette fiscale conditionnelle devient caduque.

Premièrement, la dette fiscale conditionnelle devient caduque si toutes les conditions applicables à l'exécution en bonne et due forme de la procédure relative à la destination des marchandises correspondante sont remplies (let. a). Ces conditions peuvent être fixées dans l'autorisation requise pour la destination (art. 24, al. 4) et dans d'autres autorisations éventuellement requises (par ex. en vertu de l'art. 29, al. 2, pour le perfectionnement actif et de l'art. 31 pour le perfectionnement passif). Dans d'autres cas, les conditions déterminantes sont définies par un acte législatif ou un traité international sans figurer dans une autorisation (par ex. en cas d'importation sans formalités fondée sur la convention d'Istanbul). Si les conditions sont remplies, les dettes fiscales conditionnelles liées à la destination correspondante deviennent caduques pour toutes les redevances d'importation ou d'exportation. Pendant de la let. a, l'art. 47, al. 2 (exigibilité et force exécutoire), précise à quelles conditions une dette fiscale conditionnelle deviend exigible: il en sera ainsi en cas de non-respect des conditions prévues par l'autorisation correspondante, par l'acte législatif concerné ou par un traité international pour l'exécution en bonne et due forme de la procédure relative à la destination correspondante. Tel est par exemple le cas lorsque des marchandises importées sur le territoire douanier en vue de leur perfectionnement ne sont pas réexportées après le perfectionnement, mais mises en libre pratique sur le territoire douanier sans nouvelle déclaration des marchandises.

Deuxièmement, la dette fiscale conditionnelle devient caduque lorsque les marchandises sont assorties après la taxation d'une autre destination ou de la même destination à d'autres conditions (let. b). Elle ne devient caduque qu'une fois le processus terminé, c'est-à-dire qu'une fois que les marchandises auront effectivement été assorties de la destination subséquente. Une nouvelle déclaration des marchandises doit être établie dès qu'il est prévu d'assortir les marchandises d'une autre destination ou de les assortir de la même destination à d'autres conditions (art. 13, al. 2, let. a et b). La destination subséquente doit être consignée dans la nouvelle déclaration (art. 24, al. 2). Le processus prend fin et une nouvelle dette fiscale, éventuellement conditionnelle, prend naissance au moment où la nouvelle déclaration des marchandises devient contraignante (voir commentaire de l'art. 38, al. 1). La dette fiscale conditionnelle initiale devient caduque au même moment. De la sorte, d'une part, il n'y a qu'une

dette fiscale à la fois et, d'autre part, la nouvelle dette fiscale succède directement à l'ancienne.

Cependant, même lorsque des marchandises ne sont introduites que temporairement sur le territoire douanier et ne participent donc pas effectivement à la concurrence intérieure, leur présence sur le territoire douanier peut avoir des répercussions dans certaines circonstances. Par conséquent, certains actes législatifs relevant du droit fiscal prévoient que les redevances conditionnelles d'importation deviendront caduques uniquement en partie ou seront exigibles au *prorata* même lorsque les conditions prévues par l'autorisation correspondante, par l'acte législatif pertinent ou par un traité international sont remplies et donc que l'art. 47, al. 2, ne s'applique pas. Une telle norme spécifique est notamment prévue par le P-LDD et par la Limpauto. La perception au *prorata* des redevances vise à faire augmenter les redevances grevant une marchandise en fonction de sa présence sur le territoire douanier et de l'exploitation économique qui en résulte sur le marché intérieur[74]. Elle se justifie par le fait que les marchandises étrangères peuvent faire l'objet d'une exploitation économique sur le marché intérieur suisse en étant presque exonérées des droits de douane et entrer ainsi en concurrence avec des marchandises identiques ou similaires se trouvant en libre pratique. Le droit douanier en vigueur (art. 30 OD) et le code des douanes (art. 250, par. 1, et 252) prévoient déjà la possibilité d'une exonération partielle des droits de douane dans le cadre du régime douanier de l'admission temporaire. Toutefois, la perception au *prorata* des redevances lorsque les conditions sont remplies restera l'exception. Elle dépend en particulier de l'emploi des marchandises et du temps qu'elles passent sur le territoire douanier.

La législation sur la TVA précise dans une disposition spéciale (art. 56, al. 3, P-LTVA) que la dette fiscale conditionnelle relative à l'impôt sur les importations ne deviend caduque que si une dette fiscale due en vertu de l'art. 54, al. 1, let. d, LTVA (impôt sur la contre-prestation pour l'utilisation des marchandises sur le territoire suisse) a été acquittée.

Art. 40 Débiteur de la dette fiscale

Al. 1

Dans le droit douanier en vigueur, le législateur a volontairement défini un large cercle de débiteurs potentiels de la dette douanière, afin de garantir le recouvrement de la créance douanière[75]. 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 des marchandises, 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

74 ARPAGAUS, Zollrecht, ch. marg. 490 s.
75 Voir en particulier l'ATF **110** Ib 306.

pratique, cela a parfois débouché – principalement en raison de la perception subséquente des redevances – 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 rigoureuse a donc suscité des critiques.

Le présent projet tient compte de ces critiques. Le cercle des débiteurs de la dette fiscale dans la circulation transfrontalière y est défini plus étroitement et se limite aux responsables des marchandises, des données et du transport. Une seule personne aura le statut de responsable des données et une seule personne celui de responsable du transport. Ces différents statuts sont définis à l'art. 6, let. i, j et k (voir commentaire de ces dispositions).

Ne fait par conséquent plus partie du cercle des débiteurs de la dette fiscale la personne physique qui, en tant qu'employée d'une entreprise de transport, assure l'acheminement effectif des marchandises à travers la frontière douanière, autrement dit, par exemple, le conducteur routier employé par une entreprise de transport. Cette personne n'aura plus à répondre de la dette fiscale. Par contre, l'entreprise de transport reste 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. Il en ira de même lorsqu'une personne physique établit une déclaration des marchandises en tant qu'employée d'une personne morale: cette personne physique ne fait plus non plus partie du cercle des débiteurs de la dette fiscale, car elle n'entre pas dans la définition de responsable des données (voir commentaire de l'art. 6, let. i à k).

En vertu de la réglementation régissant la vente par correspondance (art. 7, al. 3, let. b, LTVA), les entreprises de vente par correspondance sont assujetties à l'impôt lorsqu'elles réalisent un certain chiffre d'affaires avec l'importation en Suisse de petits envois. Le lieu de livraison étant transféré sur le territoire suisse, l'entreprise de vente par correspondance devient débitrice de la dette fiscale pour l'impôt sur les importations. Le message du 24 septembre 2021 concernant la modification de la loi sur la TVA[76] prévoit d'étendre aux plateformes numériques cet assujettissement à l'impôt, dans un souci d'égalité de traitement du commerce en ligne. Dans la mesure où elles n'entrent pas dans la définition de responsable des marchandises, des données ou du transport, les entreprises de vente en ligne et, à l'avenir, les plateformes numériques ne seront pas non plus soumises à d'autres obligations en vertu de la LE-OFDF.

Al. 2

Dans la circulation transfrontalière, les débiteurs de la dette fiscale, qui sont définis plus étroitement, seront en principe solidairement responsables (al. 2). Cela signifie d'une part que l'intégralité du montant dû pourra être réclamée à un seul débiteur solidairement responsable et, d'autre part, que l'acquittement des redevances aura un effet libératoire pour l'ensemble des débiteurs. Comme dans le droit en vigueur, lorsque la redevance n'est pas acquittée directement au moment de sa naissance, les débiteurs définiront eux-mêmes, dans le cadre de la déclaration des marchandises, à

76 FF **2021** 2363

qui l'OFDF adressera la facture (actuellement: indication du compte PCD) et préciseront par exemple si la dette doit être réclamée en premier lieu au responsable des données plutôt qu'au responsable des marchandises. Le projet prévoit les mêmes motifs d'exclusion de la responsabilité (art. 42 et 43) que l'actuelle LD, mais étend l'exclusion à la responsabilité subsidiaire (voir commentaire des art. 42 et 43). En outre, dans un souci d'équité, l'OFDF réclamera la dette fiscale en premier lieu aux responsables des marchandises (art. 41) en cas de procédure de perception subséquente (art. 60 P-LE-OFDF et 12, al. 1, DPA).

Le droit de recours envers les autres débiteurs de celui qui a acquitté l'ensemble ou une partie des redevances ne relève pas du droit douanier, mais du droit civil. Comme dans le droit en vigueur, l'al. 2 prévoit donc que le recours entre les débiteurs solidairement responsables est régi par le code des obligations (CO)[77].

Al. 3

Pour toutes les redevances sans lien avec la circulation transfrontalière, c'est-à-dire les redevances liées à une opération sur le territoire douanier (redevances nationales), le cercle des débiteurs de la dette fiscale sera régi par l'acte législatif relevant du droit fiscal concerné.

Art. 41 Responsabilité en cas de procédure de perception subséquente

L'art. 41 fixe l'ordre de responsabilité des débiteurs de la dette fiscale, normalement solidairement responsables, en cas de procédure de perception subséquente visée à l'art. 60 P-LE-OFDF ou à l'art. 12, al. 1, DPA. L'OFDF réclamera la dette fiscale en premier lieu au(x) responsable(s) des marchandises. Si plusieurs responsables des marchandises participent à une procédure de taxation, ils seront solidairement responsables. Les autres débiteurs de la dette fiscale, à savoir le responsable des données et le responsable du transport, seront en revanche responsables uniquement si la garantie constituée pour couvrir la dette fiscale est insuffisante ou si les responsables des marchandises ne peuvent pas acquitter la dette fiscale. L'OFDF pourra exiger une garantie notamment lorsque l'acquittement de la créance paraît menacé (art. 52, al. 1, let. b) ou en cas d'infraction à la législation administrative (art. 52, al. 1, let. c), en particulier dans le cadre des procédures de perception subséquente visées à l'art. 12, al. 1, DPA. Le projet de loi ne précise délibérément pas qui doit fournir la garantie: celle-ci pourra donc être fournie non seulement par les responsables des marchandises eux-mêmes, mais aussi par un tiers en faveur des responsables des marchandises. L'OFDF pourra également renoncer à exiger une garantie et réclamer le paiement des redevances directement aux responsables des marchandises. Dans ce cas, les autres débiteurs ne pourront être tenus responsables que si les responsables des marchandises ne peuvent pas acquitter la dette fiscale. Les autres débiteurs seront solidairement responsables et le recours entre eux sera régi par le CO.

S'agissant de l'ordre des débiteurs prévu par l'art. 41, la responsabilité solidaire de la personne qui a commis une infraction ou y a participé est réservée (art. 12, al. 3, DPA). Ainsi, lorsqu'à la suite d'une infraction, c'est à tort qu'une redevance n'est pas

77 RS **220**

perçue ou est remboursée, celui qui, intentionnellement, a commis l'infraction ou y a participé (par ex. le contrebandier classique) pourra toujours être assujetti à la prestation sans que le paiement soit d'abord réclamé aux responsables des marchandises.

Art. 42 Exclusion de la responsabilité des responsables des données

L'art. 42 prévoit les deux mêmes motifs d'exclusion de la responsabilité des responsables des données que le droit douanier actuel. Il va toutefois plus en loin en pratique, d'une part car l'exclusion de la responsabilité bénéficiera à un plus large cercle de personnes et d'autre part car il ne prévoit plus de responsabilité subsidiaire (voir ci-après).

Premièrement, le responsable des données ne sera pas responsable lorsque la redevance est acquittée par un responsable des marchandises ou qu'une garantie d'un montant correspondant est constituée (let. a). L'ajout de ce motif d'exclusion de la responsabilité répond au souhait exprimé dans le cadre de la procédure de consultation. Ce motif d'exclusion remplace la réglementation prévue par l'art. 70, al. 4, let. a, LD (prélèvement sur le compte PCD de l'importateur). Deuxièmement, le responsable des données ne sera pas responsable lorsque la dette fiscale est perçue en vertu de l'art. 12 DPA et qu'aucune infraction ne peut être imputée au responsable des données (let. b). 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. Tous les responsables des données bénéficieront donc de cette limitation de la responsabilité.

Si sa responsabilité est exclue pour l'un des motifs prévus, le responsable des données ne sera pas non plus responsable subsidiairement si la créance ne peut pas être acquittée par les autres débiteurs solidairement responsables ou doit être réclamée aux autres débiteurs solidairement responsables dans le cadre d'une procédure de perception subséquente (art. 41). La responsabilité du responsable des données sera entièrement exclue: l'acquittement de la dette fiscale ne pourra donc plus lui être réclamé, contrairement à la jurisprudence actuelle du Tribunal administratif fédéral (arrêt A-5996/2017 du 5 septembre 2018).

Art. 43 Exclusion de la responsabilité des responsables du transport

L'art. 43 prévoit deux motifs d'exclusion de la responsabilité des responsables du transport. Premièrement, à l'instar du responsable des données (art. 42, let. a), le responsable du transport ne sera pas responsable lorsque la redevance est acquittée par un responsable des marchandises ou qu'une garantie d'un montant correspondant est constituée (let. a). Deuxièmement, la let. b reprend la réglementation de l'art. 70, al. 4bis, LD, mais avec une formulation simplifiée et adaptée à la définition de responsable du transport. Elle prévoit que le responsable du transport n'est pas responsable lorsque lui ou la personne physique chargée du transport des marchandises n'était pas en mesure de savoir si les marchandises ont été déclarées correctement. Tel sera notamment le cas lorsque le responsable du transport ou la personne chargée du transport n'a pas pu consulter les documents d'accompagnement ou examiner le chargement, et lorsque les marchandises ont été taxées à tort au taux du contingent tarifaire

ou qu'une préférence tarifaire ou un allégement douanier a été accordé à tort aux marchandises. Le responsable du transport sera lui aussi entièrement exonéré de la responsabilité, y compris de toute responsabilité subsidiaire (voir commentaire de l'art. 42).

Art. 44 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. 45 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).

Art. 46 Non-perception des redevances

L'OFDF est habilité à définir les cas dans lesquels il est possible de renoncer à la perception des redevances. Il ne s'agira pas d'une exonération au sens du droit fiscal, mais de la non-perception des redevances fixées. 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 la proportionnalité. L'OFDF pourra à l'avenir renoncer à percevoir les redevances si les frais administratifs sont disproportionnés par rapport au montant des redevances. Vu les nouvelles possibilités techniques, il semble indiqué de prévoir une possibilité de ne pas percevoir les redevances fondée sur le principe de la proportionnalité. En effet, avec la numérisation des processus de perception et les procédures de paiement électroniques, il sera possible de percevoir automatiquement de petits montants également. Les frais administratifs joueront ainsi un rôle moins important. La numérisation permettra de simplifier fortement les procédures – comme le demande la motion 15.3551 Noser du 11 juin 2015 «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. Outre l'adaptation de la règle relative à la non-perception, le projet prévoit des facilités pour l'économie concernant la déclaration des marchandises (voir art. 23 P-LE-OFDF), notamment la déclaration simplifiée visée à l'art. 15, al. 3, P-LE-OFDF.

S'agissant de la TVA sur les importations, l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur insignifiante ou grevés d'un impôt minime restera franche d'impôt, conformément à l'art. 53, al. 1, let. a, LTVA. Cette disposition spéciale prime l'art. 46 P-LE-OFDF.

Art. 47 Exigibilité de la dette fiscale 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 est régie par l'art. 38.

Al. 2

La dette fiscale conditionnelle visée à l'art. 39 devient inconditionnelle, et donc exigible, lorsque les conditions prévues par l'autorisation (art. 24, al. 4), par la loi ou par le traité international ne sont pas remplies. Sont réservées les réglementations spéciales d'actes législatifs relevant du droit fiscal qui prévoient l'exigibilité partielle des dettes fiscales conditionnelles (voir commentaire de l'art. 39, al. 3).

Al. 3

Le principe selon lequel les décisions relatives à la dette fiscale sont immédiatement exécutoires, prévu à l'al. 3, et l'exclusion de l'effet suspensif des voies de droit contre ces décisions correspondent matériellement à l'actuel art. 72, al. 2, LD.

Art. 48 Modalités de paiement

Al. 1

L'al. 1 prévoit comme règle de base que la dette fiscale doit 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)[78] se justifie dans une procédure de perception des redevances entièrement numérique pour les personnes agissant à titre professionnel. Le Conseil fédéral pourra 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. 15), l'obligation de payer sans numéraire ne s'applique pas. Cela concerne en particulier le trafic touristique.

Al. 2

Il incombera au DFF de régler les modalités de paiement, en particulier de fixer les délais de paiement de manière uniforme. Le DFF devra également définir les conditions d'octroi de facilités de paiement (notamment paiement par acomptes). Le projet mis en consultation prévoyait d'attribuer cette compétence législative à

78 RS **941.10**

l'OFDF, mais cette proposition a été largement critiquée dans le cadre de la consultation. Il a été tenu compte des critiques: le projet prévoit ainsi que cette compétence incombe au département, comme dans le droit en vigueur (art. 72, al. 2, LD).

Art. 49 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 – est maintenu.

Al. 2

Comme à l'heure actuelle, le DFF fixera le montant jusqu'à concurrence duquel l'OFDF ne percevra aucun intérêt moratoire, principalement pour des raisons d'économie administrative (let. a). Il appartiendra également au DFF de définir les autres cas dans lesquels l'OFDF ne percevra pas d'intérêt moratoire (let. b). Il est ainsi prévu de maintenir sous une forme analogue la règle prévue par 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 règle les intérêts rémunératoires versés par l'OFDF: un intérêt rémunératoire est 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 sont 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). Compte tenu des critiques exprimées dans la doctrine à ce sujet, ils sont désormais inscrits dans la loi.

Al. 4

Comme à l'heure actuelle (art. 74, al. 4, LD), le DFF fixera les taux d'intérêt.

Art. 50 Prescription de la dette fiscale

La disposition actuelle relative à la prescription (art. 75 LD) ayant fait ses preuves dans la pratique, elle est 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) ou de suspension (al. 3), qui ont 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 dette fiscale a pris naissance (al. 5). Lorsque la dette fiscale est conditionnelle (art. 39), ce délai commence à courir à compter de la fin de l'année civile durant laquelle elle est devenue exigible (art. 47). En outre, les délais de prescription plus longs prévus par les art. 11 et 12 DPA sont réservés.

Dans le cadre de la procédure de consultation, certains ont exprimé le souhait que les dispositions du P-LE-OFDF en matière de prescription soient calquées sur celles de la législation sur la TVA. La LTVA prévoit, tant pour l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse que pour l'impôt sur les acquisitions, que le droit de taxation se prescrit dans tous les cas par dix ans à compter de la fin de la période fiscale pendant laquelle la créance est née (art. 42, al. 6, en relation avec l'art. 48, al. 2, LTVA). En revanche, pour la TVA sur les importations – dont la perception incombe à l'OFDF –, la LTVA renvoie à la législation douanière en vigueur (art. 56, al. 4, LTVA), qui prévoit un délai de prescription absolu de quinze ans. Un délai de prescription absolu de quinze ans est par ailleurs usuel dans le domaine des redevances publiques (voir par ex. art. 120, al. 4, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct[79], 23, al. 5, LTab, 25, al. 4, Limpmin, 21, al. 4, LIB, 20, al. 4, Limpauto, et 15, al. 4, LRPL). Il est donc justifié de maintenir dans le P-LE-OFDF le délai de prescription absolu à quinze ans – et non de le faire passer à dix ans – et de prévoir dans divers actes législatifs relevant du droit fiscal dont l'exécution incombe à l'OFDF (art. 8 P-LE-OFDF) une disposition spéciale primant la LE-OFDF.

Chapitre 2 Garantie des créances

Sur le plan matériel, les dispositions régissant actuellement la garantie de la créance douanière (art. 76 à 84 LD) sont largement reprises dans le P-LE-OFDF. 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. 51 Objet de la garantie

Dans le droit en vigueur, les créances pour lesquelles une garantie est exigée ne sont pas précisées dans la loi, mais uniquement à l'art. 200 OD, qui porte sur le cautionnement. Pour des raisons de sécurité juridique, cette question sera à l'avenir réglée par la loi. Conformément à cette disposition, l'OFDF pourra exiger une garantie pour couvrir toutes les redevances dont la perception lui incombe, les intérêts moratoires perçus sur celles-ci, les amendes prononcées ou probables en lien avec ces redevances, ainsi que tous les frais de procédure et les autres frais liés aux redevances et aux amendes. Ces derniers comprendront par exemple les frais d'entreposage des marchandises séquestrées en tant que gage ou les frais des expertises réalisées pour déterminer la valeur des marchandises.

Une garantie ne devra pas nécessairement être exigée dans tous les cas. L'OFDF exigera certes régulièrement une garantie en particulier dans les cas visés à l'art. 52, al. 1, let. a et b (hors exceptions basées sur l'art. 52, al. 4), mais il pourra aussi y renoncer, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, en cas d'infraction à la législation

79 RS **642.11**

administrative (art. 52, al. 1, let. c) pouvant déboucher sur l'ouverture à la fois d'une procédure pénale et d'une procédure de perception subséquente visée à l'art. 12, al. 1, DPA.

Art. 52 Conditions

Al. 1

Conformément à l'al. 1, l'OFDF exigera une garantie lorsque la dette fiscale est conditionnelle (let. a), lorsque l'acquittement d'une créance visée à l'art. 51 paraît menacé (let. b) ou lorsqu'une créance visée à l'art. 51 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'art. 76 LD. La let. c prévoit une nouvelle condition, à savoir le fait que la créance visée à l'art. 51 est née à la suite d'une infraction à la législation administrative fédérale. Elle concerne tant les procédures pénales que les procédures de perception subséquente fondées sur l'art. 12 DPA. Dans la pratique, la nécessité qu'une menace compromette l'acquittement de la créance constitue souvent un obstacle trop important. Dans la procédure pénale douanière, le séquestre à titre de gage en tant que moyen de garantie s'est donc souvent avéré inapproprié. Pour que les instruments du gage et, à l'avenir, de la décision de réquisition de sûretés puissent être appliqués de manière efficace, ils doivent pouvoir être utilisés dès que l'OFDF constate l'existence d'une infraction entraînant la soustraction de redevances.

Contrairement au droit en vigueur (voir art. 76, al. 1, LD), le P-LE-OFDF ne prévoit pas d'obligation générale de fournir une garantie lorsque l'OFDF octroie des facilités de paiement. Cela n'empêchera toutefois pas l'OFDF d'exiger une garantie lorsque l'acquittement de la créance paraît menacé (al. 1, let. b), que des facilités de paiement aient ou non été octroyées. Il pourra par exemple le faire lorsque le débiteur est en demeure malgré les facilités accordées (paiement par acomptes ou prolongation du délai; al. 2, let. b) ou lorsque le résultat de l'examen de la solvabilité l'y incite (al. 2, let. a).

Al. 2

L'al. 2 porte sur la condition prévue par l'al. 1, let. b, et précise les cas dans lesquels l'acquittement d'une créance visée à l'art. 51 paraît menacé. Par rapport au droit en vigueur (LD), il inclut un nouveau critère fondé sur la solvabilité du débiteur de la dette fiscale. L'acquittement sera ainsi considéré comme menacé lorsque la capacité de paiement du débiteur paraît compromise vu l'examen de sa solvabilité (let. a). En particulier pour la garantie de créances conditionnelles, il n'est pas possible d'attendre que le débiteur soit en demeure. Un examen de la 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 visées à l'art. 51 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. Cette disposition est nécessaire pour qu'une garantie puisse être exigée dans une procédure pénale pour les créances visées par l'art. 12 DPA, pour les amendes et pour les frais de procédure, faute de quoi l'art. 51 resterait sans effet.

Al. 4

Le droit en vigueur délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer les cas dans lesquels aucune sûreté ne peut être exigée par l'OFDF et ceux dans lesquels seule une partie de la créance doit être garantie. Le projet ajoute la possibilité d'une garantie forfaitaire. Il sera ainsi possible de fixer un forfait pour la garantie, et donc d'appliquer un calcul simplifié. Les forfaits (par pièce, en pourcentage de la valeur des marchandises, etc.) pourront couvrir plusieurs types de redevances (par ex. droits de douane et TVA). Le calcul forfaitaire est déjà appliqué à l'heure actuelle et a fait ses preuves. Lorsqu'une dette fiscale conditionnelle devient exigible, les redevances prévues par les actes législatifs applicables relevant du droit fiscal sont dues et doivent être réclamées, indépendamment de la manière dont la dette fiscale a été calculée (calcul forfaitaire ou montant effectif).

Lors de l'acheminement de marchandises dans un entrepôt douanier (destination visée à l'art. 24, al. 1, let. g), la dette fiscale est conditionnelle (art. 39, al. 2, P-LE-OFDF) et ne devient exigible qu'une fois la condition réalisée. Conformément à l'al. 3, l'OFDF pourrait certes exiger une garantie pour ces créances non exigibles, mais il est prévu que le Conseil fédéral, dans l'ordonnance qu'il édictera en vertu de l'al. 4, renonce à la perception d'une garantie pour la dette fiscale conditionnelle liée à l'acheminement dans un entrepôt douanier. Il s'agit de ne pas occasionner des frais supplémentaires aux entrepôts douaniers afin de ne pas désavantager la place économique suisse.

Il est en outre prévu de dispenser les titulaires d'une autorisation générale pour les destinations visées à l'art. 24, al. 1, let. d et e, (entreprises titulaires du statut «Rafinador») de l'obligation de fournir une garantie des redevances. Les modalités seront réglées par voie d'ordonnance.

Art. 53 Garantie dans les entrepôts fiscaux

Al. 1

Un entrepôt fiscal est un lieu du territoire douanier agréé par l'OFDF où des marchandises non imposées visées dans la LTab, la Limpmin ou la LAlc peuvent être fabriquées, extraites, traitées, ouvrées et entreposées (art. 68). Les créances fiscales prenant naissance en cas de sortie d'entrepôt ou d'utilisation des marchandises dans l'entrepôt sont souvent élevées. L'OFDF pourra exiger une garantie pour couvrir ces créances fiscales qui n'ont pas encore pris naissance, comme le prévoit déjà le droit en vigueur (voir art. 30 Limpmin, 34, al. 2, LAlc et 26, al. 1, LTab). La fourniture des sûretés correspondantes est régie par les art. 54 ss.

Al. 2

La compétence de déterminer les cas dans lesquels il est possible de n'exiger aucune garantie ou d'exiger une garantie partielle ou forfaitaire est déléguée au Conseil

fédéral. Les forfaits peuvent se référer à différents facteurs (par exemple, les créances des périodes fiscales passées).

Art. 54 Genres de garantie

Pour des raisons de clarté, cet article dresse la liste des manières dont les créances visées à l'art. 51 peuvent être garanties: la fourniture de sûretés, la décision de réquisition de sûretés et le droit de gage. Le cautionnement n'est plus réglé séparément comme dans la LD, mais est considéré comme une forme de fourniture de sûretés (voir commentaire de l'art. 55).

Les créances doivent 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 faut soit rendre une décision de réquisition de sûretés soit faire valoir le droit de gage. Pour faire valoir le droit de gage, l'OFDF n'est pas tenu de rendre au préalable une décision de réquisition de sûretés, comme la doctrine et la jurisprudence le préconisent parfois concernant le droit en vigueur au nom du principe de la 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. 55

Al. 1

La fourniture de sûretés est la mesure de garantie des créances visées à l'art. 51 la moins incisive et elle devra, comme dans le droit en vigueur, toujours être appliquée en premier lieu, conformément au principe de la proportionnalité.

En règle générale, le P-LE-OFDF ne contient pas de dispositions matérielles propres sur la fourniture de sûretés, mais renvoie aux dispositions de la législation sur les finances de la Confédération. Est ici déterminant l'art. 39 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)[80], 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)[81]. 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.

Al. 2

Cette disposition règle toutefois spécifiquement la fourniture de sûretés sous forme de dépôt dans la procédure électronique. Il y est question de «dépôt», car il n'y aura plus

80 RS **611.0**
81 RS **611.01**

de paiements en numéraire dans la procédure électronique. Les sûretés devront à l'avenir être fournies sans numéraire. Comme pour la dette fiscale (art. 48, al. 1), le Conseil fédéral pourra prévoir des exceptions à l'obligation de payer sans numéraire lorsque les sûretés sont fournies sous forme de dépôt.

Section 3 Décision de réquisition de sûretés

Art. 56

Si la créance n'est pas suffisamment garantie par des sûretés fournies en vertu de l'art. 55, l'OFDF pourra rendre une décision de réquisition de sûretés et garantir ensuite la créance par voie de séquestre ou de poursuite. L'art. 56 correspond matériellement à l'art. 81 LD. Vu la raison d'être des décisions de réquisition de sûretés, les voies de droit contre ces dernières n'auront, comme aujourd'hui, pas d'effet suspensif. Cela ne figure pas explicitement à l'art. 56, mais découle de l'art. 87, al. 2. 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)[82]. L'opposition à l'ordonnance du séquestre prévue à l'art. 278 LP est exclue.

Section 4 Droits de gage

Art. 57 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 du P-LE-OFDF. Le projet ne prévoit que quelques petites adaptations rédactionnelles par rapport au droit en vigueur (art. 82 LD).

Al. 1

Le droit de gage légal comprend d'une part les marchandises soumises à des redevances perçues par l'OFDF en vertu de l'art. 8 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 pour lesquels aucune redevance n'est due. 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 prévus par l'art. 51 doivent être acquittés. Lorsque le produit de la réalisation du gage ne permet pas d'acquitter toutes les créances, le débiteur peut opérer un choix qui a un impact sur

82 RS **281.1**

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

Art. 58 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 séquestre 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. 59 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. Sont 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 frais d'entreposage et d'entretien ainsi que le risque de dommage.

Al. 2

L'al. 2 règle la restitution à leur propriétaire des marchandises ou des choses séquestrées lorsque le propriétaire ne répond pas personnellement de la créance 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 incombe au propriétaire.

Chapitre 3 Perception subséquente et remise des redevances

Art. 60 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 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 perception subséquente devra être communiquée à la personne assujettie aux redevances dans un délai d'un an à compter du moment où la décision de taxation a été rendue. Pour des raisons de sécurité juridique et de charge de la preuve, la forme écrite est requise.

En contrepartie, le projet prévoit un délai d'une année également pour les oppositions aux décisions de taxation en première instance (art. 85, al. 1). En outre, dans le cadre des procédures de perception subséquente (art. 60 P-LE-OFDF et 12 DPA), les personnes concernées pourront à l'avenir faire valoir d'éventuels allégements, réductions ou exonérations des redevances, sur présentation des preuves correspondantes. Ces adaptations répondent à deux besoins de longue date de l'économie et des participants à la procédure.

Art. 61 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 valables pour toutes les redevances dont la perception incombe à l'OFDF en vertu de l'art. 8, pour autant que la LE-OFDF soit applicable (art. 4). Les dispositions relatives à la remise des redevances sont abrogées dans les différents actes législatifs pertinents, à l'exception de l'art. 64 LTVA, qui prévoira toujours à l'avenir le motif de remise supplémentaire de l'insolvabilité de l'importateur.

L'al. 1, let. a, concerne les marchandises faisant l'objet d'un contrôle visé au titre 6 dans le cadre de la procédure de taxation, les marchandises assorties d'une dette fiscale conditionnelle (art. 39) et les marchandises 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 le consentement des autorités.

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

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. 60 P-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'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 19 juillet 2016 du Tribunal administratif fédéral A-7798/2015). 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 reste fixé à un an à compter de l'entrée en force formelle de la décision de taxation ou de la décision de perception subséquente (voir art. 86, al. 3, LD). Les modalités relatives au délai sont régies par les art. 20 à 22*a* PA.

Chapitre 4 Recouvrement des créances

Art. 62 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 exécutoire non acquittée visée à l'art. 51 n'est pas garantie par un gage au sens de l'art. 57 ou n'est pas couverte intégralement par la réalisation du gage et que le délai de paiement imparti aux débiteurs par l'OFDF est échu. La poursuite interviendra donc à titre subsidiaire par rapport au 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 de la dette fiscale 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. 57. 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 créance ne sera donc colloquée qu'une fois la décision de l'OFDF entrée en force.

Art. 63 Réalisation du gage

Al. 1

Les conditions de réalisation du gage correspondent à celles fixées à l'art. 87, al. 1, LD. La créance garantie devra être exécutoire (let. a). Les décisions de l'OFDF concernant la dette fiscale seront immédiatement exécutoires et les voies de droit contre celles-ci n'auront pas d'effet suspensif (art. 47, al. 3). Par conséquent, pour que le gage puisse être réalisé en vertu de l'art. 63, il ne sera pas nécessaire que la décision soit entrée en force, mais une deuxième condition sera requise: le délai de paiement imparti aux débiteurs 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.

Si l'office cantonal des poursuites réalise le gage, la procédure sera régie par analogie par les art. 122 à 130 LP. Des dispositions d'exécution pourront en outre être édictées (à l'instar des actuels art. 19 ss de l'ordonnance du DFF du 4 avril 2007 sur les douanes [OD-DFF][83]).

Al. 4

Comme le droit en vigueur (art. 87, al. 2, LD), cet alinéa permettra 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 a 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 est également habilité à fixer des conditions supplémentaires auxquelles une vente de gré à gré sera autorisée (let. a). Sont concernés principalement les cas dans lesquels il n'est pas nécessaire ou pas possible d'obtenir l'accord du propriétaire, tels qu'ils sont prévus dans le droit en vigueur à l'art. 221*a* OD (par ex. lorsque le gage n'est pas vendu à l'issue des enchères ou pour des marchandises ou des choses de faible valeur dont la propriété n'est pas attribuée).

Chapitre 5 Entrepôts douaniers, entrepôts fiscaux, boutiques hors taxes et buffets de bord

Section 1 Entrepôts douaniers

Art. 64 Définition

Par «entrepôt douanier», on entend un lieu du territoire douanier agréé par l'OFDF où peuvent être entreposées pendant une durée illimitée des marchandises qui ne sont pas en libre pratique. Les marchandises destinées à être entreposées dans un tel entrepôt doivent être assorties de la destination de l'acheminement dans un entrepôt douanier (art. 24, al. 1, let. g).

Art. 65 Autorisation d'exploiter un entrepôt douanier

Al. 1 à 3

Une autorisation de l'OFDF est requise pour exploiter un entrepôt douanier. Pour obtenir une telle autorisation, le requérant devra avoir son siège ou son domicile sur le territoire douanier et remplir diverses autres conditions basées en partie sur celles applicables aux opérateurs économiques agréés (AEO) en vertu de l'art. 35, al. 1. Il

83 RS **631.011**

devra en outre notamment permettre à l'OFDF de procéder aux examens et aux contrôles sans que cela entraîne des frais administratifs disproportionnés. Le critère de la proportionnalité sera en particulier rempli lorsque l'entrepôt enregistre un nombre minimal d'entrées et de sorties d'entrepôt. Cette condition découle des recommandations formulées par le Contrôle fédéral des finances (CDF) 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»[84] (ci-après: rapport «Ports francs et entrepôts douaniers ouverts»). Un nombre minimal d'entrées et de sorties d'entrepôt ne devra cependant pas être imposé lorsque sont entreposées des marchandises de grande consommation peu transbordées en raison de leur genre, comme des céréales ou des carburants et combustibles. Il en ira de même pour les marchandises de grande valeur (valeurs patrimoniales privées), comme les métaux précieux et plaqués de métaux précieux, les objets d'art et les antiquités, pour autant que le modèle d'affaires de l'exploitant prévoie d'offrir le service d'entreposage à différents clients. Ces exceptions s'imposent en raison du besoin économique auxquels répondent ces entrepôts douaniers. Sans elles, de nombreux entrepôts douaniers ne pourraient plus être exploités après l'entrée en vigueur du nouveau droit. C'est pourquoi il n'est pas donné suite à la demande du CDF à cet égard.

Les deux types d'entrepôts douaniers prévus par le droit en vigueur, à savoir l'entrepôt douanier ouvert et le dépôt franc sous douane, sont maintenus, mais ils seront à l'avenir régis par une base légale uniforme et soumis à des conditions largement communes. Contrairement au droit en vigueur, le projet prévoit par ailleurs qu'une déclaration électronique des marchandises devra être établie pour toutes les entrées et sorties d'entrepôt et qu'une comptabilité des stocks devra être tenue pour toutes les marchandises entreposées dans un dépôt franc sous douane.

Al. 4

Comme à l'heure actuelle, l'autorisation d'exploiter un dépôt franc sous douane sera octroyée uniquement si celui-ci est séparé du reste du territoire douanier. De plus, il est impératif que les dépôts francs sous douane soient en principe ouverts à chacun aux mêmes conditions. Cette disposition est nécessaire à cause de leur caractère public; elle garantit l'égalité de traitement des clients de la part de l'exploitant. Ce dernier peut, dans les limites du règlement d'entrepôt, exclure des entrepositaires qui ne se comportent pas correctement.

Art. 66 Exploitant d'un entrepôt douanier

Al. 1 et 2

L'exploitant est la personne qui exploite l'entrepôt douanier. Il devra répondre aux obligations incombant actuellement à l'entreposeur (art. 53, al. 5, et 66, al. 3, LD). Il devra veiller à ce que les marchandises, pendant leur entreposage dans l'entrepôt

84 Numéro d'audit 12490, disponible à l'adresse suivante: www.efk.admin.ch > Publications > Finances publiques & impôts.

douanier, ne soient pas soustraites à la surveillance (al. 2, let. a) et à ce que les obligations qui découlent de l'acheminement dans un entrepôt douanier soient respectées (al. 2, let. b).

Al. 3

L'exploitant pourra admettre en tant qu'entrepositaires uniquement les personnes qui remplissent les conditions fixées par le Conseil fédéral pour les entrepositaires (renvoi à l'art. 67, al. 2).

Al. 4

À l'heure actuelle, les obligations de l'entreposeur (à l'avenir: de l'exploitant, voir commentaire de l'art. 66) sont réglées par voie d'ordonnance (art. 182 OD). Elles seront à l'avenir prévues par la loi. L'al. 4 prévoit ainsi que les exploitants devront tenir un registre des entrepositaires.

Art. 67 Entrepositaire

Al. 1

La notion d'entrepositaire telle que définie à l'art. 63, al. 2, LD laisse une grande marge d'interprétation. Elle est donc redéfinie afin d'éviter les divergences d'interprétation. Est considérée comme entrepositaire la personne qui dispose d'un espace dans un entrepôt douanier et qui décide des marchandises qui y sont entreposées. Elle pourra y entreposer ses propres marchandises ou des marchandises d'autrui. L'entrepositaire étant soumis aux droits et obligations qui découlent de l'acheminement dans un entrepôt douanier, il sera la seule personne autorisée à procéder à des entrées et des sorties d'entrepôt pour l'espace qui lui est attribué. Il pourra habiliter d'autres personnes à le faire.

Si l'exploitant d'un entrepôt douanier entrepose des marchandises pour son propre compte, il sera lui aussi réputé entrepositaire.

Al. 2

Le Conseil fédéral aura la compétence de fixer des conditions pour les entrepositaires. Ceux-ci devront en particulier disposer d'un domicile de notification sur le territoire douanier. Ils devront également avoir respecté la LE-OFDF, ainsi que les actes législatifs relevant ou non du droit fiscal. En outre, ils devront disposer d'un système de contrôle interne (SCI) permettant d'empêcher, de déceler et de corriger les erreurs. Ils devront aussi garantir que les personnes responsables possèdent des connaissances suffisantes de la destination de l'acheminement dans un entrepôt douanier. Ces conditions découlent des recommandations formulées par le CDF dans son rapport «Ports francs et entrepôts douaniers ouverts».

Al. 3 et 5

Les obligations incombant à l'entrepositaire correspondent fondamentalement à celles prévues par le droit en vigueur (art. 52, al. 3, et 63, al. 3, LD). L'entrepositaire devra remplir les obligations en lien avec l'acheminement dans un entrepôt douanier (al. 3, let. a), tenir une comptabilité électronique des stocks de marchandises entreposées (al. 3, let. b) et garantir l'identité des marchandises entreposées (al. 3, let. c).

Actuellement, l'entrepositaire doit tenir un inventaire de toutes les marchandises entreposées dans un entrepôt douanier (art. 56, al. 1, LD) et de toutes les marchandises sensibles entreposées dans un dépôt franc sous douane (art. 66, al. 1, LD). Les dépôts francs sous douane contenant majoritairement des marchandises sensibles (art, biens culturels, antiquités, bijoux, diamants, tabacs manufacturés), un inventaire doit donc déjà être tenu à l'heure actuelle pour la plupart des marchandises qui y sont entreposées. À l'avenir, l'entrepositaire devra tenir pour toutes les marchandises entreposées une comptabilité électronique des stocks satisfaisant aux exigences de l'OFDF. L'OFDF pourra ainsi renoncer à stationner du personnel sur place, conformément à sa future stratégie de contrôle.

Les dépôts francs sous douane faisant l'objet d'une attention particulière tant en Suisse qu'à l'échelle internationale, le projet prévoit d'augmenter les exigences en matière d'inventaire, et partant la sécurité douanière. La comptabilité électronique des stocks permettra de réaliser des analyses de risques ciblées. Les inventaires sous forme de simples listes (par ex. listes Excel) ne seront plus autorisés.

Al. 4

L'entrepositaire pourra déléguer à un tiers (par ex. à une personne qui déclare des marchandises à titre professionnel) les obligations qui lui incombent, mais il restera responsable envers l'OFDF du respect de celles-ci.

Section 2 Entrepôts fiscaux

Art. 68 Définition

L'art. 68 décrit de façon générale la fonction fondamentale des entrepôts fiscaux: il s'agira d'un lieu où des marchandises non imposées visées dans la LTab, la Limpmin ou la LAlc peuvent être fabriquées, extraites, traitées, ouvrées et entreposées. Comme à l'heure actuelle, les entrepôts fiscaux répondront à un double objectif: faire en sorte que la créance fiscale naisse au moment le plus proche de la mise à la consommation des marchandises et garantir la sécurité fiscale.

Art. 69 Autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal

Al. 1 à 3

Une autorisation de l'OFDF sera également toujours requise pour exploiter un entrepôt fiscal. Pour obtenir une telle autorisation, le requérant devra avoir son siège ou son domicile sur le territoire douanier et remplir diverses autres conditions. Il

n'existera plus que deux types d'entrepôts fiscaux: les établissements de fabrication et les dépôts francs. Les raffineries de pétrole entreront dans la catégorie des établissements de fabrication.

Le requérant devra en outre notamment permettre à l'OFDF de procéder aux examens et aux contrôles sans que cela entraîne des frais administratifs disproportionnés (al. 3, let. g).

Al. 4

Le Conseil fédéral pourra toujours restreindre l'entreposage dans un entrepôt fiscal aux marchandises qui sont la propriété du titulaire de l'autorisation (comme c'est le cas pour l'alcool, par ex.). Il pourra en outre restreindre l'entreposage aux marchandises qui ont été fabriquées ou extraites par le titulaire de l'autorisation, notamment dans le domaine des tabacs manufacturés.

Art. 70 Obligation du titulaire de l'autorisation

La personne titulaire de l'autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal sera responsable de son exploitation régulière et de sa surveillance, et donc de sa sécurité. L'exploitation effective de l'entrepôt pourra être déléguée à un tiers, mais pas la responsabilité envers l'OFDF.

Section 3 Boutiques hors taxes et buffets de bord

Art. 71 Autorisation d'exploiter des boutiques hors taxes

Matériellement, l'art. 71 correspond largement au droit en vigueur (art. 17, al. 1 et 1bis, LD). Dans les boutiques hors taxes des aérodromes, des marchandises qui ne sont pas en libre pratique pourront être vendues aux voyageurs à destination ou en provenance de l'étranger (al. 1). Une autorisation sera requise pour exploiter une boutique hors taxes (al. 2). Le Conseil fédéral fixera les conditions requises pour l'octroi de l'autorisation (al. 3). Il se fondera pour cela sur les conditions à remplir pour obtenir une autorisation d'exploiter un entrepôt douanier (art. 65). Les mesures de contrôle et de sécurité nécessaires devront notamment être assurées, comme le prévoit déjà le droit en vigueur à l'art. 17, al. 3, LD. Comme pour les entrepôts douaniers, l'OFDF sera l'autorité chargée de délivrer les autorisations. Contrairement au droit en vigueur, l'art. 61 P-LE-OFDF fait référence aux marchandises «qui ne sont pas en libre pratique». Les voyageurs qui achètent des marchandises dans des boutiques hors taxes doivent en effet les déclarer lors du franchissement de la frontière douanière et payer les redevances d'importation correspondantes si le montant de leurs achats dépasse les franchises quantitatives prévues par le P-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 aérodromes avec bureau de douane occupé en permanence. À l'avenir, le Conseil fédéral déterminera les aérodromes où l'exploitation de boutiques hors taxes pourra être autorisée (al. 3, let. a). Il s'agira des

aérodromes en mesure d'identifier, au moyen de cartes d'embarquement ou de billets, les personnes autorisées à faire des achats dans ce type de boutiques. Comme dans le droit en vigueur (art. 69 OD), le Conseil fédéral déterminera les marchandises qui pourront être vendues dans ces boutiques (al. 3, let. b).

Art. 72 Autorisation d'entreposer des réserves de marchandises qui ne sont pas en libre pratique pour les buffets de bord

L'al. 72 régit les services de buffet de bord. Il correspond matériellement dans une large mesure à l'art. 17, al. 2, LD. Le Conseil fédéral fixera les conditions que devront remplir les exploitants de buffets de bord pour obtenir une autorisation (al. 2). Il se fondera pour cela sur les conditions à remplir pour obtenir une autorisation d'exploiter un entrepôt douanier (art. 65). Les mesures de contrôle et de sécurité nécessaires devront notamment être assurées, comme le prévoit déjà le droit en vigueur à l'art. 17, al. 3, LD. Comme à l'heure actuelle, les services de buffet de bord seront possibles uniquement dans les aérodromes avec un certain volume de trafic. Le Conseil fédéral déterminera par conséquent par voie d'ordonnance où des réserves de marchandises pour les buffets de bord pourront être entreposées et, comme dans le droit en vigueur (art. 70 OD), quelles marchandises pourront être incluses dans ces réserves.

Titre 4 Mesures administratives

Art. 73

Al. 1

Le droit douanier et le droit fiscal confèrent des droits et des obligations aux participants à la procédure de taxation ainsi qu'à d'autres personnes. Si par exemple les responsables des données, les responsables des marchandises, les titulaires des autorisations qui auront été octroyées par l'OFDF ou les personnes qui bénéficieront d'un accord visé à l'art. 192, al. 1, ne remplissent pas leurs obligations ou ne les remplissent qu'imparfaitement, l'OFDF pourra prendre des mesures administratives. Cela concernera avant tout les AEO (art. 35), les titulaires d'autorisations de bénéficier de facilités (art. 23), les titulaires d'autorisations d'exploiter un entrepôt douanier ou un entrepôt fiscal (art. 65 et 69) et les titulaires d'autorisations que l'OFDF octroiera sur la base d'actes législatifs relevant ou non du droit fiscal dont l'exécution lui incombera. Les revers déposés auprès de l'OFDF conformément à l'art. 13 LTab seront assimilés aux autorisations. L'inclusion des participants à la procédure répond aussi à une demande exprimée dans le cadre de la procédure de consultation selon laquelle les mesures administratives devraient pouvoir être prises non seulement contre les titulaires d'autorisations et les responsables des données, mais également contre les responsables des marchandises.

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 ou non du droit fiscal ainsi qu'à garantir l'égalité de traitement entre les 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).

Des mesures administratives pourront également être prises dans des cas autres que des infractions à des actes législatifs que l'OFDF exécutera (let. c). Ainsi, le non-respect des dispositions de procédure, des charges ou des conditions fixées ou des accords conclus (let. b) ou le fait de ne plus remplir les conditions d'octroi d'une autorisation ou les conditions d'aptitude requises (let. a) pourront également déclencher des mesures administratives. Les conditions d'aptitude requises découlent notamment de l'art. 36, al. 1 et 2.

Al. 2

Dans un premier temps, l'OFDF pourra donner des ordres afin de garantir le bon déroulement de la procédure (let. a). Dans un second temps, il pourra assortir les autorisations de charges ou de conditions ou retirer les autorisations en cas de manquements graves (let. b). La limitation ou la suspension d'une autorisation constituent des mesures administratives moins sévères que le retrait. Une limitation envisageable sera l'exclusion des facilités liées à une autorisation, comme par exemple l'établissement d'une déclaration des marchandises réduite complétée *a posteriori* visé à l'art. 23, al. 1, let. b. En vertu de la let. c, l'OFDF pourra ensuite interdire à un responsable des marchandises ou des données de déclarer des marchandises. Lorsque le responsable des marchandises ou des données commet des infractions graves ou répétées à des actes législatifs que l'OFDF exécute, ce dernier pourra même prononcer une interdiction pour une durée indéterminée. Cette mesure peut déjà être ordonnée sous le droit actuel en vertu de l'art. 109, al. 2, LD (voir arrêt du 26 mars 2004 du Tribunal fédéral 2A.139/2004, rendu dans le cadre de l'ancienne loi du 1er octobre 1925 sur les douanes). Comme seule la déclaration des marchandises est interdite, mais que toutes les autres activités liées à la circulation transfrontalière des 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)[85].

Titre 5 Droit de procédure et voies de droit

Chapitre 1 Droit de procédure

Art. 74 Droit de procédure applicable

Al. 1

Sauf dispositions contraires de la LE-OFDF, la procédure sera régie par la PA. L'art. 2 PA est modifié en ce sens dans l'annexe 2 P-LE-OFDF (applicabilité partielle de la PA) et l'art. 3, let. e, PA, abrogé (inapplicabilité de la PA à la procédure de taxation douanière).

85 RS **956.1**

Si les décisions sont fondées sur d'autres lois (par ex. sur la LTrans ou sur la législation en matière de protection des données), la PA ou le droit de procédure prévu par l'acte législatif pertinent sera applicable. La PA sera également applicable en cas de décision relative à des actes matériels visée à l'art. 25*a* PA, par exemple en lien avec l'exécution de contrôles et l'exercice de compétences. Cela correspondra à la pratique en vigueur.

Al. 2

La disposition de la PA relative aux féries (art. 22*a*, al, 1, PA) ne s'appliquera pas à la procédure de taxation. Cette exception s'explique par le fait que la procédure de taxation en tant que procédure de masse en partie temporellement liée aux franchissements de la frontière doit pouvoir se dérouler rapidement. En outre, la procédure de taxation comprend des délais qui ont une fonction de surveillance (par ex. délai pour effectuer un transport de marchandises en libre pratique à travers la Suisse visant à garantir ou à surveiller qu'aucune livraison n'aura lieu sur le territoire douanier pendant le transit). De ces deux points de vue, il est nécessaire que les délais continuent de courir pendant les vacances d'été par exemple. Dans le droit douanier actuel, les féries sont déjà inapplicables aux délais de la procédure de taxation douanière en raison de l'art. 3, let. e, PA, qui exclut de manière générale la procédure de taxation douanière. En raison du passage à l'applicabilité partielle de la PA (voir art. 2, al. 1bis, P-PA dans l'annexe 2), les féries devront être expressément exclues, et ce pour toutes les procédures de taxation menées par l'OFDF, et pas uniquement pour la taxation douanière.

Seront notamment concernés par cette disposition les délais fixés pour la clôture réglementaire des procédures relatives aux destinations des marchandises avec dette fiscale inconditionnelle (voir art. 27 ss en relation avec l'art. 39, al. 1; par ex. le délai de transit mentionné) et les délais fixés pour la remise de déclarations périodiques ou subséquentes des marchandises (art. 16, al. 1, let. b et f, et 2). Les féries visées à l'art. 22*a* PA seront également inapplicables aux délais fixés pour le contrôle du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal dans le cadre de la procédure de taxation (par ex. délai prévu pour l'avis concernant une destruction annoncée de marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante, voir art. 110, al. 1, let. c) ainsi qu'aux délais fixés pour la concrétisation de l'obligation de coopérer dans la procédure de taxation (art. 82, al. 1; par ex. délai prévu pour la remise de documents supplémentaires).

Al. 3

Les dispositions spéciales du chapitre 1 étant conçues pour les procédures purement administratives, elles ne s'appliqueront pas à la procédure pénale administrative. Cette dernière sera régie par les art. 193 ss LE-OFDF et par la DPA, ce qui rendra possible l'introduction de Justitia 4.0. Cela garantira que, dans le cadre de la procédure pénale, les règles valables pour les autres autorités suisses de poursuite pénale vaudront également pour l'OFDF.

Les dispositions spéciales du chapitre 1 ne s'appliqueront pas non plus aux procédures d'entraide judiciaire nationales ou internationales. Dans ces cas, la procédure sera régie par la loi fédérale applicable en l'espèce.

Al. 4

Des réglementations dérogatoires s'appliqueront également à l'assistance administrative fondée sur les art. 171 à 181 et aux enquêtes visées à l'art. 199. À la différence de l'al. 3, seules les dispositions ci-après du présent chapitre (art. 75 à 83) seront cependant exclues. L'applicabilité subsidiaire de la PA visée à l'al. 1 est par conséquent également prévue pour la procédure d'assistance administrative.

Art. 75 Procédure électronique

Al. 1

Dans le cadre de la stratégie de cyberadministration de la Confédération, la décision de taxation électronique à l'importation dans le système de dédouanement e-dec a été rendue obligatoire le 1er mars 2018.

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 une condition à cela: il faut que l'exécution par voie électronique de toutes les procédures écrites menées devant l'OFDF soit en principe obligatoire. Le Conseil fédéral pourra toutefois prévoir des exceptions à la procédure électronique en cas de besoin (voir al. 2). Les procédures électroniques seront menées dans le système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118.

L'accès aux canaux électroniques de l'OFDF sera par conséquent 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 pourra en outre prévoir des exceptions pour certaines procédures écrites pour lesquelles l'exécution par voie électronique ne semble pas indiquée. Ces exceptions concerneront notamment le trafic touristique (let. a). Diverses formes de procédure s'appliquent à ce dernier (forme verbale, forme écrite ou sans forme). Les procédures écrites relevant de la présente norme seront également menées par voie électronique dans le trafic touristique, dans la mesure où cela sera possible et judicieux. Des exceptions telles que l'actuelle boîte à déclaration pourront cependant être prévues.

Si une procédure écrite de première instance est menée sur papier, et non par voie électronique, un passage ultérieur à la procédure électronique pourrait présenter quelques difficultés, car les parties ne seront pas enregistrées et n'auront par conséquent pas accès à la plateforme. Cela pourrait notamment être le cas dans la procédure d'opposition, dans la procédure de recours interne à l'administration (art. 85 et 87) ou

lors de la consultation des pièces. Dès lors, le Conseil fédéral devra également pouvoir prévoir des exceptions à la procédure électronique pour les étapes de procédure susmentionnées.

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 une procédure engagée suite à l'interception classique d'un contrebandier (let. c).

On pourrait également envisager des dispositions contraires à la procédure électronique fondées sur des traités internationaux (par ex. carnet ATA ou carnet TIR). Celles-ci prévaudront de toute façon sur les dispositions de la LE-OFDF, conformément à son art. 3, al. 1.

Al. 3

Pour que la numérisation de la conduite 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 une fois sous forme électronique pourra systématiquement être traité sous cette forme.

L'al. 3 prévoit que l'OFDF assurera l'authenticité et l'intégrité des données transmises (voir aussi art. 5, al. 3, de l'ordonnance du 18 juin 2010 sur la communication électronique dans le cadre de procédures administratives [OCEl-PA])[86]. Cette formulation correspond à celle de la loi fédérale du 18 juin 2021 sur les procédures électroniques en matière d'impôts[87] (voir aussi message correspondant du Conseil fédéral du 20 mai 2020)[88]. 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 pourront être définies par l'OFDF lui-même et adaptées de façon dynamique. La priorité portera en l'occurrence sur les exigences fonctionnelles auxquelles le système utilisé devra satisfaire.

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. C'est pourquoi il sera possible de renoncer à l'authentification de l'utilisateur lors de procédures dans le cadre desquelles il n'existera 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 sera peu important. Cette renonciation comprendra également la possibilité de poser des exigences réduites à l'authentification de l'utilisateur.

86 RS **172.021.2**
87 RO **2021** 673
88 FF **2020** 4579

Il s'agira principalement de procédures pouvant être menées au moyen d'une application pour téléphones portables 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, grâce à l'application QuickZoll, des redevances d'entrée liées au trafic touristique. Toutes ces procédures ne nécessiteront pas de s'assurer de l'identité des utilisateurs au moment de la transmission des données électroniques.

Al. 4

Les écrits transmis par voie électronique ne devront pas être munis d'une signature électronique qualifiée au sens de la loi du 18 mars 2016 sur la signature électronique (SCSE)[89], 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 propre à la Confédération. Des moyens techniques autres que la signature numérique sont déjà prévus à l'heure actuelle (voir art. 6, al. 1, et 9, al. 2, OCEl-PA).

Art. 76 Modalités de procédure en cas de panne ou d'inaccessibilité du système

Si, en cas de panne ou d'inaccessibilité du système, l'OFDF n'est exceptionnellement plus à même de garantir l'exploitation régulière, il recourra à son système de gestion de la continuité des activités pour assurer le relais.

Sur le plan externe, le Conseil fédéral réglera les modalités de procédure et les autres solutions techniques applicables au cas où les systèmes électroniques connaîtraient une défaillance, malgré les protections techniques et juridiques dont ils bénéficieront (let. a).

Le Conseil fédéral édictera également la réglementation applicable au cas où le système d'information de l'OFDF ne serait pas accessible pour d'autres raisons qui ne seraient pas imputables aux utilisateurs (let. b). Internet est un réseau qui peut en effet 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. 77 Caractère contraignant et attribution des écrits transmis par voie électronique

Al. 1

Le contenu des écrits transmis par voie électronique dans la procédure deviendra contraignant au moment de l'activation de ceux-ci. Ce principe vaudra pour tous les écrits dans la procédure électronique qui seront gérés au moyen du système d'information de l'OFDF, par exemple également pour les dépôts de recours ou les demandes d'autorisation.

89 RS **943.03**

Al. 2

La saisie, la lecture, la modification et l'effacement d'un écrit transmis par voie électronique seront attribués, dans un premier temps, à la personne physique dont les données d'accès au système d'information auront été utilisées à cet effet et, dans un deuxième temps, à la personne morale pour laquelle la personne physique aura agi le cas échéant. Chaque titulaire de données d'accès sera par conséquent responsable des opérations effectuées dans le cadre de ses droits d'utilisateur, y compris si celles-ci sont réalisées par des tiers.

Art. 78 Décision automatisée

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

L'automatisation portera ainsi sur les procédures ou les étapes de procédure n'offrant aucune marge d'évaluation ou d'appréciation, car les décisions à rendre découleront alors d'une simple relation de cause à effet. Tel sera par exemple le cas lorsque l'évaluation des faits se limitera à la question de savoir si une personne bénéficie de l'autorisation nécessaire. Pour obtenir la réponse, il suffira d'envoyer une requête automatique à la banque de données déterminante pour les autorisations. Les décisions rendues dans ce contexte reposeront sur des questions auxquelles il suffira de répondre par «oui» ou par «non» et qui excluront toute marge d'appréciation. Le traitement automatisé de la procédure impliquera la possibilité de notifier de manière automatisée une décision correspondante ou de prendre de manière automatisée des décisions correspondantes. La présente norme accordera cette possibilité à l'OFDF, pour autant que les faits soient clairs et que l'acte législatif applicable ne laisse aucun pouvoir d'appréciation.

Il sera également possible de rendre des décisions de taxation de manière automatisée si, sur la base des informations contenues dans le système d'information, les faits peuvent être évalués au moyen de décisions reposant sur des questions auxquelles il suffira de répondre par «oui» ou par «non». Étant donné qu'elles ne présenteront pas une complexité suffisante, les décisions reposant sur des questions auxquelles il suffira de répondre par «oui» ou par «non» ne pourront pas être considérées comme des décisions individuelles automatisées au sens de l'art. 21 nLPD. Il ne sera pas possible de rendre des décisions automatisées si les faits doivent être examinés en détail ou faire l'objet d'évaluations plus complexes (par ex. en cas de procédure de recours interne à l'administration au sens de l'art. 87 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 d'une procédure d'opposition pourront également être des décisions automatisées (art. 86, al. 2). Au plus tard lors de la procédure de recours interne à l'administration visée à l'art. 87, une personne physique contrôlera cependant les recours déposés et prendra la décision correspondante.

Si le traitement automatisé de cas complexes au sens de la nLPD devenait possible, il conviendrait d'examiner la possibilité d'édicter des dispositions complémentaires permettant de rendre des décisions dans un tel cas de figure.

Art. 79 Notification des décisions

Al. 1

Cette disposition prévoit que l'OFDF notifiera aux parties les décisions écrites par voie électronique dans son système d'information.

Seront réservées les procédures écrites pour lesquelles le Conseil fédéral, en vertu de l'art. 75, al. 2, ou une disposition contraire d'un traité international ne prévoira pas la forme électronique. Les décisions de ce type seront notifiées par l'OFDF sous la forme prescrite en l'espèce, c'est-à-dire généralement sur papier. Les dispositions du droit de procédure concerné seront applicables.

Al. 2

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

La décision sera ainsi considérée comme notifiée au moment du premier accès en ligne, mais au plus tard sept jours après avoir été mise en ligne dans le système d'information de l'OFDF. Par rapport au système de dédouanement actuel, cela représentera une amélioration pouvant aller jusqu'à sept jours, étant donné qu'avec e-dec, le délai commence à courir dès que la décision a été mise en ligne dans le système. Le délai prévu au présent alinéa a été fixé à sept jours sur la base de la fiction de notification visée à l'art. 20, al. 2bis, PA.

Al. 3

Durant une procédure, il incombera aux destinataires des décisions de vérifier régulièrement et de leur propre initiative dans le système d'information de l'OFDF si de nouveaux documents sont accessibles en ligne. La périodicité de ces vérifications dépendra des exigences individuelles découlant de la relation d'affaires entretenue entre les personnes concernées et l'OFDF. Cette obligation découle du principe selon lequel les parties à une relation procédurale sont tenues d'agir de bonne foi, c'est-à-dire qu'elles doivent notamment veiller à ce que les documents officiels puissent leur être remis. Ainsi, la boîte de réception du destinataire de la décision dans le système d'information de l'OFDF ne sera au fond rien d'autre qu'une boîtes aux lettres ou une case postale. Elle sera simplement virtuelle, et non matérielle. Les parties vérifient à intervalles réguliers si leur boîte aux lettres ou case postale contient du nouveau courrier. Dans les échanges par voie électronique, cela pourra également être exigé des destinataires des décisions. Dans la limite des possibilités techniques et réelles, l'OFDF attirera l'attention des participants à la procédure sur les nouveaux documents par des moyens appropriés tels que des courriels ou des notifications push. Ces communications ne produiront cependant aucun effet juridique et ne libéreront pas les personnes concernées de leur obligation légale de vérifier de leur propre initiative le contenu de la boîte aux lettres électronique.

On renoncera à l'obligation susmentionnée si le destinataire ne doit pas ou plus du tout s'attendre à la notification de la communication. Cela sera notamment le cas lorsqu'une procédure sera introduite d'office. Dans de tels cas, l'OFDF informera les personnes concernées.

Art. 80 Observation du délai en cas de panne ou d'inaccessibilité du système

Al. 1 et 2

Au cas où, le jour où un délai fixé pour la transmission de données expire, le système d'information de l'OFDF est en panne ou inaccessible pour des raisons qui ne seront pas imputables aux utilisateurs, le délai en cours sera prolongé jusqu'au jour qui suivra celui où la panne aura été résolue ou celui où le système redeviendra accessible.

Si le jour qui suit est un samedi, un dimanche ou un jour férié reconnu par le droit fédéral ou le droit cantonal, le délai sera prolongé jusqu'au jour ouvrable suivant. Le droit cantonal déterminant pour la fixation des jours fériés cantonaux sera celui du canton où la personne qui invoquera le report du jour qui suivra celui où la panne aura été résolue ou celui où le système redeviendra accessible aura son domicile ou son siège.

Al. 3

La personne qui invoquera l'inaccessibilité du système d'information de l'OFDF au sens de la présente norme devra attester celle-ci dès que le système redeviendra accessible. Les utilisateurs accéderont en général à ce système par Internet, un réseau qui peut présenter des défaillances à n'importe quel endroit. Comme il pourra arriver que le système d'information soit accessible à certaines personnes, mais pas à d'autres, il suffira d'attester de manière crédible l'inaccessibilité du système d'information pour prouver cette dernière.

Art. 81 Consultation des pièces

Cette disposition prévoit que les pièces pourront être consultées par voie électronique, ce qui correspond au principe visé à l'art. 75, al. 1, selon lequel les procédures écrites seront menées par voie électronique.

Si, exceptionnellement, la procédure écrite n'est pas menée par voie électronique (voir art. 75, al. 2), la consultation des pièces ne se fera pas non plus par voie électronique.

Art. 82 Obligation de coopérer à la procédure

Al. 1

En vertu de cette disposition, les parties seront tenues 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 la 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 la circulation transfrontalière. La décision relative au genre de coopération qui devra être exigé sera en principe laissée à l'appréciation de l'OFDF.

Al. 2

À la demande de l'OFDF, les parties devront notamment fournir des renseignements verbalement ou par écrit, transmettre des données et présenter des écritures commerciales, des pièces justificatives et d'autres attestations ainsi que des pièces concernant leurs relations d'affaires.

Art. 83 Conservation des données et des documents

Al. 1

Ce n'est que depuis l'entrée en vigueur de l'actuelle LD que le droit douanier connaît une obligation de conserver les documents douaniers (art. 41, al. 1, LD). Avant cela, l'obligation de conserver les données et les documents découlait d'autres actes législatifs. L'al. 1 reprend le principe de l'obligation de conserver et prévoit que les données et les documents qui seront nécessaires à l'application de la LE-OFDF ou d'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal devront être conservés soigneusement et systématiquement et être protégés des dommages. Les personnes assujetties à l'obligation de conserver devront veiller à ce que l'OFDF puisse, pendant toute la durée de conservation, avoir si nécessaire accès aux données et aux documents correspondants.

Al. 2

L'art. 41 LD délègue au Conseil fédéral la compétence de régler les modalités et la durée de conservation (art. 41, al. 2, LD). Dans la plupart des cas, la durée de conservation est de cinq ans à l'heure actuelle (art. 96, let. d, OD).

Cette durée de conservation sera transposée au niveau de la loi et reprise dans son principe. Le délai de conservation restera fixé à cinq ans et commencera à courir à compter de la clôture de la procédure de taxation ou de remboursement correspondante (par ex. une fois que la réimportation ou la réexportation, le décompte dans le trafic de perfectionnement, la sortie d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal ou le remboursement auront été effectués; let. a). Le délai de conservation commencera à courir même en cas d'utilisation d'un moyen de droit contre la décision de taxation ou de remboursement. Le Conseil fédéral pourra prévoir une durée plus courte, par exemple en ce qui concerne les marchandises du trafic touristique. Il fixera le début du délai de conservation (qui sera également de cinq ans) dans les cas qui ne concerneront pas une procédure de taxation ou de remboursement (let. b). Il s'agira par exemple de la procédure conduisant à l'octroi d'une autorisation d'exploiter un entrepôt douanier ou un entrepôt fiscal ou des accords conclus en vertu de l'art. 192.

Le maintien à cinq ans de la durée de conservation (au lieu de la durée de conservation jusqu'à la prescription absolue de la créance fiscale prévue par l'avant-projet) permet de satisfaire à une demande exprimée lors de la procédure de consultation.

Al. 3

Le principe de l'auto-déclaration qui sous-tend le P-LE-OFDF justifie le fait de déléguer les tâches liées à la conservation des données et des documents aux parties à la procédure et de leur attribuer clairement les responsabilités en la matière.

Le cercle des personnes assujetties à l'obligation de conserver, les données et documents devant être conservés et les autres modalités sont déjà réglés au niveau de l'ordonnance (art. 94 à 99 OD). En raison de la multitude de possibilités et de l'évolution de la technologie, cette délégation sera maintenue dans le nouveau droit.

Le Conseil fédéral a l'intention de se fonder sur l'art. 95 OD pour définir le cercle des personnes assujetties à l'obligation de conserver les données et les documents. Ce dernier comprendra notamment les personnes assujetties à l'obligation de déclarer, les débiteurs de la dette fiscale, les titulaires d'autorisations et les personnes qui auront conclu un accord avec l'OFDF en vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF oui qui bénéficieront d'allégements en matière de redevances ou de remboursements.

Les données et documents devant être conservés seront également réglés au niveau de l'ordonnance. La nouvelle réglementation s'inspirera de l'art. 94 OD. Elle définira en outre la forme de conservation. Sauf dispositions contraires d'un traité international ou d'un autre acte législatif (par ex. conservation d'un document original), les données et les documents pourront être conservés sous forme numérique. Le Conseil fédéral pourra en outre prévoir que l'accès et la lisibilité des données et des documents devront être garantis en temps opportun en Suisse et dans les enclaves douanières suisses (accès de l'OFDF). Enfin, il définira les conditions auxquelles une perception subséquente des redevances pourra avoir lieu en cas de non-respect de l'obligation de conserver (voir art. 99 OD).

Chapitre 2 Voies de droit

Section 1 Droit applicable

Art. 84

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, tant pour l'opposition visée aux art. 85 s. que pour la procédure de recours interne à l'administration visée à l'art. 87, et ce peu importe la forme. Les dispositions de la PA relatives à la procédure de recours s'appliqueront par analogie à la procédure d'opposition.

Dans certains cas définis par la loi, les voies de droit prévues en principe aux art. 85 ss P-LE-OFDF ne seront pas applicables. Cela concernera les décisions pour lesquelles la section 4 prévoit des voies de droit propres (voies de droit applicables aux cas spéciaux), à savoir les décisions rendues dans le cadre d'une enquête visée à l'art. 199, d'une procédure pénale administrative ou d'une procédure d'entraide judiciaire nationale ou internationale, ou les décisions de constatation fondées sur l'art. 25*a* PA

(par ex. en lien avec l'exécution de contrôles ou l'exercice de compétences ou d'autres atteintes aux droits fondamentaux, voir aussi commentaire de l'art. 88). En outre, la procédure de recours en cas de commande effectuée sous un nom d'emprunt (art. 112, al. 2) ou en cas de recherches secrètes dans des espaces virtuels (art. 206, al. 5) et en cas de décisions dans la procédure d'assistance administrative internationale (art. 181, al. 3) sera régie par les réglementations prévues aux articles susmentionnés.

Enfin, il convient de noter que les voies de droit applicables aux décisions fondées sur d'autres lois (par ex. sur la LTrans ou sur la législation en matière de protection des données) seront régies par les dispositions correspondantes de la PA ou du droit de procédure prévu. Cela correspondra à la pratique en vigueur.

Section 2 Opposition contre des décisions de taxation

Art. 85 et 86

Les voies de droit relatives aux décisions de taxation ont elles aussi été simplifiées et uniformisées. Ainsi, le P-LE-OFDF ne prévoit plus qu'une seule procédure de recours en la matière. Cela concernera notamment les décisions visées à l'art. 22, al. 4. Le regroupement avec la possibilité d'opposition clarifiera la relation entre l'actuelle rectification (art. 34 LD) et la première voie de recours interne, sans pour autant limiter dans le temps et sur le fond les possibilités de correction. Fixé à un an, le délai d'opposition sera volontairement long. D'une part, ces nouveautés prennent totalement en compte le postulat 17.3377 de Courten du 31 mai 2017 «Entraves inutiles à l'économie par l'application de délais formels»[90]. D'autre part, elles répondent à un besoin exprimé de longue date par l'économie et réitéré dans le cadre de la procédure de consultation, à savoir de disposer de davantage de temps pour procéder à des corrections (voir à ce sujet et au sujet de «l'examen de la possibilité de réparation» selon le modèle du code des douanes ch. 2.1.5, p. 18). Le délai a volontairement été fixé à un an en tant que pendant à la possibilité de correction dont l'OFDF disposera dans le cadre de la perception subséquente (art. 60). En outre, les procédures de recours ordinaires auront l'avantage de permettre aux participants d'invoquer tous les griefs habituels dans la procédure administrative (art. 49 PA) et de les corriger, sur présentation des preuves correspondantes. Enfin, la procédure d'opposition de première instance sera gratuite (art. 89).

Les oppositions devront être déposées par voie électronique dans le système d'information de l'OFDF dans un délai d'un an à compter du moment où le délai prévu pour utiliser ce moyen de droit commencera à courir (art. 85, al. 1 et 3).

Si une procédure écrite de première instance est menée sur papier, et non par voie électronique (sur la base du droit international ou de l'art. 75, al. 2; voir commentaire de l'art. 75, al. 2), il ne pourra être exigé que la procédure de recours devant l'OFDF soit poursuivie exclusivement par voie électronique. En règle générale, les personnes

90 Voir aussi à ce sujet la question 19.1042 de Courten «Pratique répressive de l'Administration fédérale des douanes à l'égard de l'économie. Quand compte agir le Conseil fédéral?»

qui demanderont que justice soit rendue par le biais de telles procédures, par exemple les personnes dans le trafic touristique, ne seront justement pas enregistrées dans le système d'information de l'OFDF. Elles devront par conséquent avoir la possibilité de former une opposition sur papier. Une procédure d'opposition menée exclusivement par voie électronique, point qui a fait l'objet de critiques dans le cadre de la procédure de consultation, ne pourra donc pas être obligatoire. Les exceptions à la procédure électronique que le Conseil fédéral devra définir sur la base de l'art. 75, al. 2, vaudront ainsi également pour la procédure d'opposition.

L'OFDF procédera ensuite à un triage pour déterminer si les oppositions peuvent être traitées de manière automatisée ou non (voir art. 86, al. 2).

En principe, les oppositions seront traitées de manière automatisée lorsqu'elles concerneront des faits ne nécessitant pas de traitement manuel. Il s'agira, en règle générale, de questions pour lesquelles il n'existera que peu ou pas du tout de marge d'appréciation. Tel sera par exemple le cas lorsque les conséquences de la modification demandée seront minimes (par ex. légère différence de redevances, simples modifications des données de base, etc.) ou que des moyens purement informatiques suffiront à vérifier les faits dénoncés.

Le traitement automatisé des oppositions réduira considérablement la charge administrative relative aux opérations de masse. L'objectif est de liquider simplement, grâce à l'automatisation, autant de faits que possible qui relèvent actuellement de la rectification (art. 34 LD). Les oppositions permettront de remédier à des situations dans lesquelles une marchandise aura été déclarée par erreur au tarif normal, bien que les conditions d'une taxation préférentielle aient été réunies, ou à des situations dans lesquelles l'importation en libre pratique aura été déclarée comme destination des marchandises au lieu de l'importation pour admission temporaire. La liquidation automatisée des oppositions permettra aux personnes qui demanderont que justice soit rendue de bénéficier immédiatement d'une décision et, partant, de la sécurité juridique, sans avoir à se soumettre à une procédure de recours chronophage.

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 devront désormais également être traités dans le cadre de la procédure d'opposition. S'il manque des informations ou des documents ne pouvant pas être fournis dans un bref délai par le responsable des marchandises ou le responsable des données (par ex. preuves d'origine), l'OFDF devra procéder, comme c'est le cas à l'heure actuelle, à la taxation au taux tarifaire le plus élevé applicable au genre de marchandise concerné et indiquer, ce qui constituera une nouveauté, à la personne assujettie aux redevances qu'elle peut suivre la voie de l'opposition. Le délai fixé pour l'opposition est volontairement long, notamment en raison de cette nouveauté. Des délais supplémentaires pourraient être accordés dans le cadre de la procédure d'opposition s'il devait arriver une fois que les informations ou documents requis ne soient pas disponibles à temps.

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. 197, mais uniquement si elle a lieu avant que l'OFDF ait eu connaissance de ce fait. Les dénonciations spontanées de ce genre pourront également être liquidées de manière automatisée dans le cadre de la procédure d'opposition.

À titre de mesure d'accompagnement des possibilités d'opposition mentionnées, l'OFDF effectuera un contrôle de plausibilité des oppositions et les soumettra, comme les déclarations des marchandises, à une analyse des risques afin de procéder à un triage permettant de déterminer si les oppositions peuvent être traitées de manière automatisée ou non (art. 86). 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 (art. 85, al. 2).

Section 3 Recours interne à l'administration

Art. 87

Les décisions sur opposition de l'OFDF et les décisions de l'OFDF autres que les décisions de taxation pourront faire l'objet d'un recours auprès de celui-ci dans un délai de 60 jours (al. 1). L'expression «décisions de l'OFDF autres que les décisions de taxation» désigne toutes les décisions que l'OFDF rendra, à l'exception des décisions auxquelles des voies de droit régies de manière autonome s'appliqueront en vertu des art. 88, 112, al. 2, 181, al. 3, ou 206, al. 5 (voir aussi commentaire de l'art. 74, al. 1). Par décisions de l'OFDF autres que les décisions de taxation pouvant directement faire l'objet d'un recours interne à l'administration au sens du présent article, on entend notamment les autorisations, les décisions de perception subséquente (art. 60 P-LE-OFDF ou art. 12 DPA) et les décisions de remise visées à l'art. 61. Ces décisions seront généralement fondées sur un examen des faits au cas par cas, raison pour laquelle l'exécution d'une procédure d'opposition automatisée conçue pour les décisions de masse ne ferait que prolonger artificiellement les voies de droit dans ces cas. Il est donc justifié ici de prévoir directement la procédure de recours interne à l'administration.

Afin de permettre à l'OFDF de se développer, le P-LE-OFDF renonce volontairement à des dispositions relatives à l'organisation. C'est pourquoi le service qui sera compétent pour traiter les recours au sein de l'OFDF ne sera pas nommé précisément au niveau de la loi. Comme le suggère cependant la teneur de l'al. 1, il s'agira obligatoirement d'un service qui n'aura pas été chargé de la procédure conduisant à la décision faisant l'objet d'un recours ou de la décision d'opposition. Dans le cadre du développement de l'OFDF, il conviendra par conséquent de définir au sein de celui-ci un service qui, par analogie avec l'instance actuelle de recours interne à l'administration, pourra statuer de manière indépendante et donc objective sur les recours.

Ce service au sein de l'OFDF recevra les recours par voie électronique et notifiera ses décisions sur recours par la même voie (al. 3). Dans ce contexte, nous renvoyons au commentaire des art. 75, al. 2, et 85 P-LE-OFDF. Si la procédure de première instance et la procédure d'opposition sont menées sur papier, le passage à une procédure électronique ne sera pas indiqué dans toutes les situations. C'est pourquoi le Conseil fédéral définira, sur la base de l'art. 75, al. 2, P-LE-OFDF, dans quels cas il sera possible de renoncer à la forme électronique lors de procédures de recours internes à l'administration.

Le recours n'aura pas d'effet suspensif s'il a pour objet la dette fiscale ou la garantie de la créance fiscale (al. 2).

Section 4 Voies de droit applicables aux cas spéciaux

Art. 88

L'art. 88 prévoit divers cas dans lesquels les voies de droit ordinaires du P-LE-OFDF (art. 85 ss) ne seront pas applicables. Cela vaudra tout d'abord pour les décisions de constatation relatives à des actes matériels rendues en vertu de l'art. 25*a* PA (al. 1, let. a) ainsi que pour les décisions que l'OFDF rendra dans le cadre d'une enquête visée à l'art. 199 (al. 1, let. b). Dans ces deux cas, les voies de droit applicables seront régies par le chapitre III PA, raison pour laquelle les décisions de ce type pourront directement faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

Sur la base du principe de célérité inscrit dans le droit pénal, une réglementation contraire aux voies de droit internes est prévue pour les décisions rendues dans le cadre d'une procédure pénale administrative, à savoir les décisions d'assujettissement à une prestation ou à une restitution au sens de l'art. 12 DPA, les décisions de constatation concernant les bases du calcul des redevances ou du classement tarifaire, les décisions de réquisition de sûretés visées à l'art. 86 et les décisions concernant le séquestre en tant que gage visées à l'art. 58. Ces décisions pourront elles aussi directement faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral, conformément aux règles générales de la PA (al. 1, let. c). Les recours contre les décisions de réquisition de sûretés et contre les décisions concernant le séquestre en tant que gage n'auront pas d'effet suspensif (al. 3), ce qui signifie que les décisions pourront être exécutées immédiatement. Cette disposition est reprise du droit douanier (art. 81, al. 2, LD et art. 215 OD).

Les voies de droit applicables aux autres décisions que l'OFDF rendra dans une procédure pénale administrative sur la base de la DPA seront régies par cette dernière (al. 2). Cela ne concernera pas la procédure de taxation, qui s'achèvera par la notification de la décision de taxation. Le droit de procédure prévu aux art. 74 ss et les voies de droit internes prévues aux art. 85 ss continueront de s'appliquer à celle-ci, et ce même si une procédure pénale administrative a été ouverte avant la clôture de la procédure de taxation.

Les décisions que l'OFDF rendra dans le cadre d'une procédure d'entraide judiciaire nationale ou internationale ne seront pas non plus soumises aux voies de droit ordinaires du P-LE-OFDF (art. 85 ss). Dans ces cas, les voies de droit seront régies par la loi fédérale applicable en l'espèce (al. 4).

D'autres procédures de recours contraires aux art. 85 ss sont prévues par le P-LE-OFDF, notamment aux art. 112 (commande effectuée sous un nom d'emprunt), 206, al. 5 (recherches secrètes dans des espaces virtuels), et 181, al. 3 (voies de droit dans la procédure d'entraide administrative internationale). Ce seront les réglementations prévues aux articles susmentionnés qui seront applicables dans ces cas.

Section 5 Frais et indemnités

Art. 89

L'OFDF ne percevra aucun émolument ni frais pour les procédures conduisant à une décision de taxation, y compris les éventuelles autorisations octroyées en vertu de l'art. 24, al. 4, qu'il rendra dans le cadre de son activité ordinaire. Cela est déjà le cas aujourd'hui (art. 1, al. 1, de l'ordonnance du 4 avril 2007 sur les émoluments de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières)[91]. Les procédures d'opposition, que certains actes législatifs actuels relevant du droit fiscal connaissent, sont en partie payantes et en partie gratuites en raison des différentes réglementations contenues dans ces derniers. La procédure d'opposition automatisée prévue sera uniformément gratuite.

En outre, il ne sera alloué aucun dépens dans toutes les procédures nommées.

Titre 6 Contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport

Les dispositions du titre 6 correspondent dans une large mesure à la réglementation prévue par la LD (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. Cela concernera par exemple les personnes visant à entrer illégalement sur le territoire douanier ou à y entrer dans l'intention d'y commettre un acte criminel. La disposition relative au territoire de contrôle et à l'objet du contrôle reflète le mandat confié à l'OFDF dans ce domaine, tout en respectant la souveraineté de la police cantonale.

Art. 90 Territoire de contrôle

Al. 1

Pour accomplir les tâches prévues aux art. 7 ss, l'OFDF contrôlera des marchandises, des personnes et des moyens de transport en principe d'abord à la frontière douanière et dans l'espace frontalier. Comme c'est le cas à l'heure actuelle, l'espace frontalier ou le secteur d'engagement sera défini dans l'accord cantonal correspondant (voir art. 11). Les contrôles pourront par exemple avoir lieu sur la route, dans le terrain, sur les lignes ferroviaires, sur les voies navigables, dans les aéroports ou dans les aérodromes.

Les dispositions de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)[92] relatives au contrôle de personnes sont réservées. Les dispositions du

91 RS **631.035**
92 RS **142.20**

droit de Schengen[93] relatives à l'abandon du contrôle systématique aux frontières intérieures ont pour conséquence que les contrôles de personnes effectués conformément à la législation douanière aux frontières intérieures ou dans l'espace frontalier n'ont pas le même effet que les contrôles systématiques aux frontières fondés sur le règlement (UE) 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 (règlement [UE] nº 2016/399; ci-après: code frontières Schengen)[94].

Les contrôles de personnes que l'OFDF effectuera sur la base du droit des étrangers ne sont pas réglés ici. Par souci d'exhaustivité, il convient cependant de mentionner les contrôles aux frontières fondés sur le droit des étrangers que l'OFDF 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 qui permet d'assurer la sécurité des frontières extérieures de l'espace Schengen et la sécurité intérieure de la Suisse. À la différence d'autres tâches de police que l'OFDF assumera pour certains cantons (voir art. 10), ils représentent en outre une activité hautement spécialisée pour l'exercice 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 de la qualité (professionnalisme).

Al. 2

L'al. 2 souligne la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Il confère par conséquent à l'OFDF un droit de contrôle sur le territoire douanier uniquement là où celui-ci disposera de la compétence correspondante (par ex. un contrôle de personnes fondé sur l'art. 91, let. b, sera effectué en dehors de l'espace frontalier là où un acte législatif ou un accord cantonal attribuera à l'OFDF les compétences en la matière). En d'autres termes, l'art. 90 P-LE-OFDF n'étend pas les compétences de l'OFDF en matière de contrôles.

Let. a

En plus du principe énoncé à l'al. 1, l'OFDF pourra contrôler le respect de l'obligation de déclarer les marchandises de manière contraignante et vérifier la dette fiscale sur le territoire douanier. Il s'agira en l'occurrence d'une tâche originelle et exclusive de l'OFDF. Le contrôle de la circulation des marchandises ne devra pas se limiter à la frontière douanière ou à l'espace frontalier. Le présent alinéa correspond à l'art. 30, al. 1, LD.

Les contrôles réalisés en aval sur le territoire douanier (voir 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

93 Voir par ex. 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, RS **0.362.31**.

94 JO L 77 du 23 mars 2016, p. 1.

sera souvent contrôlé en aval pour ce qui est des moyens de transport. Les oublis seront en effet faciles à déceler en cas d'immatriculation étrangère.

Let. b

En vertu de la let. b, l'OFDF pourra effectuer des contrôles au domicile de personnes physiques ou morales qui seront ou auront été assujetties à l'obligation de déclarer ou qui bénéficieront d'une autorisation ou d'un accord en vertu de la LE-OFDF. Cela concernera par exemple les transitaires intervenant à la frontière, les exploitants d'un entrepôt douanier ou les entreprises qui procéderont à des décomptes périodiques (dans le trafic de perfectionnement notamment) ou compléteront périodiquement la déclaration des marchandises réduite (selon l'art. 23, al. 1, let. b). L'OFDF devra également pouvoir effectuer à domicile des contrôles de l'emploi des marchandises pour la destination de l'importation pour admission temporaire ou des contrôles des décomptes pour les destinations de l'importation pour perfectionnement actif et de l'importation pour perfectionnement passif. En outre, il pourra procéder à des contrôles au domicile de personnes ayant droit à un remboursement sur le territoire douanier. Le présent alinéa correspond à l'art. 31, al. 1, LD.

Let. c

En plus de l'al. 1, l'OFDF devra également pouvoir contrôler des personnes, des marchandises et des moyens de transport sur le territoire douanier si la déclaration des marchandises est acceptée de manière contraignante sur ce dernier.

Let. d

Enfin, l'OFDF effectuera d'autres contrôles sur le territoire douanier, dans la mesure où il sera lui-même compétent en la matière sur la base d'un acte législatif correspondant ou dans la mesure où les cantons lui en auront délégué la compétence en vertu d'un accord, conformément à l'art. 10 P-LE-OFDF (qui correspond à l'art. 97 LD).

Les compétences déléguées dans le cadre d'accords conclus avec les cantons selon la let. d pourront concerner le traitement d'avis de recherche ou des dénonciations d'infractions de peu de gravité 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 en dehors du territoire douanier (par ex. à l'étranger) seront exclusivement fondés sur le droit international (par ex. patrouilles mixtes en coopération avec les États voisins).

Art. 91 Objet du contrôle

S'agissant de l'exécution de la LE-OFDF, l'OFDF pourra en principe contrôler toutes les marchandises qui auront été ou seront acheminées à travers la frontière douanière. Dans ce cadre, il pourra en outre contrôler la taxation de moyens de transport.

Les contrôles porteront également sur les marchandises soumises à une redevance nationale. Ainsi, l'OFDF devra vérifier si les véhicules soumis à la redevance sur le trafic des poids lourds n'ont pas subi des transformations techniques influant sur le calcul des redevances (logiciel de contournement, manipulation du tachygraphe, etc.).

En outre, il pourra contrôler les personnes soupçonnées:

- de transporter avec elles des marchandises devant être déclarées et des marchandises dont l'importation ou l'exportation est interdite,
- d'entrer illégalement sur le territoire douanier, ou
- d'avoir commis des infractions sur le territoire douanier ou d'y entrer ou d'en sortir pour commettre des infractions.

L'OFDF contribuera ainsi à la lutte contre la criminalité transfrontalière et contre la migration illégale ainsi qu'au maintien de la sécurité intérieure du pays et à la protection de la population.

Enfin, l'OFDF devra pouvoir contrôler le respect des autorisations et des accords fondés sur la LE-OFDF (par ex. respect de l'emploi autorisé des marchandises pour la destination de l'importation pour admission temporaire ou respect des charges décidées). En ce qui concerne les titulaires d'autorisations et les personnes qui bénéficieront d'un accord, il devra également pouvoir procéder à des contrôles même si les marchandises n'ont pas (encore) été déclarées (par ex. contrôles des processus auprès des exploitants d'un entrepôt douanier).

Art. 92 Contrôle automatisé

Les contrôles automatisés déchargeront les collaborateurs de l'OFDF de tâches administratives. Ces derniers pourront ainsi se concentrer sur les 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 banques de données nationales ou internationales.

Les contrôles automatisés porteront en particulier sur les points suivants:

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

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

Les contrôles automatisés consisteront à comparer les données fournies avec les données provenant d'autres 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, un non-respect de la LE-OFDF ou d'actes législatifs relevant ou non du droit fiscal, l'OFDF prendra notamment une ou plusieurs des mesures mentionnées à l'al. 2. Une surveillance au sens de l'al. 2, let. a, sera par exemple indiquée lorsque des marchandises devront être conduites à un poste de contrôle d'un autre office fédéral (par ex. poste de contrôle de conservation des espèces).

Dans la plupart des cas, un contrôle automatisé lors duquel une irrégularité sera constatée ou lors duquel il y aura un soupçon d'irrégularité conduira à un contrôle physique (feu rouge).

Une irrégularité constatée lors d'un contrôle automatisé effectué dans 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 sera devenue contraignante.

Dans certains cas, notamment si des documents pour la taxation définitive manquent encore au moment de l'acheminement, l'OFDF pourra décider une libération des marchandises assortie de charges (feu orange) et permettre ainsi l'amélioration formelle d'une déclaration des marchandises dans un délai défini. Il serait par exemple possible, pour les marchandises exonérées des droits de douane au sens de l'art. 5 P-LDD, de présenter *a posteriori* les justificatifs prouvant les conditions devant être remplies en vue d'une exonération des droits de douane.

Art. 93 Contrôle physique

Al. 1

Les contrôles physiques impliquent une intervention humaine. Outre les contrôles matériels, ils comprennent notamment les contrôles de documents et les contrôles d'entreprises.

Selon sa libre appréciation, l'OFDF effectuera des contrôles intégraux ou des contrôles par sondages. Il bénéficiera ainsi de la compétence nécessaire pour réagir avec rapidité à l'évolution de la situation aux frontières nationales. L'OFDF 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 et efficients. Les contrôles viseront en particulier à assurer la lutte

contre la contrebande, contre la migration illégale, contre la criminalité et contre le terrorisme ainsi qu'à garantir une taxation correcte et l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal.

Les contrôles physiques réglés par la LE-OFDF seront déclenchés:

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

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 d'un contrôle automatisé préalable. En effet, des contrôles pourront être dictés par leur expérience, par exemple s'ils décèlent 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 (saisie de marchandises illégales ou interception 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 pourra également être effectué de façon ciblée, par exemple sur la base 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 art. 9, al. 2, LEI) et les contrôles en aval visant à déceler les infractions commises dans le domaine de la circulation routière (voir art. 3 ss de l'ordonnance du 28 mars 2007 sur le contrôle de la circulation routière [OCCR])[95].

Les cantons pourront cependant déléguer leurs compétences (contrôle, poursuite pénale) à la Confédération en vertu d'un accord (voir art. 10 P-LE-OFDF, qui correspond à l'art. 97 LD). L'OFDF sera ainsi également responsable des contrôles que les cantons lui confieront. Il établira dans son système les rapports relatifs aux résultats de ces contrôles. 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 permettront notamment d'adapter le taux de contrôles à la hausse de la

95 RS **741.013**

circulation transfrontalière. L'OFDF sera ainsi en mesure de réagir efficacement aux situations exceptionnelles en matière de migration ou de circulation des personnes 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 19.3290 Romano du 21 mars 2019 «Scénarios de contrôle des frontières nationales et de modifications législatives éventuellement nécessaires. Rapport», classé dans l'intervalle, chargeait 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 a proposé 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 satisfaisaient déjà à la demande de l'auteur du postulat. Tel sera également le cas de la révision de la LD 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. S'agissant 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 lorsque les contrôles iront au-delà de l'approche axée sur les risques ou de l'approche par sondages et qu'une certaine expertise sera nécessaire (par ex. exécution de dispositions du droit vétérinaire [service vétérinaire de frontière] ou application de la norme NIMP 15[96] [intervention d'équipes d'enquête spécialisées de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV)]).

Al. 2

L'al. 2 s'écarte de la DPA dans la mesure où celle-ci ne prévoit que de simples contrôles préventifs ou contrôles 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. 94 Constatation des faits lors des contrôles de marchandises

Les marchandises pourront faire l'objet d'un contrôle intégral. Dans le cadre de ses contrôles, l'OFDF pourra soumettre des marchandises à toutes les opérations nécessaires à la constatation des faits. Il sera notamment habilité à prélever des spécimens ou des échantillons et à exécuter des analyses chimico-techniques. S'il ne dispose pas des connaissances techniques nécessaires à cet effet, il pourra faire appel à d'autres organes. Cela vaudra notamment pour l'analyse de spécimens et d'échantillons ainsi

96 NIMP 15 = norme internationale pour les mesures phytosanitaires 15; informations complémentaires à ce sujet: www.bafu.admin.ch > Thèmes > Forêts et bois > Informations pour spécialistes > Stratégies et mesures fédérales > Emballages en bois - NIMP 15.

que pour le classement tarifaire de produits qui exigeront de recourir à l'Institut fédéral de métrologie (METAS). Le recours à METAS est expressément mentionné ici, car la transmission correspondante de données à ce dernier, dans la mesure où celle-ci impliquera des secrets d'affaires ou de fabrication, sera également régie par la loi pour ce qui est du traitement des données (voir art. 143, al. 1, qui renvoie à la présente disposition).

Lors de la constatation des faits, l'OFDF devra de manière générale tenir compte du principe de la proportionnalité ainsi que des normes usuelles dans la branche.

Art. 95 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. Cela correspond à la réglementation actuelle (art. 37, al. 1, LD).

Art. 96 Frais et indemnités lors des contrôles physiques de marchandises

Al. 1

Les contrôles effectués correctement qui seront limités au strict nécessaire et opérés avec tout le soin requis 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 Ettlin 15.4153 du 17 décembre 2015 «Clients injustement pénalisés par le régime douanier». En vertu de celle-ci, les frais engendrés par la vérification (désormais, le contrôle) sont à la charge de la personne assujettie à l'obligation de déclarer.

Al. 2

La motion Ettlin modifiée (voir al. 1, ci-dessus) 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. D'après les Chambres fédérales, les coûts de ces contrôles doivent être intégrés aux frais généraux de transport et de dédouanement et répercutés sur l'ensemble des clients et, partant, 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 le P-LE-OFDF (art. 6, let. j). Les Chambres fédérales veulent ainsi permettre à La Poste suisse 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.

L'al. 2 met en œuvre la motion Ettlin modifiée. Les responsables des données (notamment La Poste suisse) pourront facturer un forfait en sus des frais de transport et des autres frais d'expédition pour couvrir les frais qui résulteront d'un contrôle physique.

Art. 97 Obligation de coopérer lors des contrôles

Outre l'obligation de coopérer à la procédure en vertu de l'art. 82 P-LE-OFDF, une obligation de coopérer lors des contrôles est prévue.

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 comprise 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. En outre, tous les documents d'accompagnement nécessaires devront être présentés ou transmis. Les documents d'accompagnement de la déclaration des marchandises devront contenir des informations sur l'admissibilité de la déclaration ou sur l'état et l'origine des marchandises si ces informations sont nécessaires à la taxation (factures, certificats d'origine, listes de chargement, lettres de voiture, justificatifs de poids, etc.). Comme à l'heure actuelle, le Conseil fédéral précisera au niveau de l'ordonnance les documents d'accompagnement requis (droit en vigueur: art. 25 LD et art. 80 OD). Seuls les documents ayant de l'importance pour la taxation seront exigés. S'agissant de l'obligation d'ouvrir les contenants, les marchandises et les moyens de transport, l'obligation de coopérer impliquera notamment d'assurer à ses propres frais et risques le déchargement des marchandises et des bagages désignés, leur transport au lieu de contrôle ainsi que leur déballage et leur pesage et de prendre, sur ordre de l'OFDF, toutes les mesures nécessaires au contrôle (pour les dispositions en vigueur en la matière, voir art. 36 LD et art. 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 et présenter des écritures commerciales, des pièces justificatives et d'autres attestations ainsi que des pièces concernant leurs relations d'affaires. Enfin, l'obligation de coopérer supposera de permettre l'accès à des locaux, à des installations, à des marchandises, à des moyens de transport, à des documents, à des appareils, à des données et à des systèmes. Cependant, elle concernera uniquement le contrôle et n'affectera en rien les droits d'un prévenu dans une procédure pénale.

Art. 98 Pondération des 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 contrôles 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'OFDF. Ce dernier sera donc le mieux placé pour décider quand et comment les actes législatifs devront être exécutés.

L'OFDF pondérera à cet effet les tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal (al. 1). Il appartiendra au Conseil fédéral de définir le cadre de la pondération (al. 2). Sur la base de la pondération définie chaque année conjointement avec les autorités compétentes, l'OFDF effectuera chaque contrôle dans le cadre des tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal en se fondant sur les risques.

Al. 1

En vertu de l'al. 1, l'OFDF pondérera les tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal.

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 danger (notamment le danger potentiel pour les personnes et l'environnement, la réputation de la Suisse ou le respect des engagements internationaux, la protection de la propriété, la sensibilité politique ou encore la sensibilité de la population), la vulnérabilité ou les conséquences d'événements potentiels ainsi que les possibilités d'influence de l'OFDF.

Al. 2

L'al. 2 prévoit que le Conseil fédéral définira le cadre de la pondération.

Les domaines d'exécution découlant des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal seront classés selon trois niveaux de pondération. Outre les critères susmentionnés de danger, de vulnérabilité ou de conséquences d'événements potentiels ainsi que de possibilités d'influence de l'OFDF, l'expérience, l'analyse des risques et les éventuels taux de contrôles seront également déterminants pour le classement. La pondération élaborée et motivée par l'OFDF sera coordonnée avec les autorités compétentes.

La pondération obéira aux règles suivantes:

– L'OFDF accomplira en premier lieu les tâches d'exécution revêtant la priorité 1, qui seront explicitement prévues dans des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal ou qui seront déclenchées par un événement sensible ou une situation délicate, qui nécessiteront un mandat politique et qui seront appliquées de manière limitée dans le temps;
– Il accomplira en second lieu les tâches d'exécution revêtant la priorité 2, la mise en œuvre s'orientant vers la situation actuelle, l'évaluation des risques et les ressources dont l'OFDF disposera;
– Les tâches d'exécution que la pondération aura définies comme étant non prioritaires seront exécutées sur la base des risques, dans le cadre d'autres contrôles. En accord avec l'autorité compétente, des contrôles ciblés pourront être effectués à des fins de collecte d'informations.

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

Al. 3

Conjointement avec les autorités compétente, l'OFDF définira la pondération à plus long terme, c'est-à-dire pour un an en général et en lien avec le mandat de prestations. Sur la base de cette pondération, il effectuera chaque contrôle dans le cadre des tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal en se fondant sur les risques. La pondération en fonction des risques permettra à l'OFDF de décider des contrôles qui devront être effectués (intervention: oui ou non) et de l'ordre dans lequel ces contrôles devront être effectués. L'OFDF devra souvent faire face à des situations dans lesquelles il faudrait exécuter simultanément plusieurs contrôles. Les forces opérationnelles de l'OFDF (centrale d'engagement ou personnel participant à des engagements) devront alors 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).

Titre 7 Compétences et personnel de l'OFDF

Chapitre 1 Compétences de l'OFDF

Art. 99 Principe

L'OFDF aura diverses compétences pour accomplir les tâches visées aux art. 7 à 10. Le P-LE-OFDF distingue clairement entre les compétences administratives ou policières et les mesures de contrainte relevant de la procédure pénale. Ces dernières ne seront pas régies par les art. 99 ss ou le P-LE-OFDF; elles seront régies par les actes législatifs relevant de la procédure pénale (voir aussi à ce sujet art. 100, al. 2, ci-après) et prises par les autorités de poursuite pénale. Cette distinction est précisée aux art. 7 ss et 100, al. 2. Il va sans dire qu'en fonction du soupçon, les compétences administratives pourront être suivies de mesures de contrainte relevant de la procédure pénale. La distinction est comparable à celle qui existe entre les mesures administratives de police inscrites dans les lois sur la police et les mesures de contrainte relevant de la procédure pénale régies par les lois de procédure.

Aussi le P-LE-OFDF conserve-t-il, sur le fond, le champ de compétences exposé aux art. 100 ss LD et aux art. 222 ss OD pour l'accomplissement des tâches de l'OFDF, sans en principe conférer à ce dernier des compétences supplémentaires par rapport au droit douanier en vigueur. Afin de souligner cette non-extension des compétences, il reprend dans une large mesure les dispositions de la LD et de l'OD en matière de compétences. Sur le fond, l'OFDF n'aura pas non plus à l'avenir des compétences plus étendues que celles que les cantons ont en vertu du CPP et des diverses lois sur la police. Une extension des compétences n'a donc pas lieu. Là où cela s'avère nécessaire, celles-ci font plus exactement l'objet d'une modification purement rédactionnelle (par ex. adaptation à la loi sur les mesures de contrainte) et d'une adaptation à l'évolution du droit ou, eu égard à l'atteinte aux droits fondamentaux, d'une transposition du niveau de l'ordonnance au niveau de la loi.

Seules les dispositions relatives à l'usage de liens (art. 105), à la destruction simplifiée de marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante (art. 110) et à la commande effectuée sous un nom d'emprunt (art. 112) sont nouvelles sur le fond.

Indispensables à l'accomplissement des tâches de l'OFDF, ces compétences sont insuffisamment réglementées dans la LUsC ou ne le sont pas du tout.

L'art. 99 reprend l'art. 100 LD et définit les principes en matière de compétences. Pour être en mesure d'accomplir les tâches qui lui auront été confiées (par ex. pour garantir les contrôles visés à l'art. 91 ou la légalité de la circulation des personnes et des marchandises traversant la frontière douanière ou pour contribuer à la sécurité intérieure du pays et à la protection de la population), l'OFDF pourra notamment:

a. contrôler la circulation des personnes, en particulier:
   1. leur identité,
   2. leur droit de franchir la frontière,
   3. leur droit de séjourner en Suisse;
b. établir l'identité des personnes;
c. contrôler la circulation des marchandises;
d. rechercher des personnes et des choses dans l'espace frontalier;
e. surveiller l'espace frontalier.

Toutes les compétences qui suivent sont régies par la présente réglementation générale. Il n'est pas prévu que l'OFDF puisse utiliser ses compétences à d'autres fins.

Art. 100 Droit applicable

Al. 1

On retrouve ici l'art. 100, al. 1bis, LD. La LUsC règle les modalités de l'usage de la contrainte et de 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[97], sauf dispositions contraires de la LD, les modalités de l'usage de la contrainte et de mesures policières par les collaborateurs de l'OFDF sont régies par la LUsC. 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 sont axées sur les besoins supplémentaires des collaborateurs de l'OFDF dans l'accomplissement de leurs tâches. En d'autres termes, d'une part, on se réfère à la LUsC dans la mesure du possible. D'autre part, aux art. 101 ss, on complète les conditions qu'elle énumère, on définit des réglementations contraires ou on édicte des dispositions complètement nouvelles, pour autant que la LUsC réglemente insuffisamment, voire pas du tout les faits. À la différence des art. 101 ss LD, cette relation avec la LUsC est précisée aux art. 101 ss P-LE-OFDF pour des raisons d'intelligibilité.

97 FF **2006** 2429, 2451

Al. 2

L'al. 2 concrétise l'art. 7 en précisant la distinction entre les mesures administratives énumérées aux art. 101 ss et les mesures relevant de la procédure pénale, qui pourront être prises par les autorités de poursuite pénale compétentes. Lorsqu'il assumera des tâches de poursuite pénale originelles (par ex. infractions douanières) ou des tâches de poursuite pénale qui lui auront été déléguées en vertu de l'art. 10, l'OFDF tiendra compte des dispositions de procédure applicables (CPP, procédure pénale du 20 mars 2009 applicable aux mineurs [PPMin][98], DPA, etc.). Étant donné qu'il pourra y avoir des soupçons d'infraction dans le cadre de mesures administratives, l'al. 2 définit en outre la compétence pour ordonner des mesures relevant de la procédure pénale. L'OFDF aura des compétences en matière de poursuite pénale qui lui auront été déléguées en vertu de l'art. 10 ou de l'accord cantonal correspondant en relation avec le CPP ainsi que des compétences en matière de poursuite pénale originelles fondées sur les art. 19 ss P-LDD et d'autres lois fédérales en relation avec la DPA. Lorsqu'il ne sera pas compétent pour la poursuite pénale, l'OFDF remettra le dossier et la personne concernée à l'autorité compétente (art. 106, al. 4). Il informera immédiatement l'autorité de poursuite pénale compétente, dans la mesure où aucune réglementation contraire n'aura été définie en application de l'art. 10. L'autorité de poursuite pénale décidera des mesures à prendre.

Art. 101 Habilitation à faire usage de la contrainte et de mesures policières

Une base générale pour l'usage de la contrainte et de mesures policières sera inscrite dans la loi. Désignée en tant que contrainte directe à l'heure actuelle, la contrainte policière se fonde sur l'art. 231 OD. Afin qu'il n'y ait aucune disparité entre le P-LE-OFDF et la LUsC, l'expression «contrainte policière» est utilisée de manière uniforme au lieu de l'expression «contrainte directe».

Al. 1

L'al. 1 matérialise la désignation légale spéciale requise par l'art. 7 LUsC, selon laquelle l'OFDF sera habilité à faire usage de la contrainte et de mesures policières. Pour accomplir leurs tâches, les collaborateurs de l'OFDF pourront faire usage, contre des personnes et les choses qui leur appartiennent, de la contrainte et de mesures policières. Ils seront par exemple habilités à utiliser les moyens auxiliaires visés à l'art. 14 LUsC et les armes visées à l'art. 15 LUsC.

Al. 2

Eu égard à la gravité de l'atteinte aux droits fondamentaux, l'al. 2 transpose l'art. 231 OD au niveau de la loi et définit les fins auxquelles l'OFDF pourra faire usage de la contrainte policière. Ces fins ne sont pas nouvelles, mais divergent toujours un minimum de celles qui sont énumérées à l'art. 9 LUsC, qui ne tient pas suffisamment compte des tâches de l'OFDF. Les conditions mentionnées complètent ou étendent par conséquent celles de l'art. 9 LUsC et sont applicables en plus de celles-ci.

98 RS **312.1**

Al. 3

Le Conseil fédéral est compétent pour désigner les collaborateurs internes qui seront habilités à faire usage de la contrainte policière et à prendre des mesures policières. L'al. 3 tient ainsi compte des exigences découlant du développement organisationnel de l'AFD et de sa transformation en OFDF. À l'avenir non plus, les collaborateurs ne seront pas tous autorisés à faire usage de la contrainte policière ou à prendre des mesures policières. Il va de soi que les collaborateurs qui seront habilités à faire usage de la contrainte policière seront qualifiés et auront suivi une formation ad hoc (voir art. 8 LUsC).

Il convient en outre de noter qu'en exécution de la décision du Conseil fédéral du 10 avril 2019, le cercle des collaborateurs autorisés à porter et à utiliser les armes visées à l'art. 15 LUsC, un cas d'application de la contrainte policière (voir art. 5, let. c, LUsC), est réglé de manière exhaustive par l'art. 113. Bien que l'art. 115, al. 2, let. a, LD délègue de manière générale au Conseil fédéral la compétence de régler le port et l'usage d'armes et de moyens auxiliaires, il se justifie, compte tenu de la gravité de l'atteinte potentielle aux droits fondamentaux, de régler de manière exhaustive le port et l'usage d'armes et de moyens auxiliaires au niveau de la loi, à l'art. 113.

Art. 102 Appréhension et palpation

Les collaborateurs de l'OFDF prendront de premières mesures et procéderont à de premières vérifications en cas de situation peu claire (par ex. clarification de l'identité) ou sur la base de l'expérience, des recommandations de centres de situation ou d'un soupçon encore imprécis d'infraction au droit douanier. Pour des raisons de proportionnalité, il ne serait pas indiqué de retenir à chaque fois une personne pour une courte durée en vertu de l'art. 106 et de la priver de liberté pour une durée pouvant aller jusqu'à 24 heures. Afin qu'une personne puisse être brièvement contrôlée ou interrogée, il faudra par conséquent qu'elle puisse être appréhendée. À la différence de la palpation (voir art. 20 LUsC), l'appréhension n'est pas inscrite dans la LUsC, raison pour laquelle une réglementation légale spéciale est nécessaire.

La fixation d'une durée maximale pour l'appréhension n'est pas indiquée à la lumière de la jurisprudence relative à l'art. 215 CPP ou aux lois policières cantonales[99]. Une appréhension d'une durée illimitée ne sera toutefois pas non plus autorisée en vertu du principe de la proportionnalité. L'appréhension ne pourra par conséquent durer que le temps nécessaire pour décider des éventuelles mesures supplémentaires devant être prises. Le Tribunal fédéral estime que l'appréhension ne peut durer que quelques heures. Dans la pratique policière, l'appréhension et la conduite au poste de police ne durent en effet que rarement plus de trois heures.

Al. 1

Sur le fond, cette disposition correspond à l'art. 101, al. 1, LD. Pour être en mesure d'accomplir leurs tâches de contrôle, les collaborateurs de l'OFDF devront pouvoir

99 Voir par ex. à ce sujet ATF **109** Ia 146, consid. 5.b, p. 154, ATF **107** Ia 138, consid. 4.h, p. 144 s.

continuer, en indiquant leur motif, d'appréhender et d'interroger brièvement des personnes même en dehors d'une procédure pénale. En cas de soupçon d'infraction, l'OFDF poursuivra par contre le traitement du cas en se fondant sur les prescriptions de procédure pénale de la DPA ou du CPP applicables en l'espèce, dans la mesure où il sera compétent en la matière. Les enquêtes seront régies par la DPA si c'est l'OFDF qui est compétent sur le fond ou par le CPP si ce sont les cantons qui sont compétents sur le fond. Si la compétence en la matière, qu'elle soit originelle ou déléguée, ne relève pas de l'OFDF, la procédure sera régie par l'art. 100, al. 2.

Al. 2

L'al. 2 définit les conditions auxquelles une personne pourra être palpée au sens de l'art. 20 LUsC. Ces conditions sont identiques à celles qui figurent à l'art. 101, al. 2, LD. À la let. b, il n'est plus question d'«arrestation provisoire». Conformément aux art. 19 LUsC et 106 P-LE-OFDF, on parlera désormais de «rétention de courte durée», qui, comme l'arrestation provisoire, pourra durer 24 heures au maximum.

Al. 3

L'al. 3 reprend l'art. 224, al. 1, OD, qui est transposé au niveau de la loi eu égard à l'atteinte aux libertés personnelles. Il s'agit en l'occurrence des obligations minimales de coopérer pour la personne devant être contrôlée.

Al. 4

Pour les mêmes raisons, l'al. 4 reprend l'art. 224, al. 2, OD, qui est complété par la let. c. La let. d figure actuellement à l'art. 105, al. 1, LD et justifie déjà aujourd'hui le fait d'amener une personne dans un autre lieu. Les conditions pour qu'une personne puisse être amenée dans une infrastructure de contrôle sont en principe remplies lorsque les vérifications sur place selon l'al. 1 ne peuvent pas être effectuées avec certitude, que ces vérifications ne peuvent être effectuées qu'au prix de difficultés notables, que des doutes existent au sujet de l'exactitude des informations fournies ou de l'authenticité des pièces d'identité et des autorisations présentées ou que des travaux doivent être exécutés en lien avec des tâches propres (par ex. en cas d'infractions aux art. 19 ss P-LDD) ou des tâches au profit d'autres autorités, notamment la dénonciation visée à l'art. 10 (par ex. interrogatoires, établissement de documents).

Art. 103 Fouille et examen

Sur le fond, la disposition proposée correspond à l'art. 102 LD. En vue d'une harmonisation avec l'art. 20 LUsC, on renonce aux compléments «corporelle» et «médical», étant donné que le rapport au corps et au domaine médical est clair ici.

Pour des raisons de systématique, la possibilité de procéder à une fouille ou à un examen est réglée après la possibilité de procéder à une palpation. Dans le cadre du contrôle et dans le respect du principe de la proportionnalité, une personne fait en effet généralement l'objet d'une palpation avant d'être soumise à une fouille, voire à un examen.

Al. 1

L'al. 1 est repris de l'art. 102, al. 1, LD. Il s'agit en l'occurrence des cas dans lesquels une fouille ou un examen se justifie et qui ne sont pas prévus à l'art. 9 LUsC. Une personne peut ainsi faire l'objet d'une fouille ou d'un examen dans l'un des cas suivants: elle est soupçonnée de transporter avec elle des marchandises devant être mises en sûreté ou soumises à une redevance, à une interdiction, à une autorisation ou à un contrôle (let. a), ou les conditions requises pour une rétention de courte durée sont remplies (let. b). La let. b s'inspire également de la terminologie de la LUsC.

La fouille consiste en la recherche de choses, de moyens de preuve ou d'indices sur toute la surface du corps et dans les ouvertures corporelles situées en dehors de la zone intime; est considérée comme zone intime la zone vaginale et anale.

L'examen est quant à lui plus poussé et consiste notamment en un examen de la zone intime ou en un examen radiographique.

Al. 2

L'al. 2 ne confère aucune compétence nouvelle par rapport au droit en vigueur. Aujourd'hui comme demain, la fouille ne pourra en principe être pratiquée que par une personne du même sexe. Comme cela est déjà le cas à l'art. 102, al. 2, LD, des exceptions ne sont admises que s'il y a péril en la demeure, ce dont l'art. 20, al. 3, LUsC ne tient pas suffisamment compte. Une réglementation spéciale est par conséquent nécessaire.

Al. 3

L'examen ne devra pas nécessairement être pratiqué par un médecin, mais pourra également être effectué par un autre professionnel de la santé. En dérogation à l'art. 20, al. 4, LUsC, il en ira de même pour la fouille des parties intimes. Cela est conforme aux exigences modernes et correspond 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 à pratiquer. Autrement dit, ce sont toujours eux qui décideront des mesures médicales à prendre pour procéder à un examen si une personne est soupçonnée, par exemple, de dissimuler dans son corps à des fins de contrebande des marchandises interdites ou devant être déclarées (*body packing*). Ces mesures pourront notamment consister en une radiographie, en une tomographie axiale assistée par ordinateur ou en l'administration de médicaments[100].

[100] Bericht an die Eidgenössische Zollverwaltung betreffend den Besuch der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter im Zentrum Rancate und den Umgang mit mutmasslichen BodypackerInnen, disponible à l'adresse suivante: www.nkvf.admin.ch > Publikationen > Informationen; Stellungnahme vom 9. Juli 2018 der Eidgenössischen Zollverwaltung zum Bericht vom 8. Mai 2018 der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter betreffend den Besuch um Zentrum Rancate und den Umgang mit mutmasslichen BodypackerInnen, disponible à l'adresse suivante: www.nkvf.admin.ch > Publications > Informations (documents disponibles uniquement en allemand).

Al. 4

L'art. 102 LD ne répond pas à la question de savoir où la fouille ou l'examen doit avoir lieu. La réponse à cette question se trouve à l'art. 225, al. 3, OD. En vue de ménager les personnes concernées, les fouilles et examens devront toujours avoir lieu à l'abri des regards. C'est pourquoi cette réglementation est reprise dans le P-LE-OFDF. À la différence de l'art. 20, al. 2, LUsC, il faut ici aussi prévoir des exceptions s'il y a péril en la demeure. En dérogation à l'article précité, des fouilles ou des examens pourront par conséquent être pratiqués dans l'espace public en dernier recours.

Art. 104 Identification d'une personne

À l'heure actuelle, les collaborateurs de l'OFDF identifient déjà des personnes dans le cadre de leur activité de contrôle, sur la base de l'art. 103 LD ou d'un autre acte législatif les y autorisant (par ex. LEI). Il s'agit d'une compétence-clé dans le domaine du contrôle. 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, de lutter contre la criminalité transfrontalière ainsi que de contribuer à la sécurité intérieure du pays et à la protection de la population en vertu de l'art. 1, al. 1, let. b, P-LE-OFDF.

L'identification constitue une atteinte à la protection de la personnalité garantie par la Cst. Les droits fondamentaux touchés sont la liberté personnelle (art. 10, al. 2, Cst.) et l'autodétermination informationnelle (art. 13, al. 2, Cst.). Aux termes de l'art. 36 Cst., toute restriction d'un droit fondamental doit non seulement être fondée sur une base légale, mais également être justifiée par un intérêt public et proportionnée au but visé.

L'identification aura donc une base légale formelle avec la LE-OFDF. En outre, elle sera justifiée par un intérêt public. L'identification d'une personne sur la base de ses données personnelles, de ses documents d'identité ainsi que, si nécessaire, de ses données signalétiques biométriques[101] au sens de l'art. 354 CP en relation avec l'ordonnance du 6 décembre 2013 sur le traitement des données signalétiques biométriques[102] permettra en effet à l'OFDF de constater avec certitude l'identité de son interlocuteur dans le cadre de ses tâches. Il contribue ainsi à la lutte contre la criminalité transfrontalière. 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 avec certitude les personnes ciblant la Suisse avec leurs activités criminelles. Ce n'est qu'ainsi que ces personnes pourront, si nécessaire, être remises à la justice.

Enfin, l'identification sera proportionnée au but visé, étant donné que le présent article prévoit, comme le font déjà l'art. 103 LD et l'art. 226 OD, une procédure en plusieurs étapes en vue de la constatation et de l'établissement de l'identité d'une personne.

101 Sont notamment considérés comme données signalétiques biométriques les empreintes digitales, les photographies et les signalements.
102 RS **361.3**

Selon ce système en cascade, les collaborateurs de l'OFDF devront tout d'abord identifier une personne sur la base des caractéristiques décrites ou enregistrées dans des documents d'identité ou dans d'autres documents reconnus (al. 1). Cela constituera la règle générale. Si en vertu de l'al. 2 une personne ne peut justifier suffisamment de son identité ou s'il y a des doutes fondés sur son identité, l'OFDF pourra relever, traiter et vérifier des données signalétiques biométriques conformément à l'art. 354 CP en relation avec l'ordonnance sur le traitement des données signalétiques biométriques.

L'OFDF pourra relever des données signalétiques biométriques indépendamment de l'art. 104, al. 2, P-LE-OFDF lorsqu'un acte législatif spécial correspondant le prévoira (voir par ex. art. 102 LEI). Dans ce cas, il respectera les exigences de l'acte législatif correspondant en matière de proportionnalité. Les autres actes législatifs qui habiliteront l'OFDF à relever et à traiter des données signalétiques biométriques ou qui fixeront des exigences en matière de traitement des données seront donc toujours réservés. Dans la procédure relevant du droit des étrangers, l'art. 104, al. 2, P-LE-OFDF ne pourra par exemple pas étendre les motifs de relevé de données signalétiques biométriques au sens de l'art. 102 LEI. Si l'OFDF est également chargé de tâches dans d'autres procédures (par ex. procédure relevant du droit des étrangers), ses compétences en matière de relevé et de traitement de données signalétiques biométriques seront régies de manière exhaustive par les actes législatifs spéciaux correspondants (par ex. art. 102 LEI). Dans le domaine de l'exécution du droit des étrangers, la LEI procède ainsi également à un examen exhaustif de la proportionnalité en fixant des conditions détaillées pour une saisie signalétique des étrangers (art. 102 LEI en relation avec l'art. 87 de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA][103]). En principe, l'OFDF pourra effectuer une telle saisie uniquement dans des cas particuliers et uniquement à des fins d'identification dans le cadre de l'examen des conditions d'entrée ou d'une procédure relevant du droit des étrangers (art. 87, al. 1 et 1bis, OASA).

Étant donné qu'il s'agit d'une atteinte aux droits fondamentaux, il est justifié de limiter à un cercle déterminé de collaborateurs l'identification en tant que compétence. Conformément à l'al. 1, seuls les collaborateurs qui seront habilités à faire usage de la contrainte ou de mesures policières dans le cadre d'un contrôle en vertu de l'al. 101, al. 3, pourront ainsi procéder à l'identification d'une personne.

Il découle de ce qui précède que l'OFDF respectera le principe de la proportionnalité dans le cadre de l'identification.

Il convient également de souligner ici que le relevé de données signalétiques biométriques sur la base du droit de Schengen[104] ne sera pas régi par l'art. 104.

103 RS **142.201**

104 Voir par ex. 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, RS **0.362.31**.

Al. 1

Comme cela est déjà le cas à l'heure actuelle (art. 226, al. 1, OD), l'identité d'une personne sera tout d'abord constatée sur la base de documents d'identité (par ex. passeport, carte d'identité ou permis de conduire) ou sur la base d'autres documents reconnus à cet effet (par ex. titre de séjour). Les informations contenues dans les documents d'identité précités pourront également être sauvegardées sous forme électronique dans des systèmes et être comparées aux fins de clarification de l'identité.

Al. 2

Sur le fond, l'al. 2 s'inspire du droit en vigueur (art. 103, al. 1, LD et 226, al. 2 et 3, OD). Il sera applicable lorsque les collaborateurs de l'OFDF ne pourront pas procéder à l'identification d'une personne sur la base des documents d'identité que celle-ci aura sur elle ou sur la base d'autres documents reconnus, ou qu'ils auront des doutes fondés sur l'identité de la personne concernée.

Par analogie avec les art. 103, al. 1, LD et 226, al. 2 et 3, OD, l'al. 2 constitue la base légale nécessaire à l'exécution de mesures signalétiques dans le cadre des contrôles visés aux art. 90 ss. Une telle base légale reste nécessaire, étant donné que l'art. 102 LEI règle exclusivement l'exécution de mesures signalétiques dans les procédures relevant du droit des étrangers. En outre, l'art. 354 CP sert uniquement à l'entraide administrative nationale ou internationale en lien avec l'identification de personnes recherchées ou inconnues. En vue de l'accomplissement de cette tâche, fedpol sauvegarde et compare les données signalétiques qui lui ont été transmises. En d'autres termes, l'art. 354 CP constitue la base légale nécessaire à l'utilisation de données signalétiques. Il prévoit ainsi que les postes frontière peuvent comparer et traiter des données signalétiques biométriques. En revanche, il ne constitue pas la base légale nécessaire à l'autorisation de relever des données signalétiques d'une personne et aux conditions pour relever de telles données. Des bases légales spécifiques, par exemple dans la procédure pénale, dans la procédure relevant du droit des étrangers, dans la procédure d'asile, dans le droit policier cantonal ou dans le droit douanier, sont requises à cet effet[105].

Si en vertu de l'art. 104, al. 1, une personne ne peut justifier de son identité ou s'il y a des doutes sur la validité ou l'authenticité des documents d'identité présentés, c'est-à-dire si l'identification visée à l'al. 1 échoue, la procédure d'identification dans le cadre d'un contrôle de personnes au sens de l'art. 91, let. b, sera intensifiée. Cela signifie que des données signalétiques biométriques seront relevées conformément à l'art. 354 CP en relation avec l'ordonnance sur le traitement des données signalétiques biométriques aux fins décrites plus haut. Dans ce contexte, l'OFDF sauvegardera les données par l'intermédiaire de fedpol dans les systèmes d'information visés à l'art. 354 CP. L'art. 8, al. 1, let. e, de l'ordonnance sur le traitement des données signalétiques biométriques l'autorise explicitement à le faire en vue du traitement de données signalétiques biométriques dans l'AFIS.

105 Basler Kommentar Strafrecht II, 4e édition, Bâle 2018, GAMMA MARCO, art. 354 n. 5 s. (ci-après: Basler Kommentar Strafrecht II, auteur, art., n.).

L'al. 2 constitue ainsi la base légale formelle qui permettra de relever les données signalétiques biométriques de la personne devant être contrôlée, de les transférer et de les sauvegarder dans les divers systèmes d'information ainsi que de les comparer avec les données contenues dans ces derniers par l'intermédiaire de fedpol. Il convient de noter que les données ne seront pas forcément sauvegardées dans tous les cas.

Le traitement de données signalétiques biométriques sera régi par la présente disposition et au surplus par l'art. 354 CP en relation avec l'ordonnance sur le traitement des données signalétiques biométriques. Conformément à l'art. 2 de cette ordonnance, il sera possible de relever des données dactyloscopiques (y c. empreintes de deux doigts), des photographies et des signalements (par ex. taille, couleur des yeux ou couleur des cheveux). Étant donné que les données seront relevées en dehors d'une procédure pénale, leur effacement sera régi par l'art. 21 de l'ordonnance précitée. Le principe de la proportionnalité exige de manière générale que les données signalétiques biométriques ne soient saisies que si cela est approprié, nécessaire et raisonnable pour identifier la personne concernée. La saisie de telles données sera sans doute appropriée à l'accomplissement des tâches de l'OFDF. Selon le système en cascade susmentionné, elle sera en outre nécessaire lorsque l'identification sur la base d'un document d'identité ou d'autres documents reconnus visée à l'al. 1 échouera et qu'il n'y aura pas d'autre solution moins intrusive. La saisie des données sera enfin raisonnable, car l'avantage ainsi obtenu sera proportionné à l'atteinte à la personnalité des personnes concernées.

La sauvegarde de données relatives à des empreintes digitales (y c. empreintes de deux doigts) s'avère indispensable notamment pour permettre d'identifier une personne non pas une seule fois, mais sur une période plus longue. Cette identification sur une période plus longue est importante, car les personnes qui n'ont pas le droit de séjourner en Suisse, qui menacent la sécurité intérieure du pays et qui doivent par conséquent être renvoyées passent régulièrement à la clandestinité ou prennent d'autres identités (identités multiples) malgré leur renvoi. Dans de nombreux États, il est en outre légal de changer d'identité lors du changement de passeport. Cela permet, lors de la nouvelle entrée en Suisse, de dissimuler légalement l'identité ayant permis la première entrée en Suisse, sous laquelle des infractions ont été commises. En d'autres termes, les criminels entreprennent tout ce qui est en leur pouvoir pour séjourner en Suisse sans droit de séjour ou pour y entrer ou en sortir illégalement. Sans sauvegarde des données relatives aux empreintes digitales, il est impossible de reconnaître ces personnes qui tentent de rentrer en Suisse, généralement de manière rapprochée et répétée. La comparaison de ces données est la seule méthode sûre pour identifier les personnes qui entrent illégalement en Suisse à plusieurs reprises avec différents documents de voyage ou identités. Il est par conséquent essentiel de pouvoir sauvegarder les données pour une certaine durée[106].

Art. 105 Usage de liens

L'usage de liens, à savoir l'utilisation d'un moyen auxiliaire ou de la contrainte policière, est insuffisamment réglé dans le droit douanier en vigueur et dans la LUsC. Il

106 Voir art. 21 de l'ordonnance sur le traitement des données signalétiques biométriques.

est donc nécessaire d'élaborer une nouvelle réglementation légale spéciale qui réponde aux exigences posées à une base légale.

L'usage de liens suppose qu'il existe de sérieuses raisons de soupçonner qu'une personne va mettre en danger des personnes ou des objets, se tuer ou se blesser. Tandis que ces cas sont déjà prévus à l'art. 9 LUsC, il faut prévoir une réglementation supplémentaire à l'art. 105 au cas où une personne aurait l'intention d'opposer une résistance aux ordres, de prendre la fuite ou de libérer d'autres personnes. Ces conditions compléteront ou étendront celles de l'art. 9 LUsC et seront applicables en plus de celles-ci.

L'usage de liens sera possible quel que soit le lieu. Il pourra notamment être nécessaire dans le cadre d'un contrôle, d'une appréhension, d'un transport ou d'une rétention de courte durée. Pour des raisons de sécurité, il devra en principe être autorisé lors de transports de personnes visés à l'art. 9, al. 1, let. c, LUsC, que ceux-ci soient collectifs ou individuels.

Art. 106 Rétention de courte durée

L'art. 106 opère un rapprochement terminologique avec la LUsC en remplaçant l'expression «arrestation provisoire» figurant à l'art. 105 LD par «rétention de courte durée». Sur le fond, cette disposition correspond dans une large mesure à l'art. 105 LD, qui ne règle toutefois la rétention de courte durée, ou plutôt l'arrestation provisoire, que de manière sommaire.

La rétention, par les collaborateurs de l'OFDF, d'une personne pour une courte durée est une mesure policière qui pourra être prise après une appréhension. Par rapport à l'appréhension, au cours de laquelle la liberté de mouvement ne sera que brièvement limitée, la rétention de courte durée pourra être maintenue jusqu'à 24 heures en vertu de l'art. 19, al. 2, LUsC. L'expression «arrestation provisoire» a également été remplacée afin que soient évités tout mélange ou toute confusion entre les compétences administratives et les compétences en matière de procédure pénale. Cela crée une distinction nette par rapport à l'arrestation provisoire relevant de la procédure pénale prévue par la DPA et le CPP.

Enfin, la rétention de courte durée est le pendant de la garde à vue ou de la détention sur ordre de police des législations policières cantonales. La conduite au poste de douane (art. 105, al. 1, LD) est supprimée, car cette mesure découle déjà de l'appréhension.

Comme cela a déjà été mentionné, la rétention de courte durée n'excédera pas 24 heures. Passé ce délai ou si la rétention n'est plus motivée, la personne concernée devra soit être libérée, soit, s'il existe des motifs d'arrestation provisoire ou de détention préventive, être conduite à l'autorité compétente (voir al. 4).

Al. 1

À la différence de l'art. 105 LD, les conditions auxquelles une personne peut être retenue pour une durée de 24 heures au maximum sont clairement inscrites dans la loi. Ces conditions s'inspirent de la détention sur ordre de police et complètent l'art. 9, al. 1, LUsC, qui ne règle pas suffisamment les motifs de la rétention. Elles complètent

ou étendent ainsi les conditions visées à l'art. 9 LUsC et sont applicables en plus de celles-ci.

Al. 2 et 3

L'obligation pour l'OFDF de permettre à la personne retenue de prendre contact avec une personne de confiance et, si la personne est incapable de discernement (par ex. enfant) ou sous curatelle de portée générale, d'aviser immédiatement la personne ou l'organe auxquels l'autorité parentale, la garde, la tutelle ou la curatelle a été confiée est inscrite dans la loi. L'art. 19 LUsC ne prévoit pas une telle obligation. Sur ce point, le P-LE-OFDF va donc plus loin que la LUsC et protège les droits des personnes concernées de manière plus complète. Cela s'avère nécessaire en raison du devoir de diligence de l'OFDF envers les personnes particulièrement vulnérables. En outre, les personnes incapables de discernement pourront exercer valablement leurs droits uniquement par l'intermédiaire de représentants capables de discernement.

Al. 4

Si l'autorité compétente (par ex. ministère public ou autorité de migration) doit introduire une autre procédure (par ex. procédure pénale ou procédure de migration) contre la personne retenue pour une courte durée, l'OFDF conduira immédiatement cette personne à l'autorité compétente si celle-ci le demande. Cette disposition découle de l'art. 100, al. 2, et garantit le respect des éventuels délais d'autres procédures (par ex. délai de détention dans la procédure pénale). La conduite à l'autorité compétente est actuellement réglée à l'art. 105, al. 3, LD.

Art. 107 Fouille d'objets

Al. 1

Le présent article définit les conditions auxquelles l'OFDF pourra, en plus de l'art. 6, let. c, LUsC, ouvrir et fouiller des véhicules ou des moyens de transport, des contenants et d'autres objets, même si ceux-ci ne peuvent pas être rattachés à une personne contrôlée ou assujettie à l'obligation de déclarer. L'art. 222 OD constitue à l'heure actuelle la base correspondante, qui devra à l'avenir être réglée de manière plus précise et au niveau de la loi au sens formel. La fouille de ces objets n'est pas réglée de manière exhaustive par la LUsC.

Al. 2

Le présent alinéa énonce les conditions d'une fouille d'objets. Ces conditions complètent ou étendent celles de l'art. 9 LUsC et sont applicables en plus de celles-ci. Cela permettra de trouver des marchandises interdites ou devant être déclarées ou des personnes devant être contrôlées, de protéger les collaborateurs de l'OFDF ou d'autres personnes (par ex. dans le cadre d'un contrôle) ou de rechercher des animaux ou des objets devant être mis en sûreté.

Art. 108 Perquisition sur des biens-fonds et dans des constructions situées sur ces biens-fonds

Al. 1

Sur le fond, l'art. 99 correspond à l'art. 107 LD. Comme c'est le cas à l'heure actuelle, la perquisition sur des biens-fonds et dans des constructions situées sur ces biens-fonds sera limitée à l'espace frontalier, même si un contrôle sur le territoire douanier devrait être possible (voir art. 90, al. 2). La LUsC ne répond pas à la question de savoir comment il faut procéder en cas de perquisition sur des biens-fonds et dans des constructions situées sur ces biens-fonds. C'est pourquoi les objets de la perquisition sont réglés à l'al. 1 en plus de l'art. 6, let. c, LUsC.

Al. 2

Les conditions prévues à l'art. 48 DPA s'appliquent à la perquisition sur des biens-fonds et dans des constructions situées sur ces biens-fonds.

Art. 109 Mise en sûreté provisoire, restitution, destruction et confiscation

L'art. 109 correspond à l'art. 104 LD. La LUsC ne contenant aucune disposition relative à la mise en sûreté, une réglementation légale spéciale est nécessaire ici aussi.

Al. 1

La mise en sûreté provisoire concerne les objets et les valeurs patrimoniales, dont les marchandises et les moyens de transport.

Al. 2

C'est surtout lors de l'exécution d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal que des marchandises seront mises en sûreté jusqu'à ce que l'autorité compétente ait décidé des mesures à prendre. Sous réserve de dispositions spéciales, l'OFDF ne sera pas non plus compétent à l'avenir pour ordonner les séquestres, raison pour laquelle il devra en règle générale transmettre les biens mis en sûreté à l'autorité compétente. Au titre des dispositions spéciales conférant à l'OFDF la compétence d'ordonner des séquestres, on peut mentionner l'art. 22*b* de la loi du 20 juin 1933 sur le contrôle des métaux précieux (LCMP)[107] (voir commentaire figurant au ch. 5.3, ci-après).

Les valeurs patrimoniales devant être mises en sûreté comprennent par exemple des billets de banque contaminés par des stupéfiants, tandis que les moyens de transport devant être mis en sûreté sont notamment des véhicules munis de cachettes de contrebande.

Al. 3

Le présent alinéa règle la procédure applicable aux objets, marchandises, valeurs patrimoniales et moyens de transport qui n'auront pas été séquestrés. Ceux-ci devront

107 RS **941.31**

en principe être restitués à la personne devant être contrôlée. Si l'identité de cette personne n'est pas connue, l'art. 92 DPA est applicable par analogie.

Al. 4

L'al. 4 définit les conditions auxquelles l'OFDF pourra détruire les objets, valeurs patrimoniales, marchandises et moyens de transport mis en sûreté si ceux-ci ne peuvent pas être restitués ou réalisés conformément à l'al. 3. Il doit par conséquent être compris comme une exception à l'al. 3.

Al. 5

Fondée sur la jurisprudence actuelle[108], l'incise du présent alinéa «pour autant que l'autorité compétente renonce à prendre en charge les biens mis en sûreté» permet de préciser 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, notamment également en cas d'infraction poursuivie d'office. Cette précision est nécessaire pour lever toute incertitude liée à l'énoncé de l'al. 3, qui, à lui seul, prévoit que le bien devra être restitué. L'ajout de l'incise à l'al. 5 permet d'éviter toute opacité ou contradiction à l'intérieur de l'article. Si l'OFDF est compétent pour confisquer des objets et des valeurs patrimoniales de manière autonome, c'est avant tout parce qu'il contribue ainsi à la sécurité intérieure du pays et à la lutte contre le blanchiment d'argent (voir art. 7, al. 2, let. d et e). La procédure qui s'applique aux enquêtes, à la confiscation et aux voies de droit est régie par la DPA, ce qui signifie que les dispositions de procédure du titre troisième de la DPA sont applicables.

Art. 110 Destruction simplifiée de marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante

Pour que l'OFDF puisse maîtriser les opérations de masse, en particulier l'importation dans le commerce en ligne de marchandises illégales en petites quantités et d'une valeur insignifiante, il est indispensable d'adopter une disposition relative à la destruction simplifiée de ces marchandises. L'art. 110 constitue par conséquent une nouvelle compétence.

La présente disposition s'inspire du 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[109], qui prévoit une 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. installations de télécommunication et appareils électroniques non conformes ainsi que certaines marchandises soumises à la LCMP).

108 Voir arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4351/2016 du 26 janvier 2017, consid. 6.4, p. 9 et références citées ainsi qu'arrêt 1C 332/2018 du 22 août 2018, consid. 2.3.
109 JO L 181 du 29 juin 2013, p. 15.

La destruction simplifiée visée à l'al. 1 ne sera pas applicable si l'acte législatif concerné ne relevant pas du droit fiscal ne prévoit pas cette mesure. Si un acte législatif ne relevant pas du droit fiscal contient des dispositions spéciales, ce sera la procédure de destruction simplifiée prévue par cet acte qui sera applicable (voir al. 4). 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 [IPI]) a été menée en 2020 et a été approuvée par la majorité des participants.

Le Conseil fédéral définira la notion de marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante et déterminera la quantité ou valeur considérée comme suffisamment faible pour qu'une audition de l'ayant droit soit superflue (al. 3 en relation avec l'al. 2).

Le Conseil fédéral réglera en outre la procédure de destruction simplifiée (al. 4), qui se déroulera *grosso modo* 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 de cinq jours ouvrables 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;
- 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.

Si des marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante contrevenant à un acte législatif ne relevant pas du droit fiscal font l'objet d'une destruction simplifiée, il sera possible de renoncer à toute poursuite pénale en application de l'art. 196, let. a, P-LE-OFDF.

Les coûts de destruction seront à la charge de la Confédération. Afin que le processus de maîtrise des opérations de masse reste simple et efficace, on renoncera à l'imputation et à l'encaissement des coûts de destruction auprès des participants. Une imputation des coûts aux services fédéraux compétents (par ex. marchandises soumises à des charges de police des épizooties) sera réservée.

Art. 111 Utilisation d'appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images

Sur le fond, cette disposition correspond dans une large mesure à l'art. 108 LD et constitue la base légale nécessaire, par exemple, à l'utilisation de caméras permettant la recherche automatisée de véhicules et la surveillance du trafic (caméras AFV) pour

la surveillance de l'espace frontalier. Le traitement des données ainsi collectées est réglé par les art. 117 ss P-LE-OFDF, pour autant qu'il ne soit pas déjà réglé par l'art. 111.

Comme c'est le cas dans le droit douanier actuel, l'art. 111 règle l'utilisation d'appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images en fonction des finalités. Toutes les finalités ont ceci en commun: l'OFDF ne pourra utiliser des appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images que dans des lieux publics ou librement accessibles et dans des locaux librement accessibles lui appartenant. Ces appareils ne seront donc pas utilisés de manière secrète ou clandestine. Des réglementations contractuelles permettront toujours à l'OFDF d'accéder si nécessaire, dans le cadre de ses tâches, à des caméras de tiers (par ex. de corps de police) inscrites dans d'autres lois. Selon la base légale, ces caméras pourront également être utilisées dans des lieux non librement accessibles ou dans des locaux appartenant à l'OFDF (par ex. lieux privés dans des aéroports).

L'OFDF pourra utiliser des appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images aux fins suivantes:

a. Déceler à temps des franchissements non autorisés de la frontière ou des dangers pour la sécurité de la circulation transfrontalière.

b. Surveiller la légalité de la circulation des personnes et des marchandises traversant la frontière. La let. b permettra à l'OFDF d'observer des faits pertinents pour le droit fiscal aux passages frontières non occupés (comme par ex. l'acheminement de colis à pied à travers la frontière).

c. Rechercher des personnes, des marchandises et des moyens de transport. La let c. concerne exclusivement la recherche non automatisée, à savoir la recherche classique de personnes, de marchandises et de moyens de transport ou de véhicules, et se distingue par conséquent de la let. e. L'OFDF contribue ainsi à la lutte contre la criminalité transfrontalière conformément à l'art. 1. Dans la mesure où il ne s'agira pas d'infractions douanières originelles, les recherches auront essentiellement lieu à la frontière et dans l'espace frontalier.

   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 constatée 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. Grâce aux appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images, des personnes ou des véhicules recherchés pourront être reconnus sur la base de signalements, de mandats de recherche, d'indices de recherche ou de propres constatations.

d. Surveiller des locaux dans lesquels se trouvent des personnes devant être contrôlées ou des objets et des valeurs patrimoniales. La phrase introductive précise que cela concerne les locaux appartenant à l'OFDF. Il s'agit par exemple de locaux servant à la conservation de pièces à conviction ou à la détention.

e. Rechercher de manière automatisée des véhicules en enregistrant les véhicules et les plaques de contrôle sur le territoire douanier et en les comparant avec les registres de la police pour la recherche de personnes et d'objets ainsi qu'avec les mandats et indices de recherche. À la différence de la let. c, la let. e permet la recherche automatisée de véhicules. À cet effet, les véhicules et plaques de contrôle seront enregistrés (au moyen de caméras AFV) à la frontière et sur le territoire douanier et automatiquement comparés avec les registres de la police pour la recherche de personnes et d'objets ainsi qu'avec les mandats et indices de recherche. Comme cela a déjà été mentionné dans le commentaire de la let. c, l'OFDF contribue ainsi à la lutte contre la criminalité transfrontalière conformément à l'art. 1.

f. Contrôler la perception des redevances liées à la circulation transfrontalière en enregistrant les véhicules et les plaques de contrôle à la frontière et en les comparant avec les déclarations des marchandises et des moyens de transport. 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 entend ici aussi contrôler au moyen d'appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images les redevances ainsi perçues. Cette réglementation ne s'applique toutefois qu'à la circulation transfrontalière.

Al. 2

Comme c'est le cas aujourd'hui, les modalités de l'utilisation d'appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images seront réglées au niveau de l'ordonnance[110].

Art. 112 Commande effectuée sous un nom d'emprunt

Al. 1

Afin de pouvoir effectuer ses contrôles de manière plus efficace, l'OFDF est habilité à commander des marchandises sous un nom d'emprunt. Il pourra ainsi vérifier plus facilement si une marchandise étrangère proposée en Suisse est livrée au mépris des prescriptions en matière d'importation (dans le cas des marchandises passibles de redevances), des diverses 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). Ces commandes permettront également à l'OFDF de recueillir des informations sur les voies d'approvisionnement, de déterminer la provenance d'un produit livré illégalement, voire d'identifier le fournisseur. Enfin, elles 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.

Une disposition analogue existe déjà dans le domaine des produits thérapeutiques (art. 66, al. 3, de la loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques

110 Ordonnance du 4 avril 2007 régissant l'utilisation d'appareils de prises de vue, de relevé et d'autres appareils de surveillance par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (RS **631.053**).

[LPTh])[111]. Dans sa formulation, la nouvelle compétence prévue par le P-LE-OFDF s'inspire fortement de cette disposition. Comme dans le domaine des produits thérapeutiques, il s'agit d'une mesure de contrôle, raison pour laquelle il ne sera pas nécessaire d'avoir un soupçon initial. Il suffira que des indices laissent supposer que les prescriptions de la LE-OFDF ou des actes législatifs relevant ou non du droit fiscal relatives à la déclaration des marchandises sont enfreintes. Par conséquent, cela concernera non seulement les faits transfrontaliers, mais également les déclarations en lien avec la production suisse (par ex. dans la LTab).

L'OFDF pourra effectuer des commandes sous un nom d'emprunt en vertu tant d'actes législatifs relevant du droit fiscal que d'actes législatifs n'en relevant pas, dans la mesure où il est compétent pour la procédure pénale dans ce domaine. La compétence sera ainsi limitée aux cas dans lesquels l'acte législatif concerné déclarera l'OFDF compétent pour la poursuite pénale. Il s'agira donc de domaines dans lesquels ce dernier sera originellement et exclusivement responsable de la poursuite pénale. Dans ce domaine, les cantons ou les autres autorités fédérales n'auront aucune compétence en matière de poursuite pénale, et il n'existera pas de compétences parallèles.

Les commandes effectuées sous un nom d'emprunt se distingueront en outre clairement des achats tests d'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 protection de la jeunesse, les premiers sont 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 autres autorités avec lesquelles l'OFDF collaborera étroitement (OSAV, OFCOM et Office fédéral de l'énergie [OFEN]; voir annexe 2) seront également compétentes pour effectuer des commandes sous un nom d'emprunt.

Al. 2

Par analogie avec l'art. 66, al. 6, LPTh, la personne concernée devra être informée de la commande effectuée sous un nom d'emprunt au plus tard lors de la clôture de la procédure. Elle aura ainsi la possibilité de faire examiner la légalité de l'acte d'instruction en formant un recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

Art. 113 Port et usage d'armes et de moyens auxiliaires

Sur le fond, l'art. 113 correspond aux art. 106, al. 1, LD et 232, al. 1, OD, mais prévoit, comme mentionné ci-dessus à propos de l'art. 101, al. 3, une réglementation exhaustive au niveau de la loi en ce qui concerne le port et l'usage d'armes.

111 RS **812.21**

Al. 1

Les termes «armes» et «moyens auxiliaires» ont été harmonisés avec la LUsC. On renonce par conséquent à utiliser l'expression «moyens d'autodéfense ou de contrainte» figurant à l'heure actuelle à l'art. 106 LD. Étant donné que le P-LE-OFDF ne mentionne plus explicitement le Corps des gardes-frontière (Cgfr) en tant qu'unité d'organisation, le cercle des collaborateurs autorisés à porter des armes et des moyens auxiliaires doit être réglé autrement. En vertu de l'al. 1, les armes et les moyens auxiliaires ne pourront être utilisés que par une partie du personnel de l'OFDF, à savoir les collaborateurs qui auront suivi une formation ad hoc. En outre, seuls les collaborateurs qui accompliront des tâches dans le domaine des enquêtes, de la poursuite pénale ainsi que du contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport et qui seront susceptibles d'être exposés à des menaces importantes dans ce cadre pourront porter des armes et des moyens auxiliaires. Ce qui sera déterminant, ce sera donc la menace potentielle à laquelle un collaborateur s'exposera lors de l'accomplissement durable ou temporaire d'une tâche, et non le rattachement organisationnel du collaborateur. Les collaborateurs de l'OFDF ne pourront ainsi pas tous être armés ou équipés de moyens auxiliaires.

Les réglementations actuelles prévoient que le personnel du Cgfr est toujours armé et que le personnel autre que celui du Cgfr peut être armé, pour autant qu'il soit exposé à des menaces comparables à celles auxquelles le Cgfr est susceptible de faire face (voir art. 228 OD). Conformément au droit en vigueur, le personnel autre que celui du Cgfr comprend le personnel de la division principale Antifraude douanière, le personnel engagé dans le trafic touristique et le personnel des équipes mobiles affecté aux contrôles sur le territoire douanier ou à domicile.

À l'avenir non plus, il ne sera pas nécessaire de fournir des armes et des moyens auxiliaires à l'ensemble des collaborateurs de l'OFDF. Le port d'armes ou de moyens auxiliaires dépendra toujours des tâches à accomplir.

Avec l'al. 1, l'OFDF répondra à la demande formulée par le Conseil fédéral selon laquelle le port et l'usage d'armes doivent être réglés de manière exhaustive au niveau de la loi (voir décision du Conseil fédéral du 10 avril 2019).

Al. 2

S'agissant des armes, le cercle des utilisateurs visé à l'al. 1 est encore davantage restreint. Seuls les collaborateurs de l'OFDF de nationalité suisse ou liechtensteinoise pourront porter et utiliser les armes visées à l'art. 15, let. a, c, et d, LUsC. Cette restriction ne s'appliquera cependant pas aux substances irritantes visées à l'art. 15, let. b, LUsC. L'exigence de la nationalité suisse ou liechtensteinoise s'explique par l'exercice de la puissance publique et la gravité de l'éventuelle atteinte aux droits fondamentaux en cas d'usage des armes visées à l'art. 15, let. a, c et d.

L'égalité entre ressortissants suisses et ressortissants liechtensteinois se justifie par le fait que l'OFDF exerce les mêmes activités dans la Principauté de Liechtenstein qu'en Suisse.

Al. 3

L'al. 3 prévoit que, pour accomplir leur mandat, les collaborateurs visés aux al. 1 et 2 pourront faire usage d'armes et de moyens auxiliaires uniquement en cas de menace ou de danger importants. Cette disposition se fonde sur l'art. 106, al. 1, LD. Tout comme l'al. 1, l'al. 3 lie ainsi l'usage d'armes et de moyens auxiliaires au mandat ou à la tâche. Comme cela a déjà été mentionné pour l'al. 1, les collaborateurs de l'OFDF ne pourront pas tous utiliser des armes et des moyens auxiliaires. L'usage d'armes et de moyens auxiliaires nécessitera l'existence d'une menace importante. Cela signifie que les collaborateurs de l'OFDF, en plus des art. 9 et 11 LUsC, pourront faire usage d'armes et de moyens auxiliaires en cas de légitime défense ou de légitime défense de tiers. Ils pourront également faire usage d'armes et de moyens auxiliaires en dernier recours, pour accomplir leur mandat, dans la mesure où les intérêts à protéger le justifient. L'art. 11, al. 3 et 4, LUsC reste inchangé.

Al. 4

En plus des cas prévus à l'al. 3, l'al. 4 règle les exigences posées à l'usage d'un type d'arme concret, à savoir les armes à feu, et correspond, sur le fond, à l'art. 232, al. 1, OD, qui est transposé au niveau de la loi au sens formel et adapté à la terminologie de la LUsC. Suffisamment réglé à l'art. 11, al. 3 et 4, LUsC, l'art. 232, al. 2 et 3, OD ne sera plus nécessaire.

Al. 5

La présente norme de délégation transpose l'art. 227, al. 3, OD au niveau de la loi. À l'avenir, seul le Conseil fédéral sera cependant compétent pour la réglementation d'exécution, et non plus le DFF, comme c'est le cas à l'heure actuelle. D'une part, par analogie avec l'art. 227, al. 3, OD, les moyens auxiliaires qui ne relèvent pas de l'art. 14 LUsC devront continuer d'être réglés au niveau de l'ordonnance. D'autre part, compte tenu de l'évolution des besoins et de la situation, il sera possible de poser des exigences supplémentaires à l'usage d'armes et de moyens auxiliaires au niveau de l'ordonnance.

Art. 114 Ordres

Al. 1 et 2

Cette disposition ne crée pas de nouvelles compétences. Conformément à l'art. 127, al. 1, let. b, ou 2, LD, l'OFDF peut déjà punir les infractions aux mesures prises qui relèvent de ses compétences et qui ont été communiquées verbalement, par écrit au moyen d'une décision, ou sous la forme de signaux ou de tableaux, de manière individuelle ou générale. Or, le droit douanier en vigueur ne précise pas systématiquement quels ordres l'OFDF est concrètement habilité à donner. La Commission de

gestion du Conseil des États (CdG-E) a par conséquent recommandé de clarifier la portée de l'art. 127, al. 2, LD[112].

En réponse à la recommandation formulée par la CdG-E, le P-LE-OFDF prévoit une compétence explicite en matière d'ordres qui trouve son fondement à l'art. 114. Les infractions aux ordres fondés sur l'art. 114 seront punies conformément à l'art. 208, al. 1, let. b, ou 2 (compétence pénale). Pour les situations extraordinaires qui rendent nécessaire une interdiction du tourisme d'achat (comme par ex. la pandémie de COVID-19), l'art. 114 en relation avec l'art. 208 P-LE-OFDF ne propose pas de base légale pour les amendes prononcées suite à des infractions à une telle interdiction.

Les ordres devront toujours être proportionnés et viseront notamment à garantir l'exécution correcte des tâches (par ex. directives verbales en vue d'un contrôle sans heurt au passage frontière), à faire respecter l'obligation de coopérer lors des contrôles visée à l'art. 97 (par ex. obligation pour la personne concernée par un contrôle de fournir des informations la concernant ou concernant les marchandises transportées ou de présenter des pièces d'identité) ou à écarter les dangers menaçant des personnes et des choses (par ex. panneaux indiquant le comportement à adopter au passage frontière). La disposition proposée ne reflète cependant pas tous les cas dans lesquels des ordres devront être donnés, raison pour laquelle elle présente uniquement les fins auxquelles des ordres pourront être donnés. En relation avec l'ordre concret et avec l'art. 208, al. 1, let. b, ou al. 2, elle satisfait à l'exigence du principe de précision.

La méthodologie choisie est comparable au système visant à garantir la discipline dans une procédure judiciaire, au système concernant l'infraction que constitue l'entrave à la police dans l'exercice de ses fonctions ou concernant d'autres infractions que certains codes cantonaux des contraventions connaissent (voir par ex. § 4 du code des contraventions de Bâle-Ville) ou au mécanisme prévu à l'art. 292 CP. À l'art. 292 CP, une disposition distincte indique ce qui peut être décidé, et la décision individuelle et concrète règle ensuite ce que le destinataire de la décision doit faire ou s'abstenir de faire. En lieu et place d'une décision, les ordres définiront en l'occurrence ce qu'il conviendra de faire ou de ne pas faire. Ces ordres seront donnés verbalement ou sous forme de signaux ou de tableaux (al. 2). Dans le droit douanier actuel, il manque une disposition explicite relative aux ordres individuels et concrets. Le P-LE-OFDF est complété en conséquence.

Chapitre 2 Personnel de l'OFDF

Art. 115 Assermentation

Al. 1

Comme c'est le cas à l'heure actuelle, seul le personnel exerçant certaines compétences (voir art. 91*a*, al. 1, LD) fait le serment ou la promesse solennelle de remplir

112 Voir ch. 6.2 du rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 22 juin 2021 concernant la mise en œuvre à la frontière des mesures liées au coronavirus, disponible à l'adresse suivante: www.parlament.ch > Organes > Commissions > Commissions de surveillance > CdG > Rapports.

en conscience les devoirs de sa charge. Les collaborateurs de l'OFDF qui pourront faire usage de la contrainte et de mesures policières et qui ont les compétences visées aux art. 101 à 109 et 113 feront ainsi le serment de remplir en conscience les devoirs de leur charge. Les compétences visées aux art. 101 à 109 sont particulièrement intrusives.

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 peut entraîner la résiliation ordinaire des rapports de travail.

Art. 116 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 est inscrite dans la loi.

Les collaborateurs de l'OFDF justifieront envers des tiers de leur habilitation à exécuter 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, ils déclineront leur nom ou leur numéro de service et leur fonction. Le port de l'uniforme suffira en principe à remplir ce critère. La présente réglementation est un facteur de sécurité juridique, étant donné que seuls les collaborateurs de l'OFDF qui justifieront envers des tiers de leur habilitation à accomplir des actes officiels pourront exercer des compétences.

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 et de justifier envers des tiers de leur habilitation à accomplir des actes officiels, l'OFDF a l'obligation légale de garantir l'identification du personnel qui participe à un engagement. L'al. 2 satisfait aux exigences en matière de responsabilité de l'OFDF envers les tiers autorisés qui sont concernés par un acte officiel ou qui veulent savoir qui exécute ou a exécuté cet acte. Il garantit ainsi aux tiers (par ex. également aux tribunaux ou aux autorités de poursuite pénale) que les collaborateurs de l'OFDF pourront être identifiés.

Titre 8 Traitement des données
Chapitre 1 Principes

Art. 117 Traitement de données personnelles et de données concernant des personnes morales

Al. 1

Cette disposition crée la base légale habilitant l'OFDF à traiter des données personnelles, y compris des données sensibles, et des données concernant des personnes morales, y compris des données sensibles, visées aux art. 120 à 129 P-LE-OFDF, pour autant que cela soit nécessaire à l'exécution de la LE-OFDF et des actes législatifs relevant ou non du droit fiscal ou à l'accomplissement des tâches qui auront été déléguées à l'OFDF en vertu de traités internationaux.

Al. 2

Cette disposition crée la base légale nécessaire à l'exécution d'analyses de risques au sens de l'art. 6, let. m, P-LE-OFDF et de profilages ou de profilages à risque élevé au sens de l'art. 5, let. f et g, nLPD. L'analyse des risques est une forme particulière de traitement des données dans le système d'information de l'OFDF qui implique la combinaison de différentes données provenant de différentes sources. C'est pourquoi la compétence pour l'exécution d'analyses de risques est expressément mentionnée. Il en va de même pour le profilage ou le profilage à risque élevé. Pour ces traitements de données, l'art. 34, al. 2, let. b, nLPD exige une base légale dans une loi au sens formel. Le nouveau droit de la protection des données introduit l'expression «profilage» et «profilage à risque élevé» à la place de l'expression «profil de la personnalité», définie à l'art. 3, let. d, LPD. Le droit douanier a déjà été adapté en ce sens dans le cadre de la nLPD. Selon l'art. 110, al. 2, nLD, l'OFDF peut exécuter des profilages, y compris des profilages à risque élevé. Cette compétence est transférée dans le P-LE-OFDF. En conséquence, cette disposition crée également la base légale nécessaire à l'exécution de profilages ou de profilages à risque élevé.

L'OFDF pourra exécuter des analyses de risques, des profilages ou des profilages à risque élevé, pour autant que cela soit nécessaire à l'exécution de la LE-OFDF et des actes législatifs relevant ou non du droit fiscal ou à l'accomplissement des tâches qui lui auront été déléguées en vertu de traités internationaux. Les différents types et finalités des analyses de risques sont réglés de manière exhaustive à l'art. 131 P-LE-OFDF. Les données utilisées pour les analyses de risques sont présentées à l'art. 132 P-LE-OFDF. Pour le profilage ou le profilage à risque élevé, les types et finalités du profilage sont réglés de manière exhaustive à l'art. 133 P-LE-OFDF, et les données utilisées sont présentées à l'art. 134 P-LE-OFDF.

Art. 118 Système d'information

Cette disposition habilite l'OFDF à exploiter un système d'information afin d'accomplir ses tâches. Compte tenu de la mutation technique en cours à l'OFDF vers des services interconnectés, représenter individuellement, au niveau de la loi et de l'or-

donnance, des systèmes d'information différents n'est plus guère utile ni, bien souvent, possible. Ce qu'il faut, c'est une réglementation neutre sur le plan technologique, susceptible d'intégrer les modifications techniques futures. Aussi n'est-il plus question dans le P-LE-OFDF que d'un seul système d'information de l'OFDF, sans que soit mentionnée sa structure.

L'environnement informatique de l'OFDF est un tissu complexe composé notamment de quelque 80 applications spécialisées autonomes qui se sont ajoutées les unes aux autres au fil des décennies. Celles que l'OFDF utilise actuellement obéissent à une conception multi-monolithique, c'est-à-dire qu'elles sont indépendantes les unes des autres, qu'un grand nombre de leurs fonctions et de leurs données se chevauchent, et qu'elles sont généralement mal coordonnées entre elles. L'expérience a montré que leur utilisation entraîne des ruptures de médias (interruption des processus d'affaires) et impose de saisir plusieurs fois les mêmes données, de les copier dans une application pour les enregistrer dans une autre. Il y a un risque latent d'incohérence des données et d'autres problèmes de protection des données.

DaziT va transformer ce tissu hétérogène en une architecture de microservices qui sera mise en œuvre dans le système d'information de l'OFDF. Les microservices sont une technique dernier cri qui a fait ses preuves et qui constitue un investissement durable. Tant l'économie que les partenaires privés de la douane appellent de leurs vœux la souplesse et les multiples usages qu'ils offrent (notamment grâce à leur interface Internet, à partir d'applications ou de logiciels tiers). Les actuels monolithes vont être peu à peu subdivisés en plusieurs microservices-clés dont chacun aura une tâche bien précise. L'avantage, c'est qu'une application spécialisée donnée correspondra alors à un bouquet de microservices qui pourront être développés peu à peu en fonction des besoins. Le bouquet remplira les fonctions de l'ancien monolithe, tout en permettant d'utiliser des fonctions supplémentaires qui pourront s'y rattacher en toute sécurité au moyen d'interfaces standard. Chaque fonction sera développée une seule fois puis réutilisée dans le système d'information. Bon nombre de ces bouquets virtuels comprendront des microservices de base, très utilisés.

Du fait de ces changements, le traitement des données ne pourra donc plus être représenté en fonction des divers systèmes (voir art. 110*a* ss LD, ordonnance du 23 août 2017 sur le traitement des données dans l'OFDF [OTD-OFDF][113] et ordonnance du 20 septembre 2013 relative au système d'information en matière pénale de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières [OSIP-OFDF][114]), mais devra être ordonné en fonction des tâches et des processus. C'est pourquoi le projet définit des catégories de données (voir art. 119 P-LE-OFDF). Il précise ensuite quelles données sensibles et quelles données sensibles concernant des personnes morales pourront être traitées en lien avec ces catégories (voir art. 120 à 129 P-LE-OFDF). Dans le cadre de la révision de l'OTD-OFDF et de l'OSIP-OFDF, le législateur rattachera aux catégories de données respectives, au niveau de l'ordonnance, des annexes fournissant en outre une représentation du traitement de données personnelles non sensibles et de données non sensibles concernant des personnes morales.

113 RS **631.061**
114 RS **313.041**

Chapitre 2 Catégories de données et droits de traitement

Section 1 Catégories de données

Art. 119

La représentation légale des catégories de données à l'art. 119 P-LE-OFDF remplace la représentation d'un environnement informatique composé de différents systèmes monolithiques. Ces catégories créeront au niveau de la loi des groupes de traitement de données distincts les uns des autres qui seront nécessaires à l'accomplissement de certaines tâches ou sous-tâches de l'OFDF. Chacune englobera les données dont le traitement sera requis pour accomplir une tâche donnée. Ces catégories seront utilisées comme système de classement législatif pour la représentation du traitement des données. Outre le traitement de données sensibles et de données sensibles concernant des personnes morales et la finalité de ce traitement, les accès, la communication des données et la conservation seront représentés dans le cadre des catégories de données. Décrivons à présent les quatorze catégories de données que contiendra le système d'information de l'OFDF.

Let. a

La catégorie de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises comprendra les données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises que l'OFDF relèvera ou acquerra et traitera en lien avec la perception et le remboursement des redevances d'importation et d'exportation et avec l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. Elle inclura par exemple aussi les données relevées ou acquises et traitées en vue de la documentation tarifaire, de la délivrance et de la vérification de diverses autorisations ou de la gestion des preuves d'origine. La base légale de ces tâches de l'OFDF est l'art. 7, al. 2, let. a et c, P-LE-OFDF.

Let. b

La catégorie de données relatives aux redevances nationales comprendra les données relatives aux redevances nationales que l'OFDF relèvera ou acquerra et traitera. Elle inclura les données concernant toutes les redevances nationales visées à l'art. 8, al. 1, let. c à k, P-LE-OFDF. La base légale de ces tâches de l'OFDF est l'art. 7, al. 2, let. a, P-LE-OFDF.

Let. c

La catégorie de données relatives au contrôle comprendra les données relatives au contrôle de la circulation des marchandises et des personnes ainsi que des moyens de transport utilisés à cet effet que l'OFDF relèvera ou acquerra et traitera et qui proviendront notamment de rapports visant à documenter les incidents survenus lors des contrôles en question. Ces rapports pourront également intégrer des données provenant des systèmes d'information d'autorités tierces auxquelles les collaborateurs compétents de l'OFDF auront accès dans le cadre de leurs fonctions si ces données présentent un intérêt pour la documentation des incidents survenus lors des contrôles. Cette catégorie inclura par exemple aussi les données relevées, acquises et traitées en

vue du séquestre et de la destruction de marchandises, du contrôle de la taxation ou d'une procédure de recherche. La base légale de cette tâche de l'OFDF est l'art. 7, al. 2, let. b, P-LE-OFDF.

Let. d

La catégorie de données relatives au contrôle d'entreprises comprendra les données relatives au contrôle d'entreprises que l'OFDF relèvera ou acquerra et traitera. La base légale de cette tâche de l'OFDF est l'art. 7, al. 2, let. a et b, P-LE-OFDF. Le contrôle d'entreprises fait partie des contrôles visés aux art. 90 ss P-LE-OFDF et sera précisé au niveau de l'ordonnance.

Let. e

La catégorie de données relatives au contrôle des métaux précieux comprendra les données relatives à l'exécution du contrôle des métaux précieux au sens de la LCMP et de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)[115] que l'OFDF relèvera ou acquerra et traitera. La base légale de ces tâches de l'OFDF est la LCMP révisée. Conformément à l'art. 36, al. 1, LCMP révisée, le bureau central du contrôle des métaux précieux surveillera le commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux selon la LCMP et selon la LBA: selon la LCMP pour vérifier que les dispositions de celle-ci sont bien respectées, selon la LBA pour surveiller le négoce de métaux précieux bancaires visé à l'art. 42ter LCMP révisée, comme le veut l'art. 12, let. bter, LBA révisée. Les modalités de la surveillance et les obligations de diligence que devront respecter les titulaires d'une autorisation en matière de négoce de métaux précieux bancaires seront réglées dans l'ordonnance de l'OFDF sur le blanchiment d'argent[116], conformément à l'art. 42ter, al. 4, LCMP révisée ou à l'art. 17, al. 1, let. d, LBA révisée.

Let. f

La catégorie de données relatives aux mesures administratives comprendra les données relatives à l'exécution des mesures administratives visées à l'art. 73 P-LE-OFDF que l'OFDF relèvera ou acquerra et traitera.

Let. g

La catégorie de données relatives à la poursuite pénale comprendra les données relatives à la poursuite pénale que l'OFDF relèvera ou acquerra et traitera, y compris celles qui seront saisies ou acquises dans le cadre des enquêtes visées à l'art. 199 P-LE-OFDF et des enquêtes pénales visées aux art. 200 ss P-LE-OFDF. Dans certains cas, ces données proviendront de rapports des catégories de données relatives au contrôle ou seront issues des catégories de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises, aux redevances nationales ou au contrôle d'entreprises, lorsqu'elles présenteront un intérêt pour la poursuite pénale menée par l'OFDF. Les

115 RS **955.0**
116 La procédure de consultation et les consultations des offices à ce sujet sont terminées. L'entrée en vigueur est prévue pour le 1er janvier 2023.

données qui feront partie d'autres catégories de données pourront également être utilisées si elles sont nécessaires à la poursuite pénale. La base légale de cette tâche de l'OFDF est l'art. 3, al. 2, let. f, P-LE-OFDF.

Let. h

La catégorie de données relatives à l'exécution de peines et de mesures comprendra les données relatives à l'exécution de peines et de mesures que l'OFDF relèvera ou acquerra et traitera et qui proviendront notamment de décisions d'assujettissement à une prestation, de mandats de répression, de prononcés pénaux ou de jugements de tribunaux.

Let. i

La catégorie de données relatives aux finances comprendra les données relatives à la gestion des finances de l'OFDF que ce dernier relèvera ou acquerra et traitera, y compris celles qui proviendront de l'encaissement, de la procédure de poursuite et de faillite et de la gestion des actes de défaut de biens.

Let. j

La catégorie de données relatives aux appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images comprendra les données provenant de ces appareils, dont l'utilisation est réglée par l'art. 111 P-LE-OFDF.

Let. k

La catégorie de données relatives à l'analyse des risques ou au profilage comprendra les données relatives à l'analyse des risques visée à l'art. 131 P-LE-OFDF et les données relatives au profilage ou au profilage à risque élevé visé à l'art. 133 P-LE-OFDF. Cela englobera, d'une part, les données que l'OFDF utilisera pour les analyses de risques ou les profilages et, d'autre part, les données fondées sur des analyses de risques ou des profilages exécutés par l'OFDF. Les premières pourront provenir de diverses autres catégories de données autorisées et nécessaires pour les diverses finalités ou les divers types d'analyse des risques ou de profilage. Les secondes seront créées par les analyses de risques ou les profilages eux-mêmes.

Let. l

La catégorie de données relatives à la planification et à la conduite des engagements comprendra les données relatives à la planification et à la conduite des engagements en vue des contrôles visés aux art. 90 ss P-LE-OFDF que l'OFDF relèvera ou acquerra et traitera. Il s'agira notamment de données concernant le personnel que l'OFDF affectera aux contrôles.

Let. m

La catégorie de données relatives aux tâches administratives comprendra les données relatives aux tâches administratives de l'OFDF que ce dernier relèvera ou acquerra et traitera. Parmi ces tâches, citons par exemple l'exploitation du Campus de l'OFDF, la caisse de prévoyance, la gestion de la flotte, des biens et équipements ainsi que des

immeubles, les tests et la recherche en matière d'expérience utilisateur, ou encore la formation et le perfectionnement des collaborateurs de l'OFDF.

Let. n

La catégorie de données relatives aux tâches de police cantonales comprendra les données relatives à l'accomplissement de tâches de police cantonales qui auront été déléguées à l'OFDF en vertu de l'art. 10, al. 1, P-LE-OFDF. Comme celles de la catégorie de données relatives au contrôle (voir art. 119, let. c, P-LE-OFDF), ces données proviendront généralement de rapports visant à documenter des incidents survenus lors de contrôles effectués par l'OFDF.

Section 2 Traitement de données sensibles et de données sensibles concernant des personnes morales

La nouvelle réglementation du traitement de données sensibles et de données sensibles concernant des personnes morales suit les catégories de données énoncées à l'art. 119 P-LE-OFDF. Les art. 120 à 130 P-LE-OFDF représentent dans le cadre des diverses catégories de données quelles données sensibles visées à l'art. 5, let. c, nLPD et quelles données sensibles concernant des personnes morales visées à l'art. 57*r* nLOGA[117] pourront être traitées à quelles fins. Cela permet une représentation du traitement des données axée sur les tâches. Le traitement de données sensibles et de données sensibles concernant des personnes morales sera soumis à l'exigence de la nécessité du traitement visée à l'art. 117, al. 1 P-LE-OFDF. Le principe de la proportionnalité inscrit dans le droit de la protection des données est ainsi respecté.

Données sensibles

Le traitement de données sensibles a été entièrement remanié sur la base des avis émis lors de la consultation. Certaines finalités du traitement ont été abandonnées avec les données sensibles correspondantes (par ex. l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, la lutte contre la criminalité transfrontalière et contre l'immigration illégale ou la documentation de l'activité de contrôle et du traitement de cas par l'OFDF comme finalité secondaire), d'autres sont réglées dans des dispositions existantes (par ex. l'entraide judiciaire et l'assistance administrative nationales et internationales), d'autres encore ont été limitées (par ex. s'agissant du contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport, la possibilité de traiter des données a été supprimée pour ce qui est de la sphère intime ou de l'origine ethnique, et fortement restreinte pour ce qui est des opinions ou des activités religieuses, philosophiques ou politiques et de la santé; dans l'analyse des risques, seul le traitement de données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales est encore autorisé).

De manière générale, le traitement de données sensibles est réglé de manière plus précise et transparente dans le P-LE-OFDF que dans le droit actuel.

117 FF **2020** 7397

Indépendamment des différents articles, la liste qui suit donne une vue d'ensemble des données sensibles que l'OFDF traitera:

- Pour accomplir ses tâches, l'OFDF ne traitera, à quelques exceptions près, que des données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales (art. 120 à 129 P-LE-OFDF).
- Si le contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport met au jour du matériel susceptible de servir à des fins de propagande et dont le contenu appelle explicitement à la violence contre des personnes ou des objets, les collaborateurs de l'OFDF pourront, dans les limites fixées par l'art. 13*e* LMSI, traiter en plus des données relatives à des opinions ou à des activités religieuses, philosophiques ou politiques (art. 122, let. a, ch. 2, P-LE-OFDF).
- Si le contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport révèle une situation dans laquelle la santé d'une personne impliquée revêt de l'importance, l'OFDF pourra traiter des données relatives à la santé de cette personne, dans la mesure où cela sera indispensable pour documenter le contrôle et poursuivre le traitement du cas concerné (art. 122, let. a, ch. 3, P-LE-OFDF).
- Lorsque ce sera nécessaire à la constatation, à la poursuite et au jugement d'infractions, il faudra que les collaborateurs de l'OFDF puissent traiter des données sensibles relatives à d'autres aspects que les poursuites ou les sanctions administratives ou pénales, à savoir les opinions ou les activités religieuses, philosophiques ou politiques, la sphère intime, l'origine ethnique et la santé (art. 126, let. a, P-LE-OFDF).

Les données que l'OFDF traitera seront constituées non seulement de données qu'il aura lui-même relevées, mais également de données que des autorités tierces ou des entreprises auront mises à sa disposition pour l'accomplissement de ses tâches. Elles incluront en outre des données provenant de sources officielles, dans la mesure où cela sera nécessaire à l'accomplissement des tâches de l'OFDF.

Par souci d'exhaustivité, il faut souligner ici que, conformément à l'art. 104 P-LE-OFDF, l'OFDF pourra en outre traiter des données signalétiques biométriques.

Données sensibles concernant des personnes morales

Lors de la consultation, des participants ont émis des craintes à propos de l'absence de droit de consultation et de rectification des données concernant des personnes morales. On peut se reporter ici à l'art. 57*t* nLOGA créé dans le cadre de la révision de la LPD, qui dispose que les droits des personnes morales sont régis par les règles de procédure applicables. Comme le Conseil fédéral l'a indiqué à propos de l'art. 57*t* nLOGA dans son message du 15 septembre 2017 sur la nLPD[118], le droit de procédure applicable constitue une réglementation suffisante pour garantir les droits des personnes morales découlant de l'art. 13, al. 2, Cst. Il n'y a donc pas lieu de prévoir expressément, dans des lois spéciales, un droit d'accès ou de rectification, qui relève

118 FF **2017** 6565, 6734

typiquement de la législation sur la protection des données. Ainsi par exemple, dans le cadre d'une procédure administrative de première instance, les personnes morales peuvent consulter les pièces conformément aux art. 26 ss PA ou exercer le droit d'être entendu selon les art. 29 ss PA. Elles peuvent aussi se prévaloir de l'art. 25*a* PA si elles ont un intérêt digne de protection ou qu'un acte matériel touche à leurs droits ou à leurs obligations, et exiger que l'autorité compétente rende une décision susceptible de recours. Ce faisant, les personnes concernées peuvent obtenir le droit de faire rectifier des données les concernant, voire de les faire détruire[119].

De manière générale, le traitement de données sensibles concernant des personnes morales est réglé de manière plus précise et transparente dans le P-LE-OFDF que dans le droit actuel.

La révision totale du droit de la protection des données a exclu la protection des données concernant des personnes morales du champ d'application de la nLPD, ce qui a entraîné une modification de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)[120]. La nLOGA exige une base légale pour le traitement des données sensibles concernant des personnes morales, c'est-à-dire, conformément à l'art. 57*r* nLOGA, les données relatives à des poursuites ou des sanctions administratives ou pénales, et les données relatives à des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication.

L'OFDF traitera en particulier des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication. Celles-ci figureront souvent dans les déclarations des marchandises qui, aussi bien individuellement que collectivement, pourront constituer des secrets d'affaires ou de fabrication lorsqu'elles donneront une vue d'ensemble des flux de marchandises d'une entreprise. Des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication se partageront aussi avec l'OFDF sous la forme de recettes secrètes, dans le cadre des renseignements en matière de tarif au sens de l'art. 16 P-LDD. L'OFDF devra en outre pouvoir consulter des secrets d'affaires ou de fabrication au cas par cas, lors de la fixation ou de la perception des redevances (par ex. classement tarifaire) et lors des contrôles effectués en lien avec le franchissement de la frontière, des contrôles a posteriori ou des contrôles d'entreprises. Les données relatives à des recettes de fabrication serviront par exemple à déterminer si certaines denrées alimentaires importées sont conformes à la loi sur les denrées alimentaires. Par ailleurs, des données réelles concernant les affaires d'entreprises seront traitées dans le cadre des essais pilotes mentionnés à l'art. 192 P-LE-OFDF.

Données non sensibles

Le traitement de données non sensibles au sein de l'OFDF sera réglé par le Conseil fédéral au niveau de l'ordonnance, conformément au principe de la légalité inscrit dans le droit de la protection des données.

119 FF **2017** 6565, 6734
120 RS **172.010**

Art. 120 Catégorie de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises

Dans le cadre de la catégorie de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises, il y aura deux fins auxquelles l'OFDF pourra traiter des données sensibles ou des données sensibles concernant des personnes morales.

Al. 1

La première fin à laquelle l'OFDF pourra traiter, dans le cadre de la catégorie de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises, des données sensibles (let. a) ou des données sensibles concernant des personnes morales (let. b) sera la gestion d'autorisations et d'accords dans le cadre de la circulation transfrontalière des marchandises.

Parmi les données sensibles, l'OFDF pourra traiter à cette fin des données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales (let. a). Cela sera notamment nécessaire dans le cas des opérateurs économiques agréés (AEO) visés à l'art. 35 P-LE-OFDF. Les critères d'agrément des AEO impliqueront notamment de vérifier si le requérant respecte la législation douanière et les dispositions fiscales et s'il n'a pas commis des infractions graves dans le cadre de son activité économique. Les infractions en question font l'objet d'une interprétation très large et vont de l'escroquerie à la soustraction d'impôt, en passant par la corruption, la cybercriminalité, le blanchiment d'argent, la participation à une organisation criminelle ou à des activités terroristes et la contrebande (liste non exhaustive). S'il existe à ce sujet des décisions des autorités administratives ou judiciaires, la demande d'agrément pourra être refusée. D'autres autorisations supposeront aussi que leur titulaire soit fiable. Lorsqu'il octroiera ou renouvellera des autorisations, l'OFDF vérifiera également si les conditions requises sont remplies en examinant ses propres documents relatifs à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales. Le respect de la législation importera d'autant plus que l'autorisation conférera de larges compétences, ce qui sera par exemple le cas lorsque l'OFDF octroiera des facilités concernant la procédure de taxation ou l'exploitation d'un entrepôt douanier.

En outre, l'OFDF pourra traiter à la fin susmentionnée les données sensibles suivantes concernant des personnes morales (let. b):

1. Données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales: de telles données seront traitées au même motif que les données similaires concernant des personnes physiques au sens de l'art. 120, al. 1, let. a, P-LE-OFDF.
2. Données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication: de telles données également seront nécessaires par exemple en lien avec le statut d'AEO. L'OFDF pourra demander aux entreprises tous les renseignements et vérifier tous les documents, les données, les systèmes et les informations susceptibles d'avoir une importance pour l'exécution des prescriptions, y compris les informations et les documents confidentiels qui pourront constituer des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication. Cette consultation de documents et d'informations d'entreprises concernera aussi d'autres autorisations.

Al. 2

La seconde fin à laquelle l'OFDF pourra traiter, dans le cadre de la catégorie de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises, des données sensibles concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication sera la perception et le remboursement des redevances d'importation et d'exportation. Cela concernera des domaines très différents, comme le montrent les deux exemples ci-après:

– Dans le trafic de perfectionnement actif et passif, les rapports de fabrication et les recettes servent à prouver l'exactitude des informations contenues dans la déclaration des marchandises et à vérifier les contrôles de qualité effectués en laboratoire.

– Pour la documentation du tarif, l'OFDF a besoin d'informations sur la composition, sur le processus de fabrication et sur d'autres caractéristiques d'un produit. Seules ces données lui permettent de fournir aux requérants des renseignements contraignants en matière de tarif ou de vérifier le classement tarifaire de spécimens et d'échantillons prélevés sur des importations.

Art. 121 Catégorie de données relatives aux redevances nationales

Dans le cadre de la catégorie de données relatives aux redevances nationales, l'OFDF pourra traiter des données sensibles concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication à des fins de perception et de remboursement des redevances nationales. Cela concernera les différentes redevances à des titres divers, comme le montrent les quatre exemples ci-après:

– Les informations relatives aux matières premières, au type de fabrication, au volume, au stockage, au conditionnement et à la transformation du produit fini sont nécessaires à l'application de la législation sur l'alcool. Il faut en outre pouvoir accéder à l'intégralité des comptes relatifs à l'alcool afin d'identifier les éventuelles irrégularités et donc de remplir le mandat légal. Enfin, la présentation des recettes et des processus de fabrication des différents produits est obligatoire dans les domaines des remboursements et des demandes de classification.

– Dans le cadre du contrôle de la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP), l'OFDF vérifie si les passages des véhicules soumis à la RPLP sont bien consignés et si les informations ainsi saisies correspondent bien au kilométrage déclaré. Pour ce faire, il consulte des appareils, des livres comptables, des pièces justificatives et d'autres attestations ainsi que des pièces concernant les relations d'affaires.

– Afin d'apprécier le droit d'une personne d'acheter légalement de l'éthanol en franchise d'impôt, l'OFDF peut exiger des documents sur les produits et sur leur utilisation, y compris des descriptions de processus, des fiches techniques et des recettes. Ces documents servent également à vérifier si l'impôt sur les spiritueux est dû ou si un produit peut être considéré comme dénaturé ou impropre à la consommation.

– La perception de l'impôt sur la bière en Suisse repose sur le volume de bière produit en fonction des différents tarifs d'impôt. La constatation indiscutable de ces volumes nécessite des contrôles, d'une part, sur le nombre de brassins, les moûts, les volumes conditionnés, les pertes et les recettes et, d'autre part, sur la comptabilité des ventes et sur celle des volumes fournis gratuitement aux clients internes et externes de la brasserie.

Art. 122 Catégorie de données relatives au contrôle

Dans le cadre de la catégorie de données relatives au contrôle, l'OFDF pourra traiter des données sensibles (let. a) et des données sensibles concernant des personnes morales (let. b) à des fins de contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport. Ces données seront intégrées dans le système d'information de l'OFDF sous la forme de rapports de contrôle qui serviront, d'une part, à assurer la traçabilité des actes des collaborateurs de l'OFDF dans le cadre des contrôles et, d'autre part, à fournir aux services internes ou externes à l'OFDF les informations (exploitables devant un tribunal) nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches ou à l'exécution des actes législatifs dont l'application leur incombera.

L'OFDF pourra traiter les données sensibles suivantes (let. a):

1. Données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales: de telles données apparaîtront régulièrement lorsque les collaborateurs de l'OFDF constateront, lors de contrôles, des infractions relevant du domaine d'activité de l'OFDF. On trouve également de telles données dans les avis de recherche relatifs aux personnes faisant l'objet d'un signalement. Celles-ci sont pertinentes pour l'appréciation de l'ampleur du contrôle, pour les préparatifs de sécurité des collaborateurs de l'OFDF ou pour la remise de documents n'ayant pas pu être délivrés jusque-là (par ex. prononcés pénaux).
2. Données relatives à des opinions ou à des activités religieuses, philosophiques ou politiques au sens de l'art. 13*e* LMSI: cet article oblige l'OFDF à saisir le matériel qui peut servir à des fins de propagande et dont le contenu incite, d'une manière concrète et sérieuse, à faire usage de la violence contre des personnes ou des objets. Si le matériel en question est lié à des opinions religieuses, philosophiques ou politiques, ces données sensibles devront nécessairement être traitées. Ces informations pourront également, en étayant des soupçons, influer sur l'ampleur du contrôle en vertu de l'art. 13*e* LMSI. Ces données pourront elles aussi figurer dans le rapport. En revanche, en dehors du cadre de l'art. 13*e* LMSI, elles ne le pourront pas, même si elles sont communiquées ouvertement.
3. Données relatives à la santé, dans la mesure où cela sera indispensable pour documenter un contrôle et poursuivre le traitement du cas concerné: cette restriction montre que la saisie systématique de données relatives à la santé n'est pas prévue dans le cadre du contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport. La documentation de données relatives à la santé pourra être pertinente dans certaines situations, par exemple, pour clarifier l'aptitude d'une personne à la mise en détention ou si une personne veut importer, pour son propre usage, des médicaments autorisés uniquement pour

le traitement de maladies bien précises. Elle pourra l'être aussi si les collaborateurs de l'OFDF doivent, dans le cadre de leurs contrôles, prendre en charge des personnes (recherchées) présentant des problèmes psychiques ou évaluer la contagiosité de personnes malades. En revanche, elle n'aura pas lieu d'être non plus si les informations en question, même communiquées ouvertement, ne présentent pas avec le contrôle de lien pertinent. La formulation choisie pour cette disposition permet le traitement de données relatives à la santé en raison de certaines situations (par ex. pandémie) lors desquelles l'OFDF devra accomplir des tâches (supplémentaires).

En outre, l'OFDF pourra traiter les données sensibles suivantes concernant des personnes morales (let. b):

1. Données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales: ces données permettront de préparer et d'effectuer les contrôles en tenant compte des risques et de la situation.

2. Données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication: ces données seront en effet indispensables non seulement à certains aspects du contrôle de marchandises, mais également à certaines mesures, liées aux contrôles, se rapportant aux actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. Par exemple, toute personne qui fera une demande d'intervention au sens de l'art. 71 de la loi du 28 août 1992 sur la protection des marques (LPM)[121] devra fournir toutes les informations dont elle disposera pour permettre à l'OFDF de vérifier s'il y a eu violation du droit des marques, ce qui inclut les secrets d'affaires ou de fabrication.

Art. 123 Catégorie de données relatives au contrôle d'entreprises

Dans le cadre de la catégorie de données relatives au contrôle d'entreprises, l'OFDF pourra traiter des données sensibles (let. a) et des données sensibles concernant des personnes morales (let. b) à des fins de planification, d'exécution et d'évaluation du contrôle d'entreprises.

Parmi les données sensibles, l'OFDF pourra traiter des données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales (let. a). De telles données pourront faire partie du contrôle d'entreprises, car à l'avenir celui-ci se fera davantage selon une approche fondée sur les risques. Le comportement en matière de conformité des personnes impliquées revêtira à cet égard une grande importance. Il sera donc essentiel de savoir qui aura été sanctionné par le passé, de quelle manière et pour quelle raison.

En outre, l'OFDF pourra traiter les données sensibles suivantes concernant des personnes morales (let. b):

1. Données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales: de telles données seront traitées au même motif que les données similaires concernant des personnes physiques au sens de l'art. 123, let. a, P-LE-OFDF.

121 RS **232.11**

2. Données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication: de telles données serviront à vérifier les informations fournies en vue d'une taxation, à dresser un parallèle avec des valeurs empiriques et à approfondir le contrôle ou les éventuels contrôles subséquents.

Art. 124 Catégorie de données relatives au contrôle des métaux précieux

Dans le cadre de la catégorie de données relatives au contrôle des métaux précieux, l'OFDF pourra traiter des données sensibles (let. a) et des données sensibles concernant des personnes morales (let. b) à des fins d'exécution du contrôle des métaux précieux.

Parmi les données relatives au contrôle des métaux précieux, l'OFDF pourra traiter des données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales (let. a). De telles données seront nécessaires en lien avec l'exécution de la LCMP et avec les activités correspondantes telles que l'octroi, la gestion et le retrait des poinçons de maître et des autorisations (patente de fondeur au sens de l'art. 24 LCMP, patente d'acheteur au sens de l'art. 31*a*, al. 3, LCMP révisée[122], patente d'essayeur du commerce au sens de l'art. 41 LCMP et autorisation supplémentaire en matière de négoce de métaux précieux bancaires au sens de l'art. 42bis LCMP révisée[123]), avec les activités de surveillance correspondantes au sens de l'art. 42ter LCMP révisée[124] ainsi qu'avec la formation et l'obtention du diplôme d'essayeur-juré. Il faudra les présenter au bureau central, notamment pour prouver que les personnes concernées présentent toutes les garanties d'une activité irréprochable.

En outre, l'OFDF pourra traiter les données sensibles suivantes concernant des personnes morales (let. b):

1. Données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales: de telles données seront traitées au même motif que les données similaires concernant des personnes physiques au sens de l'art. 124, let. a, P-LE-OFDF.
2. Données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication: de telles données seront mises à la disposition du contrôle des métaux précieux en lien avec le poinçonnement officiel, notamment sous la forme de données relatives aux activités de la joaillerie et de l'horlogerie (par ex. volume de la production d'ouvrages en métaux précieux, symboles techniques et spécifications des modèles et des dessins).

Art. 125 Catégorie de données relatives aux mesures administratives

Dans le cadre de la catégorie de données relatives aux mesures administratives, l'OFDF pourra traiter des données sensibles et des données sensibles concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives à des fins d'exécution de mesures administratives. Les mesures administratives qui auront

122 FF **2021** 668
123 FF **2021** 668
124 FF **2021** 668

été prises en vertu de l'art. 73 P-LE-OFDF constitueront elles-mêmes des données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives, et les données correspondantes devront pouvoir être traitées dans le cadre de cette disposition.

Art. 126 Catégorie de données relatives à la poursuite pénale

Dans le cadre de la catégorie de données relatives à la poursuite pénale, l'OFDF pourra traiter des données sensibles (let. a) et des données sensibles concernant des personnes morales (let. b) à des fins de poursuite pénale.

L'art. 2, al. 3, nLPD dispose que les traitements de données personnelles effectués dans le cadre de procédures régies par des dispositions fédérales de procédure ainsi que les droits des personnes concernées obéiront au droit de procédure applicable. C'est la raison pour laquelle les conditions-cadres relevant du droit de la protection des données seront soumises à la DPA. La nLPD modifie les dispositions de la DPA relatives à la protection des données. La nDPA[125] règle ainsi notamment, dans ce domaine, les modalités de la collecte de données personnelles dans la procédure pénale administrative (art. 18*a* nDPA), et non les catégories et les types de données personnelles utilisables. L'art. 110*a* LD et l'OSIP-OFDF représentent déjà, en complément du droit de procédure et pour garantir la transparence, le traitement de données par l'OFDF dans la poursuite pénale. Le P-LE-OFDF fait de même.

L'OFDF pourra traiter les données sensibles suivantes (let. a):

1. Données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales: le traitement de données à des fins de poursuite pénale implique que beaucoup des données relevées et traitées constitueront de telles données sensibles. De plus, des données déjà existantes relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales seront traitées parce qu'elles seront susceptibles d'influer sur le déroulement de l'enquête et en particulier sur la sévérité de la peine.
2. Données relatives à des opinions ou à des activités religieuses, philosophiques ou politiques: certaines infractions pourront avoir un lien avec de telles données, par exemple la contrebande de viande halal. L'orientation religieuse ne sera pas le motif de l'enquête, mais elle pourra y jouer un rôle. Il faudra donc que l'OFDF, en sa qualité d'autorité chargée de l'enquête, puisse saisir, consulter et utiliser ces données, dans la mesure où cela sera nécessaire à l'enquête.
3. Données relatives à la santé, à la sphère intime ou à l'origine ethnique: les données relatives à la santé pourront notamment être pertinentes pour la poursuite pénale lorsqu'il faudra clarifier la capacité civile d'une personne. La limitation de l'espérance de vie pour raison de santé pourra également influer sur une procédure pénale. Par ailleurs, lorsqu'on interrogera une personne, on commencera par la questionner sur son état de santé. Sa réponse sera consignée au procès-verbal et pourra être pertinente pour le traitement d'un cas. Les données relatives à la sphère intime ou à l'origine ethnique

125 FF **2020** 7397

seront traitées à des fins de poursuite pénale si elles sont susceptibles de fournir des indications décisives dans le cadre de la poursuite pénale. Il arrive que dans le cadre de mesures de contrainte (par ex. lors d'une observation, d'une perquisition ou d'un interrogatoire), les enquêteurs découvrent et documentent des données relevant de la sphère intime. Il arrive aussi que les personnes concernées elles-mêmes ou des tiers communiquent à l'OFDF des données de cette nature, par exemple pour renforcer un alibi. Il faudra que ces données puissent être traitées pendant l'instruction. Les données relatives à l'origine ethnique pourront, elles, fournir des indications sur l'existence de liens avec certaines infractions telles que la contrebande de tabac à chicha. Si une bande de contrebandiers compte une majorité d'individus ayant les mêmes origines ethniques, il faudra que l'OFDF puisse saisir cette information, qui permettra de clarifier les relations au sein des groupes pratiquant la contrebande organisée. Même s'il s'agit d'une information secondaire, elle sera pertinente pour le tableau d'ensemble.

En outre, l'OFDF pourra traiter les données sensibles suivantes concernant des personnes morales (let. b):

1. Données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales: de telles données seront traitées au même motif que les données similaires concernant des personnes physiques au sens de l'art. 126, let. a, ch. 1, P-LE-OFDF.
2. Données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication: en lien avec la poursuite pénale relevant de la compétence de l'OFDF, de telles données donneront souvent lieu à la collecte d'informations supplémentaires afin d'apprécier l'éventuelle mise en péril ou soustraction de redevances et d'appliquer à un produit le tarif qui convient. Il pourra aussi arriver, dans le cadre de l'identification de l'auteur d'une infraction (par ex. lors d'un interrogatoire), qu'il faille examiner en détail les processus d'affaires, ce qui pourra impliquer le traitement de données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication.

Art. 127 Catégorie de données relatives à l'exécution de peines et de mesures

Dans le cadre de la catégorie de données relatives à l'exécution de peines et de mesures, l'OFDF pourra traiter des données sensibles et des données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales à des fins d'exécution de peines et de mesures. La possibilité de traiter ces données concernant un accusé sera indispensable à l'application des sanctions. Ces données seront nécessaires pour transformer une amende en peine d'arrêt ou pour recouvrer une créance entrée en force au sens de la loi du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)[126].

126 RS **281.1**

Art. 128 Catégorie de données relatives aux finances

Dans le cadre de la catégorie de données relatives aux finances, l'OFDF pourra traiter des données sensibles et des données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales à des fins d'encaissement, de procédure de poursuite et de faillite et de gestion des actes de défaut de biens. Cette finalité implique également de gérer des créances issues de procédures pénales. Les données (informations et preuves) relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales seront donc nécessaires pour l'encaissement, la procédure de poursuite et de faillite et la gestion des actes de défaut de biens.

Art. 129 Catégorie de données relatives à l'analyse des risques ou au profilage

Dans le cadre de la catégorie de données relatives à l'analyse des risques ou au profilage, l'OFDF pourra traiter des données sensibles relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales (let. a) et des données sensibles concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales ainsi qu'à des secrets d'affaires ou de fabrication (let. b) à des fins d'analyse des risques, de profilage ou de profilage à risque élevé. Les différents types et finalités de l'analyse des risques sont énoncés à l'art. 131 P-LE-OFDF et ceux du profilage ou du profilage à risque élevé à l'art. 133 P-LE-OFDF. Concernant les différents types d'analyse de risques, l'art. 132 P-LE-OFDF règle l'utilisation de données sensibles. Concernant les différents types de profilage ou de profilage à risque élevé, c'est l'art. 134 P-LE-OFDF qui règle l'utilisation de données sensibles.

Art. 130 Catégorie de données relatives aux tâches de police cantonales

Dans le cadre de la catégorie de données relatives aux tâches de police cantonales, l'OFDF pourra traiter des données sensibles et des données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales si cela est nécessaire à l'accomplissement des tâches qui lui auront été déléguées par les cantons en vertu de l'art. 10, al. 1, P-LE-OFDF.

Certaines des tâches déléguées ayant un lien avec la poursuite administrative ou pénale, les données consignées à cet effet dans le rapport constitueront automatiquement des données sensibles. Ce sera par exemple le cas lorsque l'OFDF adressera aux autorités de poursuite pénale cantonales un rapport exploitable devant les tribunaux sur des infractions relevant du droit des étrangers, des stupéfiants, des armes, des explosifs ou de la circulation routière, ou lorsqu'il rendra compte aux services cantonaux des migrations de mesures relevant du droit des étrangers (renvois, notification d'interdictions d'entrée, etc.).

Section 3 Analyse des risques

L'analyse des risques sera un mode spécial de traitement des données dans le système d'information de l'OFDF (voir définition à l'art. 6, let. m, P-LE-OFDF). Elle visera, à partir de combinaisons de données, à identifier les risques que des infractions soient

commises, avec quelle probabilité et quelle ampleur, afin d'en déduire des recommandations, des priorités et des mesures. En plus de présenter les défis à relever, elle permettra d'élaborer des évaluations spécifiques qui décriront des risques potentiels et fourniront des informations sur la situation, suggéreront des mesures visant à minimiser les risques et donneront des recommandations pour les contrôles. L'OFDF y recourra systématiquement lorsqu'il disposera d'informations indiquant des infractions potentielles. Ces informations pourront découler de ses propres contrôles ou provenir d'autorités partenaires ou d'autres tiers. Les analyses de risques ne seront donc pas exécutées au hasard, mais sur la base d'informations concrètes.

L'efficacité, la précision et l'exhaustivité des contrôles de l'OFDF reposeront sur l'analyse des risques. Cette dernière sera donc pour l'OFDF un instrument-clé pour accomplir ses tâches, notamment pour décider si un contrôle de marchandises, de personnes ou de moyens de transports doit avoir lieu, et si oui, où et sous quelle forme. Récente et à jour, l'analyse des risques sera indispensable à l'OFDF pour diriger et soutenir un engagement efficace de son personnel. Elle lui permettra de cibler les engagements de ses collaborateurs, tout en augmentant le taux de réussite pour les infractions. Avantage supplémentaire: l'analyse des risques permettra d'éviter des contrôles inutiles et donc d'employer les ressources plus efficacement. Les données pertinentes de l'analyse des risques pourront être mises à la disposition des services compétents de l'OFDF si cela est nécessaire à l'accomplissement des tâches de ce dernier. Ces données consisteront notamment en des propositions ou recommandations détaillées en vue du contrôle.

Il faut distinguer l'analyse des risques comme mode de traitement de données du profilage ou du profilage à risque élevé tel qu'il est défini à l'art. 5, let. f et g, nLPD et réglé aux art. 133 et 134 P-LE-OFDF. L'analyse des risques visera essentiellement à déceler, parmi la multitude de mouvements transfrontaliers de marchandises, de personnes et de moyens de transport, ceux qui, sur la base d'informations antérieures, seront éventuellement susceptibles de présenter un risque. Des contrôles ciblés viendront confirmer ou infirmer ce risque. Il ne s'agira pas de procéder à l'analyse d'un individu et des données le concernant, mais plutôt d'examiner les mouvements de marchandises, de personnes et de moyens de transport ou de personnes sortant de l'ordinaire. Au sein de l'OFDF, le profilage ou le profilage à risque élevé portera quant à lui sur une présomption de culpabilité qualifiée et donnera lieu à l'analyse approfondie d'aspects personnels tels que la fiabilité, la mobilité ou le comportement. Le but ne sera pas de vérifier un risque, mais de contribuer à relever des informations factuelles dans le cadre de procédures afin d'écarter des atteintes significatives à des biens juridiques. Il s'agira bien ici de procéder à l'analyse d'un individu et des données le concernant.

L'art. 131 P-LE-OFDF donne aux let. a à m la liste exhaustive des différentes finalités de l'analyse des risques en précisant les différents types d'analyse des risques. Une telle analyse contiendra en principe toujours des données personnelles, car les informations évaluées se rapporteront à une personne physique ou à une personne morale. L'art. 132 P-LE-OFDF associe les différentes données requises aux différents types d'analyse des risques:

– les données sensibles relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales (al. 1, let. a);

- les données sensibles concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales (al. 1, let. b, ch. 1) ainsi qu'à des secrets d'affaires ou de fabrication (al. 1, let. b, ch. 2);
- les données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches (al. 2);
- les données fondées sur un profilage ou sur un profilage à risque élevé (al. 3);
- les données fondées sur une analyse des risques (al. 4).

S'agissant de l'utilisation des résultats d'(autres) analyses de risques, il faut préciser que l'OFDF fondera ses analyses de risques sur les résultats d'analyses antérieures. Il s'agit là d'un critère important pour l'efficacité de l'analyse des risques. L'OFDF utilisera par exemple les résultats de l'analyse des risques liée à la déclaration des marchandises (art. 131, let. a et b, P-LE-OFDF) pour approfondir ses découvertes en vue de l'analyse des risques dans le domaine des infractions aux actes législatifs relevant du droit fiscal (art. 131, let. e, P-LE-OFDF). Les résultats d'analyses antérieures faciliteront également l'identification des personnes qui respectent la législation et qui pourront par conséquent échapper aux activités de contrôle. Il faudra évaluer les risques régulièrement. Les données produites par les analyses antérieures permettront de vérifier ou de déceler des tendances.

Les données personnelles non sensibles requises seront associées aux différents types d'analyse des risques au niveau de l'ordonnance (art. 132, al. 5, P-LE-OFDF). Dans une analyse des risques, le traitement de données personnelles non sensibles à des fins ne se rapportant pas à des personnes, notamment dans le cadre de la recherche, de la planification ou de la statistique, suivra les règles de l'art. 39 nLPD. Les analyses statistiques effectuées dans le cadre de l'analyse des risques ne porteront pas sur des données personnelles et ne figurent pas dans le P-LE-OFDF.

Les types autorisés d'analyses de risques récapitulés à l'art. 131 P-LE-OFDF selon leurs finalités autorisées ainsi que les données que l'art. 132 P-LE-OFDF permet d'utiliser dans ces analyses sont commentés ensemble ci-après.

Art. 131, let. a et b, en relation avec l'art. 132

Les analyses de risques que l'OFDF exécutera en vue de vérifier la plausibilité et l'exactitude de déclarations des marchandises et d'identifier des personnes qui fournissent de fausses informations lors de la déclaration des marchandises serviront à déceler les risques liés à la déclaration des marchandises. La déclaration des marchandises reposera sur le principe de l'auto-déclaration et constituera la base de la taxation pour chaque redevance et pour chaque mesure. La personne assujettie à l'obligation de déclarer en portera l'entière responsabilité, et son obligation de diligence sera soumise à de hautes exigences[127]. Les analyses de risques portant sur la

127 Voir, à propos de nombreux cas, arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1479/2019 du 5 janvier 2021 consid. 2.3.2 et références citées; SCHMID BARBARA, Zollkommentar, art. 18, n. 3 s.; message relatif à la loi sur les douanes (FF **2004** 517, 550).

déclaration des marchandises viseront à identifier les erreurs en comparant, par exemple, le tarif douanier appliqué avec le poids et la valeur des marchandises. La déclaration des marchandises et les analyses de risques concerneront ici aussi bien la circulation transfrontalière que les déclarations à des fins d'impôts à la consommation sur le territoire suisse.

Les données personnelles et les données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales soutiendront la vérification de l'exactitude d'une déclaration des marchandises en permettant, si nécessaire, de valider cette déclaration à la lumière de fausses déclarations antérieures de la personne. L'OFDF pourra ainsi contrôler les personnes qui auront déjà fait l'objet de poursuites pénales ou administratives, en se concentrant sur les risques. Les données concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication serviront, elles, à mieux apprécier la plausibilité et l'exactitude de la déclaration et notamment à vérifier la tarification déclarée. Les informations divergentes pourront déclencher un contrôle. L'analyse de données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches soutiendra l'analyse des risques en lui apportant des informations supplémentaires permettant de contrôler plus efficacement les marchandises et les moyens de transport (par ex. analyse d'images de scanner). En cas de déclarations sommaires, les relevés de passage pourront renseigner sur la plausibilité des quantités déclarées. Les données fondées sur une analyse des risques, un profilage ou un profilage à risque élevé antérieurs, par exemple en cas d'infractions liées à la redevance sur le trafic des poids lourds (fausse déclaration du poids total du véhicule), viendront appuyer le contrôle de plausibilité du poids des marchandises et des moyens de transport.

Art. 131, let. c, en relation avec l'art. 132

L'analyse des risques que l'OFDF exécutera en vue de déceler des marchandises non déclarées ou dépourvues de l'autorisation nécessaire servira à mettre en évidence les risques dans le domaine de la contrebande ou à fournir des indications sur les personnes susceptibles de pratiquer la contrebande. Les personnes qui introduisent en Suisse des marchandises sans les déclarer ou sans bénéficier des autorisations nécessaires contreviennent à la législation en vigueur.

L'analyse d'infractions ou d'irrégularités antérieures pourra soutenir ce type d'analyse des risques. Ce sera aussi le cas des déclarations des marchandises sortant de l'ordinaire. C'est généralement un faisceau d'indices composé d'informations, d'analyses antérieures, de données personnelles et de données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales ainsi que de résultats de contrôles d'entreprises comprenant des secrets d'affaires ou de fabrication qui révèle un risque de contrebande et qui déclenche un contrôle. L'utilisation de données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches pourra mettre en évidence des mouvements sortant de l'ordinaire.

Art. 131, let. d, en relation avec l'art. 132

L'analyse des risques que l'OFDF exécutera en vue d'identifier des personnes qui bénéficieront illégalement d'allégements ou d'exonérations des redevances servira à déceler les risques liés aux participants à la procédure bénéficiant d'un traitement de faveur. La procédure douanière et la procédure de perception des redevances comprennent différentes possibilités d'allégement ou d'exonération qui sont accordées à des personnes remplissant certaines conditions. Il faudra donc vérifier, sur la base des risques, si ces conditions sont bien remplies.

Par exemple, toute personne souhaitant bénéficier du statut d'AEO doit ne pas avoir commis d'infraction grave ou répétée à la législation douanière et aux dispositions fiscales ni d'infraction grave dans le cadre de son activité économique. Il faudra donc pouvoir traiter des données personnelles et des données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales afin de pouvoir examiner le comportement antérieur des entreprises et s'assurer que les conditions sont remplies. Les AEO doivent en outre répondre à des exigences élevées en matière de transparence dans le domaine de la gestion des livres de comptabilité et des documents de transport, deux types de documents qui sont pris en compte dans l'évaluation comme données concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires. Les données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches serviront à vérifier le respect des charges et à déceler les mouvements indiquant une fraude.

Art. 131, let. e, en relation avec l'art. 132

L'analyse des risques que l'OFDF exécutera en vue de constater des infractions aux actes législatifs relevant du droit fiscal servira à déceler les risques mettant en péril la perception normale des redevances. Exemple: une personne condamnée plusieurs fois pour soustraction douanière dédouane régulièrement des pommes de terre. Le système d'information de l'OFDF enregistrera automatiquement à chaque fois l'heure de la déclaration en douane et du franchissement de la frontière, le type de moyen de transport utilisé et les marchandises déclarées. Il analysera ensuite les déclarations sur la base des données personnelles relevées automatiquement. Si un jour la même personne déclare, contrairement à son habitude, de la bière plutôt que des pommes de terre, et qu'elle utilise à cette occasion une camionnette comme moyen de transport, le système détectera ce comportement atypique. Cette information, ajoutée à d'autres indicateurs de risques, pourra servir à formuler à l'intention des collaborateurs de l'OFDF des recommandations précises quant aux contrôles à effectuer.

Les données personnelles et les données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales, les données concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication et les données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches seront nécessaires à ce genre d'analyse, pour éclairer les relations

parfois complexes entre les entreprises et les flux de marchandises, et déceler les irrégularités potentielles.

Art. 131, let. f, en relation avec l'art. 132

L'analyse des risques que l'OFDF exécutera en vue de déceler des franchissements non autorisés de la frontière ou des dangers pour la sécurité de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes visera les risques ne relevant pas du droit fiscal qu'il faudra combattre lors des contrôles à la frontière. Cela concernera notamment les tentatives d'entrée malgré une interdiction, les infractions aux législations sur les armes, sur la protection des animaux, sur la protection de l'environnement et sur les médicaments et les drogues ainsi que les véhicules inaptes à la circulation.

Les données personnelles et les données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales seront nécessaires pour l'analyse destinée à identifier les comportements correspondants. Les données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches pourront fournir, par exemple grâce aux données de reconnaissance des plaques d'immatriculation ou d'une caméra de vidéosurveillance, des indications sur l'endroit où des personnes tentent de franchir la frontière sans autorisation et sur les moyens employés.

Art. 131, let. g, en relation avec l'art. 132

L'analyse des risques que l'OFDF exécutera en vue de rechercher des personnes, des marchandises et des moyens de transport fournira des indications sur le moment et l'endroit où il y aura lieu de contrôler des personnes, des marchandises ou des moyens de transport faisant l'objet d'un avis de recherche. Il pourra s'agir par exemple de signalements de personnes, de marchandises volées ou de moyens de transport qui ne sont plus admis à la circulation.

Les données personnelles et les données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales seront nécessaires pour déterminer l'objet et les modalités de la recherche. Les données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches aideront à mieux cibler le contrôle de personnes, de marchandises et de moyens de transport.

Art. 131, let. h, en relation avec l'art. 132

L'analyse des risques que l'OFDF exécutera en vue de déceler les entrées, sorties et séjours illégaux servira à identifier les risques dans le domaine du droit des étrangers. Elle consistera notamment à reconnaître les véhicules qui font passer des migrants en Suisse ou par la Suisse.

Pour cette analyse des risques, les données personnelles et les données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales ainsi que les données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches seront nécessaires à ce genre d'analyse, ne serait-ce que pour déceler les mouvements suspects. Il arrive souvent que les personnes ou les entreprises qui font passer la frontière à des migrants apparaissent à plusieurs reprises et fassent déjà l'objet de poursuites administratives ou pénales, ou suivent des sentiers détournés qui, une fois découverts, nécessitent une surveillance spéciale.

Art. 131, let. i, en relation avec l'art. 132

L'analyse des risques que l'OFDF exécutera en vue de déceler des actes transfrontaliers illicites servira à lutter contre la criminalité organisée. Dans ce domaine, les analyses reposent très souvent sur une coopération intensive entre différentes autorités. Les mouvements et les transports transfrontaliers de marchandises constituent généralement des indices majeurs dans ce genre de procédures. Ainsi, en cas d'infraction supposément commise par une personne qui opère en franchissant la frontière, l'OFDF examinera les données dont il disposera afin de repérer dans la comptabilité ou dans les relations de l'entreprise, par exemple, des schémas ou des anomalies susceptibles de correspondre aux mouvements de l'auteur supposé. S'il identifie de tels schémas, il les transmettra, sous forme d'évaluation des risques, aux forces opérationnelles. Celles-ci pourront ainsi organiser leurs contrôles en conséquence.

Si des activités criminelles sont liées à des procédés commerciaux courants, par exemple dans le domaine de la prolifération, l'analyse aura notamment besoin de données personnelles et de données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales pour pouvoir faire le lien avec des infractions imminentes. Les données concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication seront nécessaires, par exemple, pour reconnaître si une entreprise dissimule sa véritable activité sous une couverture. Les données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches serviront à déceler les mouvements inhabituels de personnes, qu'il s'agisse de l'heure, du lieu ou de la quantité.

Art. 131, let. j, en relation avec l'art. 132

L'analyse des risques que l'OFDF exécutera en vue de planifier le contrôle de marchandises, de personnes, et de moyens de transport et de préparer les engagements correspondants servira à évaluer les mesures de contrôle appropriées et à planifier leur mise en œuvre dans le temps et dans l'espace, par exemple. La planification reposera sur les données fondées sur d'autres analyses de risques, sur des profilages ou sur des profilages à risque élevé. Il est important de planifier les activités de contrôle pour en

optimiser l'efficacité et la précision et, partant, d'épargner ces formalités aux personnes qui respectent la loi ou d'éviter les contrôles multiples inutiles. À l'inverse, des déclarations des marchandises contenant souvent des informations erronées pourront conduire à des contrôles plus nombreux, mais ciblés. L'OFDF analysera les déclarations des marchandises afin de déterminer le personnel nécessaire et les lieux de contrôle et de définir ainsi son dispositif de contrôle.

Art. 131, let. k, en relation avec l'art. 132

L'analyse des risques que l'OFDF exécutera en vue de soutenir le traitement des oppositions fondé sur l'art. 86 P-LE-OFDF servira à traiter automatiquement une opposition formulée par voie électronique ou à préparer une recommandation pour le collaborateur concerné de l'OFDF. Dans les cas simples et clairs, l'opposition pourra aboutir directement. Admettons que l'opposant demande une correction de poids (1 tonne au lieu de 10 tonnes) en invoquant une erreur de saisie, et que l'analyse des risques confirme des importations régulières d'un poids de 1 tonne. À défaut d'autres indications, l'opposition pourra être approuvée. Afin de comparer l'opposition à des informations préexistantes, on aura besoin de données personnelles et de données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales ainsi que de données concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication.

Art. 131, let. l, en relation avec l'art. 132

L'analyse des risques que l'OFDF exécutera en vue d'évaluer l'efficacité des recommandations et des mesures visera à améliorer les données fondées sur des analyses de risques, sur des profilages ou sur des profilages à risque élevé en les comparant aux résultats des contrôles et à d'autres résultats. L'évaluation continue de l'efficacité des recommandations et des mesures est une condition nécessaire pour être en mesure de réagir au comportement changeant des auteurs d'infractions et pour épargner les contrôles aux personnes qui respectent la loi.

Art. 131, let. m, en relation avec l'art. 132

L'analyse des risques que l'OFDF exécutera en vue d'assumer les obligations de surveillance lui incombant servira à soutenir l'OFDF dans l'exercice de ces obligations en lui fournissant des analyses. Ces obligations existent actuellement dans le domaine des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux (art. 40 et 43ter LCMP) et dans celui de la publicité pour l'alcool (art. 42*b* LAlc pour la réglementation de la publicité et art. 57, al. 5, LAlc *a contrario* pour la compétence de l'OFDF). Les obligations de surveillance peuvent donc être de nature transfrontalière ou concerner le territoire national. Si d'autres obligations de surveillance s'y ajoutent, l'OFDF pourra aussi effectuer de telles analyses de risques dans ces nouveaux domaines.

– Domaine des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux: ces analyses seront nécessaires pour surveiller la gestion des activités commerciales

des bureaux de contrôle et des essayeurs du commerce. L'OFDF devra notamment garantir le caractère irréprochable des activités commerciales, au sens de l'art. 25 LCMP, des titulaires d'une patente de fondeur. Les fonderies reçoivent régulièrement des marchandises dont la provenance ne peut pas être déterminée avec certitude. Pour pouvoir surveiller, si nécessaire, la licéité des processus de fonte, l'OFDF devra pouvoir examiner des données personnelles et des données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales ainsi que des données concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication. Cela lui permettra de déceler d'éventuelles infractions.

– Domaine de l'alcool: ici aussi, en raison de l'illicéité de certaines publicités, l'OFDF devra, pour effectuer ses analyses, disposer de données personnelles et de données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales ainsi que de données concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication.

Section 4 Profilage

Le profilage ou le profilage à risque élevé aidera l'OFDF à mieux cibler ses contrôles ainsi qu'à constater et à poursuivre des infractions. Outre l'évaluation de la situation économique et de la fiabilité d'un responsable des données ou des marchandises, l'évaluation de la mobilité et du comportement d'une personne revêtira une importance capitale dès lors qu'il y aura mise en danger de biens juridiques importants. Les données pertinentes fondées sur des profilages pourront être mises à la disposition des services compétents de l'OFDF si cela est nécessaire à l'accomplissement de ses tâches. Le profilage visera donc avant tout à fournir des éléments justifiant de nouveaux actes de procédure ou, le cas échéant, un contrôle approfondi. À la différence de l'analyse des risques, le profilage au sein de l'OFDF consistera en une analyse individualisée de personnes et des données les concernant. L'OFDF n'exécutera pas des profilages de manière systématique, mais au cas par cas, sur la base de soupçons fondés et des seuils à partir desquels le profilage s'imposera, ce qui soutiendra la proportionnalité du recours au profilage. Les exigences auxquelles l'assurance interne de la qualité devra satisfaire en cas de traitement de données dans le cadre de profilages seront élevées (voir art. 170, al. 2, let. d, P-LE-OFDF).

La représentation légale du profilage ou du profilage à risque élevé dans le P-LE-OFDF englobe les points suivants:

– description de l'aspect personnel analysé par les profilages et soumis à une évaluation: situation économique et obligations à respecter dans le domaine d'activité de l'OFDF (art. 133, al. 1, P-LE-OFDF) ainsi que mobilité ou comportement (art. 133, al. 2, P-LE-OFDF);

– personnes concernées par les profilages: responsables des marchandises ou des données (art. 133, al. 1, P-LE-OFDF) et personnes soupçonnées de commettre des infractions (art. 133, al. 2, P-LE-OFDF);

– seuil à partir duquel les profilages s'imposeront: déclarations des marchandises non conformes aux prescriptions ou non-respect des autorisations ou des

accords (art. 133, al. 1, P-LE-OFDF), soupçons fondés d'une infraction passible d'une peine privative de liberté d'un an au moins (art. 133, al. 2, let. a, P-LE-OFDF), soupçons fondés d'un transport de marchandises dont l'importation ou l'exportation sera interdite (art. 133, al. 2, let. b, P-LE-OFDF) et soupçons fondés d'un non-respect, dans le domaine de compétence de l'OFDF, des restrictions ou des charges fixées par la LE-OFDF ou par les actes législatifs relevant ou non du droit fiscal (art. 133, al. 2, let. c, P-LE-OFDF);

– motif des profilages: prise de mesures visant à garantir la perception des redevances ou le respect des autorisations et des accords (art. 133, al. 1, P-LE-OFDF), détection de la probabilité que des infractions graves soient commises (art. 133, al. 2, let. a, P-LE-OFDF), détection de la probabilité d'un transport de marchandises dont l'importation ou l'exportation sera interdite (art. 133, al. 2, let. b, P-LE-OFDF) et garantie du respect des restrictions ou des charges fixées par la loi ou par les autorités (art. 133, al. 2, let. c, P-LE-OFDF).

L'art. 133 P-LE-OFDF donne aux al. 1 et 2 la liste exhaustive des différentes finalités du profilage ou du profilage à risque élevé en précisant les différents types de profilage au sein de l'OFDF. L'art. 134 P-LE-OFDF associe les données requises aux types de profilage que l'OFDF exécutera:

– les données sensibles relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales (art. 134, al. 1, let. a, P-LE-OFDF);

– les données sensibles concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales (art. 134, al. 1, let. b, ch. 1, P-LE-OFDF) ainsi qu'à des secrets d'affaires ou de fabrication (art. 134, al. 1, let. b, ch. 2, P-LE-OFDF);

– les données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches (art. 134, al. 2, P-LE-OFDF);

– les données fondées sur un profilage ou sur un profilage à risque élevé (art. 134, al. 3, P-LE-OFDF);

– les données fondées sur une analyse des risques (art. 134, al. 4, P-LE-OFDF).

Les données personnelles non sensibles requises seront associées au niveau de l'ordonnance aux différents types de profilage que l'OFDF exécutera (art. 134, al. 5, P-LE-OFDF).

Les types autorisés de profilage au sein de l'OFDF récapitulés à l'art. 133 P-LE-OFDF selon leurs finalités autorisées ainsi que les données que l'art. 134 P-LE-OFDF permet d'utiliser dans ces profilages sont commentés ensemble ci-après.

Art. 133, al. 1, en relation avec l'art. 134

Le profilage visant à évaluer la situation économique de personnes et le respect de leurs obligations légales dans le domaine d'activité de l'OFDF concernera les responsables des marchandises ou des données en cas de déclarations des marchandises non conformes aux prescriptions ou de non-respect des autorisations ou des accords. Le motif de ce profilage sera la prise de mesures visant à garantir la perception des redevances ou le respect des autorisations ou des accords.

Les AEO ou les personnes qui établissent des déclarations des marchandises à titre professionnel ont des critères d'aptitude ou des charges spécifiques à respecter. Si l'analyse des risques révèle des irrégularités répétées, faisant naître des soupçons raisonnables quant à la fiabilité ou quant à la situation économique d'un responsable des données ou des marchandises, le seuil pour effectuer une vérification plus systématique dans le cadre d'un profilage sera atteint.

Les données personnelles et les données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales ainsi que les données concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication étayeront l'évaluation de la fiabilité des personnes participant aux déclarations des marchandises. Cette évaluation approfondie servira à focaliser les contrôles sur les personnes qui contournent régulièrement des règles légales ou des charges, en tant qu'AEO par exemple, afin d'obtenir des avantages concurrentiels illicites.

Art. 133, al. 2, let. a, en relation avec l'art. 134

Le profilage visant à évaluer la mobilité et le comportement concernera les personnes raisonnablement soupçonnées de commettre des infractions graves passibles d'une peine privative de liberté d'un an au moins. Le motif de ce profilage sera la détection de la probabilité que de telles infractions graves soient commises.

Le profilage visant à évaluer la mobilité et le comportement facilitera le transfert des personnes commettant des infractions graves à titre professionnel, qui en outre relèvent souvent de la criminalité organisée. Le seuil de ce profilage sera élevé, puisqu'il faudra que la personne soit raisonnablement soupçonnée de commettre une infraction grave passible d'une peine privative de liberté d'un an au moins. Dans le domaine des actes législatifs relevant du droit fiscal, cela concernera notamment les actes qualifiés (par ex. le fait, visé à l'art. 38, al. 2, Limpmin[128] ou aux art. 38*a*, al. 2, et 38*b*, al. 2, en relation avec l'art. 39*c*, let. b, P-Limpmin [annexe 2] de commettre des infractions par métier ou par habitude). Dans le domaine des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal, cela concernera les crimes et les délits comportant en partie un élément qualificatif (voir par ex. art. 47, al. 2, de la loi du 1er juillet 1966 sur les épizooties[129], 26, al. 2, LCITES[130], 63, al. 2, de la loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires[131],

128 RS **641.61**
129 RS **916.40**
130 RS **453**
131 RS **817.0**

33, al. 2, de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)[132] ou 116, al. 3, LEI[133]).

L'évaluation de la mobilité et du comportement est décisive pour déceler les schémas de déplacement atypiques indiquant des infractions et pour cibler le contrôle. En particulier l'analyse des groupes suspects lors de mouvements transfrontaliers ou de déplacements peu rationnels contribue à identifier les comportements délictueux. Pour ce faire, l'OFDF analysera les données fournissant des indications non seulement sur les mouvements de la personne, mais également sur son comportement, par exemple lors des déclarations des marchandises ou dans le domaine des redevances nationales ou des redevances sur le trafic. C'est souvent la combinaison de différentes activités qui révèle le caractère professionnel des groupes agissants et les domaines dans lesquels ils opèrent. Les données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches revêtiront à cet égard une importance particulière. Les données personnelles et les données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales seront pertinentes dans la mesure où des soupçons d'infraction seront nécessaires pour qu'un profilage soit autorisé. Les données concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication seront nécessaires parce qu'elles permettent de déceler les fausses activités ou les affaires cachées et répréhensibles des entreprises.

Art. 133, al. 2, let. b, en relation avec l'art. 134

Le profilage visant à évaluer la mobilité et le comportement concernera les personnes raisonnablement soupçonnées de transporter des marchandises dont l'importation ou l'exportation sera interdite. Le motif de ce profilage sera la détection de la probabilité d'un transport de ce genre de marchandises. Ce profilage visera à soumettre à un contrôle les personnes impliquées dans des transports de marchandises présentant un grave danger, que ce soit pour la santé, pour l'environnement ou pour l'état de droit.

Les personnes qui font le commerce de marchandises dont l'importation ou l'exportation est interdite commettent souvent ces infractions à titre professionnel ou dans le milieu de la criminalité organisée. Ces marchandises peuvent être des armes, des produits d'origine animale, des médicaments ou encore des drogues. Pour étendre l'analyse des risques à la détection de marchandises non déclarées ou non autorisées, ce type de profilage inclura l'examen approfondi de la mobilité et du comportement de personnes qui, du fait d'analyses antérieures, seront soupçonnées d'effectuer de tels transports illégaux. L'analyse de la mobilité et du comportement permettra de soumettre ces personnes à un contrôle ciblé afin de confirmer ou d'infirmer les soupçons. Elle sera indispensable pour déceler les transports de marchandises dont l'importation ou l'exportation sera interdite. Le seuil de ce profilage associera le transport transfrontalier et le fait qu'une personne sera raisonnablement soupçonnée d'importer ou d'exporter de telles marchandises. Pour exécuter ce profilage, l'OFDF

[132] RS **514.51**
[133] RS **142.20**

analysera les données fournissant des indications non seulement sur les mouvements de la personne, mais également sur son comportement, par exemple lors des déclarations des marchandises ou dans le domaine des redevances nationales ou des redevances sur le trafic. Les données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches revêtiront à cet égard une importance particulière. Les données personnelles et les données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales seront pertinentes dans la mesure où elles fournissent des informations importantes sur des infractions commises antérieurement. Les données concernant des personnes morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication seront nécessaires parce qu'elles fournissent des indications sur les fausses activités ou les affaires cachées et répréhensibles.

Art. 133, al. 2, let. c, en relation avec l'art. 134

Le profilage visant à évaluer la mobilité et le comportement concernera les personnes raisonnablement soupçonnées de ne pas respecter les restrictions fixées par la loi ou par les autorités ou les charges fixées par la LE-OFDF ou par les actes législatifs relevant ou non du droit fiscal. Le motif de ce profilage sera la garantie du respect de ces restrictions ou de ces charges. Ce profilage visera à soumettre à un contrôle les contrevenants. L'évaluation de la mobilité et du comportement aidera à déceler les actes visant à contourner systématiquement les restrictions et les charges.

Ce type de profilage concernera par exemple les personnes que la Suisse et l'étranger assortissent d'un nombre croissant de charges en relation avec l'accord du 25 juin 2009 sur la facilitation et la sécurité douanières[134], ou également les personnes dont les déclarations des marchandises occasionnent des contestations parce que la marchandise importée par leurs soins ne correspond pas à la marchandise exportée ou parce que des marchandises soumises à des restrictions en vertu de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)[135] (notamment des déchets) sont exportées par leurs soins sans autorisation. Il pourra aussi concerner les personnes faisant l'objet de restrictions de voyage en vertu de la LMSI ou de la LEI. Pour exécuter ce profilage, l'OFDF analysera les données fournissant des indications non seulement sur les mouvements de la personne, mais également sur son comportement, par exemple lors des déclarations des marchandises. Les données collectées avec les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF ou saisies avec des appareils de ce type d'autres autorités ou d'entreprises et mises à la disposition de l'OFDF en vue de l'accomplissement de ses tâches revêtiront à cet égard une importance particulière. Les données personnelles et les données concernant des personnes morales relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales seront pertinentes dans la mesure où elles révèlent les motifs d'une restriction de voyage. Les données concernant des personnes

134 RS **0.631.242.05**
135 RS **814.01**

morales relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication seront nécessaires pour déceler le non-respect des charges ou des restrictions fixées par les autorités.

Chapitre 3 Droits d'accès

Art. 135 Accès des collaborateurs de l'OFDF

Al. 1

Les accès des collaborateurs de l'OFDF se limiteront généralement aux données contenues dans le système d'information de l'OFDF qui seront nécessaires à l'accomplissement des tâches respectives desdits collaborateurs. Cette restriction permettra de préserver la proportionnalité et la sécurité de l'information en matière de traitement de données.

Al. 2 et 3

Au niveau de la loi (art. 135, al. 2, P-LE-OFDF en relation avec l'annexe 1, ch. 1) et au niveau de l'ordonnance (art. 135, al. 3, P-LE-OFDF), le projet utilise un certain nombre de fonctions pour représenter les accès des collaborateurs de l'OFDF au système d'information de l'OFDF. Ces fonctions regroupent les tâches des collaborateurs de l'OFDF dont l'accomplissement nécessitera des accès au système identiques ou semblables. Les fonctions donnant accès, dans le système d'information de l'OFDF, aux catégories de données incluant des données sensibles et des données sensibles concernant des personnes morales sont exposées dans le commentaire de l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF.

Les accès des différentes fonctions des collaborateurs de l'OFDF aux données sensibles et aux données sensibles concernant des personnes morales sont définis dans l'annexe 1, ch. 1, sur la base des catégories de données visées à l'art. 119 P-LE-OFDF. L'annexe 1, ch. 1, précise en outre l'étendue de chaque accès en distinguant entre le droit à la lecture seule (L) et le droit à la modification (M). Les accès aux données personnelles non sensibles et aux données non sensibles concernant des personnes morales seront réglés au niveau de l'ordonnance.

Les accès autorisés pour chaque fonction correspondent au maximum nécessaire pour accomplir toutes les tâches de la fonction en question. Si, dans une fonction donnée, les besoins de certains groupes de collaborateurs de l'OFDF sont inférieurs aux accès maximaux autorisés par la loi, ces accès seront réduits en conséquence dans le schéma d'autorisation de l'OFDF afin de préserver la proportionnalité et de garantir la sécurité de l'information. Ces principes s'appliqueront tant au niveau de la loi qu'au niveau de l'ordonnance.

Art. 136 Accès des collaborateurs d'autorités étrangères et de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes

Cette disposition reprend l'essentiel de l'art. 25 de l'ordonnance du 26 août 2009 sur la coopération opérationnelle avec les autres États Schengen en vue de la protection

des frontières extérieures de l'espace Schengen (OCOFE)[136]. Étant donné que les accès des collaborateurs d'autorités étrangères et de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) pourront porter sur des données sensibles, il faut qu'ils soient réglés dans une loi au sens formel (voir ch. 5.1 du message du 26 août 2020 concernant la reprise et la mise en œuvre du règlement [UE] relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes[137]).

Al. 1

Lorsqu'ils participent à des engagements aux frontières extérieures de la Suisse, les experts étrangers – collaborateurs d'autorités étrangères de police ou chargées de la surveillance des frontières et de Frontex qui, en vertu des art. 36 et 38 du règlement (UE) 2019/1896[138], participent en Suisse à des engagements aux frontières extérieures de l'espace Schengen – doivent, sur le fond, accomplir les mêmes tâches que les collaborateurs de l'OFDF. Il faudra donc que ces experts étrangers disposent des mêmes droits d'accès au système d'information de l'OFDF que les collaborateurs de l'OFDF avec lesquels ils participeront à ces engagements. Cela correspondra sans doute, dans la plupart des cas, à la fonction «contrôle de personnes, de marchandises et de moyens de transport» (voir annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF). Les droits d'accès n'iront cependant pas au-delà de ce qui sera nécessaire à l'accomplissement des tâches. Le schéma d'autorisation de l'OFDF garantira l'observation de cette restriction (voir commentaire de l'art. 135 P-LE-OFDF).

Al. 2

Pour que le niveau de traitement des données personnelles soit constant, l'accès visé à l'al. 1 ne pourra avoir lieu que sous la direction de collaborateurs de l'OFDF (voir aussi art. 82, par. 4, du règlement (UE) 2019/1896). En outre, l'OFDF devra garantir que les experts étrangers respectent les dispositions relatives à la protection des données et à la sécurité de l'information en Suisse.

Al. 3

Étant donné que les experts étrangers accompliront en principe les mêmes tâches que celles des collaborateurs de l'OFDF, il faudra qu'ils disposent des mêmes droits d'accès aux systèmes d'information d'autorités tierces que les collaborateurs de l'OFDF engagés pour les tâches correspondantes.

136 L'art. 25 OCOFE devrait être remplacé, en juin 2022, par l'art. 23 de l'ordonnance relative à la coopération internationale en matière de sécurité aux frontières (OCISF; RS **631.062**).

137 Message du 26 août 2020 concernant la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2019/1896 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (développement de l'acquis de Schengen) et une modification de la loi sur l'asile (FF **2020** 6893).

138 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) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624, JO L 295 du 14 novembre 2019, p. 1.

C'est à dessein que l'expression «autorités tierces» ne se limite pas aux seules autorités suisses, car certains systèmes d'information suisses permettent d'accéder à des systèmes d'information étrangers. À titre d'exemple, la vérification des conditions de séjour (visas) nécessite la consultation non seulement du système national d'information sur les visas (ORBIS), mais également du système central d'information sur les visas (C-VIS). Il en va de même pour la consultation du système de recherches informatisées de police (RIPOL) lors du contrôle à l'entrée dans le cadre de la lutte contre la criminalité transfrontalière: cette consultation implique à la fois celle de la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS) et, indirectement, celle de sa partie internationale (C-SIS).

Chapitre 4 Communication de données

Le principe de la légalité visé à l'art. 36 nLPD et à l'art. 57*s* nLOGA exige une base légale pour la communication de données. Le P-LE-OFDF règle trois types de communication de données:

1. la procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF pour d'autres autorités, également lorsqu'il s'agit de données sensibles ou de données sensibles concernant des personnes morales (art. 137 à 144 P-LE-OFDF);
2. la transmission régulière et systématique de données à d'autres autorités, lorsqu'il s'agit de données sensibles ou de données sensibles concernant des personnes morales (art. 145 à 150 P-LE-OFDF);
3. la transmission de données au cas par cas, sur demande motivée ou d'office, dans le cadre de l'assistance administrative nationale (art. 171 P-LE-OFDF).

Section 1 Communication de données à d'autres autorités dans la procédure d'accès en ligne

Les art. 137 à 144 P-LE-OFDF règlent la procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF pour d'autres autorités, également lorsqu'il s'agit de données sensibles et de données sensibles concernant des personnes morales. La LD accorde déjà à des autorités tierces un droit d'accès en ligne à différents systèmes d'information de l'OFDF (par ex. à l'art. 110*e*, al. 3 et 4, LD). Comme l'OFDF n'aura plus qu'un seul système d'information (voir art. 118 P-LE-OFDF), les procédures d'accès en ligne à ce système pour d'autres autorités sont redéfinies sur le plan de la technique législative.

Les art. 137 à 144 P-LE-OFDF décrivent les différentes procédures d'accès en ligne sur le même modèle, en précisant les points suivants:

– collaborateurs de l'autorité ou de l'organisation concernée auxquels des données seront communiquées en ligne;

– catégories de données contenues dans le système d'information de l'OFDF qui seront concernées par la communication de données en ligne et, si nécessaire, informations supplémentaires sur les données concernées;
– finalités justifiant la communication de données en ligne.

La procédure d'accès en ligne ne sera autorisée que dans la mesure où cela sera nécessaire à l'accomplissement des finalités indiquées.

Art. 137 Procédure d'accès en ligne pour fedpol

La procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF pour fedpol se fonde sur l'accès en ligne de fedpol au système d'information pour la documentation de l'activité du Corps des gardes-frontière (Cgfr) prévu à l'art. 110*e*, al. 3, let. a, LD.

Al. 1

Seront autorisés à accéder en ligne au système d'information de l'OFDF les collaborateurs de fedpol qui accompliront des tâches dans le domaine de la lutte contre la criminalité, notamment lorsqu'il s'agira d'infractions relevant de la juridiction fédérale (let. a) ou de blanchiment d'argent, y compris les infractions préalables à ce dernier, de criminalité organisée et de financement du terrorisme (let. b). Le droit en vigueur (art. 110*e*, al. 3, let. a, LD) décrit déjà de manière similaire les catégories de collaborateurs de fedpol auxquels un tel accès est autorisé.

Al. 2

L'accès en ligne des collaborateurs de fedpol au système d'information de l'OFDF se limitera aux données qui feront partie de la catégorie de données relatives au contrôle (let. a) et de la catégorie de données relatives aux tâches de police cantonales (let. b). Les données accessibles en ligne seront présentées sous la forme de rapports de contrôle dont elles feront partie intégrante. Aussi bien dans la catégorie de données relatives au contrôle que dans la catégorie de données relatives aux tâches de police cantonales, des données personnelles, y compris des données sensibles (art. 122, let. a, et 130 P-LE-OFDF), et des données concernant des personnes morales, y compris des données sensibles (art. 122, let. b, et 130 P-LE-OFDF), seront accessibles en ligne. Il sera précisé au niveau de l'ordonnance quels types de rapports pourront être consultés. Tous les types de rapports ne seront pas disponibles dans leur intégralité. Dans certains types de rapports, seules des données restreintes seront accessibles en ligne (par ex. le prénom et le nom).

Al. 3

Les finalités de l'accès en ligne sont énumérées de manière exhaustive aux let. a à g et découlent des tâches légales de fedpol. Les informations qui feront l'objet de relevés et de rapports de la part de l'OFDF dans le cadre des contrôles de personnes, de marchandises et de moyens de transport seront particulièrement importantes pour fedpol parce qu'elles consisteront en des constatations, en des indices et en des observations dont fedpol aura besoin pour accomplir les tâches visées aux let. a à g.

Art. 138 Procédure d'accès en ligne pour les agents de liaison de fedpol

La procédure d'accès en ligne pour les agents de liaison de fedpol qui accompliront à l'étranger des tâches des agents de liaison de l'OFDF se fonde sur l'accès en ligne des agents de liaison de fedpol prévu à l'art. 6, al. 2, OSIP-OFDF. Or, cette procédure d'accès en ligne figure désormais au niveau de la loi, car elle pourra aussi porter sur des données sensibles et sur des données sensibles concernant des personnes morales.

Al. 1

Seront autorisés à accéder en ligne au système d'information de l'OFDF les agents de liaison de fedpol qui accompliront à l'étranger des tâches des agents de liaison de l'OFDF. Les modalités de l'exécution mutuelle de tâches par les agents de liaison de fedpol et par ceux de l'OFDF dans les représentations de la Suisse ou auprès d'organisations internationales à l'étranger seront réglées dans l'accord conclu entre fedpol et l'OFDF (accord de décembre 2016 entre fedpol et l'AFD relatif aux modalités de l'exécution mutuelle de tâches par les agents de liaison de fedpol et par ceux de l'AFD dans les représentations de la Suisse ou auprès d'organisations internationales à l'étranger). Dans le cadre de cette coopération, fedpol et l'OFDF pourront utiliser mutuellement leurs agents de liaison stationnés à l'étranger et les mandater pour des requêtes ou des missions spécifiques. Ce système évitera les redondances et renforcera les synergies. Il permettra une utilisation des ressources plus flexible et élargira le réseau des agents de liaison.

Al. 2

L'accès en ligne des agents de liaison de fedpol se limitera aux données qui feront partie de la catégorie de données relatives au contrôle (let. a) et de la catégorie de données relatives à la poursuite pénale (let. b). Pour pouvoir accomplir à l'étranger les tâches des agents de liaison de l'OFDF qui leur auront été déléguées, les agents de liaison de fedpol auront besoin des données provenant de ces deux catégories de données. Aussi bien dans la catégorie de données relatives au contrôle que dans la catégorie de données relatives à la poursuite pénale, des données personnelles, y compris des données sensibles (art. 122, let. a, et 126, let. a, P-LE-OFDF), et des données concernant des personnes morales, y compris des données sensibles (art. 122, let. b, et 126, let. b, P-LE-OFDF), seront accessibles en ligne. La procédure d'accès en ligne sera aménagée de la même manière que les accès des agents de liaison de l'OFDF.

Al. 3

L'accès en ligne visera à instruire des infractions. Les agents de liaison de fedpol concernés collecteront et échangeront des informations afin d'instruire des infractions dans le champ de compétence de l'OFDF, défendant ainsi les intérêts de l'OFDF. L'accord de décembre 2016 place les agents de liaison de fedpol et ceux de l'OFDF sur un pied d'égalité. L'instruction d'infractions n'équivaut pas à la poursuite pénale au sens strict, car les agents de liaison de fedpol n'engagent pas de poursuites pénales à l'étranger. Ils sont plutôt des interlocuteurs qui effectuent des vérifications, nouent

des liens entre les autorités de poursuite pénale étrangères et l'OFDF et jouent le rôle d'intermédiaires sur les questions relevant des techniques douanières. Ils doivent par exemple veiller à ce qu'une autorité étrangère soit renvoyée au service compétent de l'OFDF et entre plus rapidement en contact avec l'interlocuteur interne qui saura traiter ses questions et ses requêtes en matière d'entraide judiciaire et d'assistance administrative. L'accès en ligne au système d'information de l'OFDF permettra aux agents de liaison de fedpol de vérifier si une personne fait l'objet d'une procédure et, partant, de garantir que la requête sera traitée rapidement et au bon endroit. Les agents de liaison de fedpol assumeront là une fonction de soutien et d'accélérateurs de procédure. Ils ne pratiqueront pas eux-mêmes l'entraide judiciaire ni l'assistance administrative, qui sont du ressort d'une autorité spécifique dans le cadre d'une procédure dédiée.

Art. 139 Procédure d'accès en ligne pour le SRC

L'accès du Service de renseignement de la Confédération (SRC) au système d'information de l'OFDF est une nouveauté. L'OFDF traitera des données qui revêtiront une grande importance pour l'accomplissement des tâches du SRC. Dans le cadre des tâches visées à l'art. 6, al. 1, let. a, ch. 1 à 3, et 5, de la loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement (LRens)[139], le SRC devra être en mesure de vérifier de manière rapide et complète quelles marchandises, quelles personnes et quels moyens de transport auront été enregistrés par l'OFDF lors de ses contrôles. Sur le fond, la procédure d'accès en ligne pour le SRC est identique à la procédure d'accès en ligne pour fedpol (art. 137 P-LE-OFDF), pour le SEM (art. 140 P-LE-OFDF) et pour les autorités cantonales de police (art. 141 P-LE-OFDF), celle pour le SEM se limitant en plus aux données concernant des étrangers.

Al. 1

Seront autorisés à accéder en ligne au système d'information de l'OFDF les collaborateurs du SRC qui seront chargés de saisir, de collecter et d'évaluer les données pertinentes (let. a) ou d'identifier des personnes (let. b) afin d'accomplir les tâches visées à l'art. 6, al. 1, let. a, ch. 1 à 3 et 5, LRens.

Al. 2

L'accès en ligne des collaborateurs autorisés du SRC au système d'information de l'OFDF se limitera aux données qui font partie de la catégorie de données relatives au contrôle (let. a) et de la catégorie de données relatives aux tâches de police cantonales (let. b). Nous renvoyons à ce sujet au commentaire de la procédure d'accès en ligne pour fedpol (art. 137, al. 2, P-LE-OFDF).

Al. 3

Les finalités de l'accès en ligne sont énumérées de manière exhaustive et découlent des tâches légales du SRC. Dans le domaine des activités de renseignement interdites,

139 RS **121**

il sera important de déceler les réseaux et les schémas de déplacement. Il faudra donc pouvoir vérifier si le système d'information de l'OFDF contient des informations sur les personnes cibles (par ex. avec qui et dans quel véhicule elles se déplacent et quand et où elles ont franchi la frontière). Dans le domaine de la non-prolifération, il se pourra que le système contienne sur les personnes cibles des informations qui permettront de vérifier l'importation et l'exportation de biens relevant de ce sujet. Par ailleurs, le SRC est chargé d'entretenir les services centraux voués à l'exécution de la loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens (LCB)[140] (voir art. 21), de la LFMG (voir art. 30)[141] et de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu)[142] (voir art. 101). Enfin, on sait bien que les membres de groupes terroristes, notamment, entretiennent fréquemment des contacts étroits avec l'étranger et que l'on constate régulièrement, dans ce contexte, des allées et venues au sujet desquelles les données contenues dans le système d'information de l'OFDF pourront fournir de précieux indices. Même chose pour les acteurs de l'extrémisme violent.

Art. 140 Procédure d'accès en ligne pour le SEM

La procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF pour le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) se fonde sur l'accès en ligne du SEM au système d'information pour la documentation de l'activité du Cgfr prévu à l'art. 110*e*, al. 3, let. b, LD.

Al. 1

Seront autorisés à accéder en ligne au système d'information de l'OFDF les collaborateurs du SEM qui seront chargés d'exécuter les lois et les accords mentionnés à l'al. 3. Le droit en vigueur décrit déjà de manière similaire les catégories de collaborateurs du SEM auxquels un tel accès est autorisé, bien que les accords dont l'exécution leur incombe ne soient pas explicitement précisés (art. 110*e*, al. 3, let. b, LD).

Al. 2

L'accès en ligne des collaborateurs autorisés du SEM au système d'information de l'OFDF se limitera aux données qui font partie de la catégorie de données relatives au contrôle (let. a) et de la catégorie de données relatives aux tâches de police cantonales (let. b). Nous renvoyons à ce sujet au commentaire de la procédure d'accès en ligne pour fedpol (art. 137, al. 2, P-LE-OFDF). L'accès du SEM sera toutefois limité, en plus, aux données concernant des étrangers.

Al. 3

Les finalités sont énumérées de manière exhaustive aux let. a à g. Le SEM traite chaque année quelque 20 000 rapports de l'OFDF sur la base desquels il prononce environ 8000 interdictions d'entrée. L'accès au système d'information de l'OFDF

140 RS **946.202**
141 RS **514.51**
142 RS **732.1**

sera aussi un instrument important pour effectuer des vérifications d'identité pour des services internes ou externes.

Art. 141 Procédure d'accès en ligne pour les autorités cantonales de police en vue de l'élucidation des infractions commises

La procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF pour les autorités cantonales de police à des fins de lutte contre la criminalité et des enquêtes de police se fonde sur l'accès en ligne de fedpol au système d'information pour la documentation de l'activité du Cgfr prévu à l'art. 110*e*, al. 4, LD. À la différence de la disposition de la LD, l'art. 141 P-LE-OFDF n'impose pas la conclusion d'une convention distincte avec les cantons.

Al. 1

Seront autorisés à accéder en ligne au système d'information de l'OFDF les collaborateurs des autorités cantonales de police qui seront chargés d'élucider les infractions commises. Il s'agit d'une désignation plus précise que celle qui figure à l'art. 110*e*, al. 4, LD.

Al. 2

L'accès en ligne des collaborateurs des autorités cantonales de police au système d'information de l'OFDF se limitera aux données qui font partie de la catégorie de données relatives au contrôle (let. a) et de la catégorie de données relatives aux tâches de police cantonales (let. b). Nous renvoyons à ce sujet au commentaire de la procédure d'accès en ligne pour fedpol (art. 137, al. 2, P-LE-OFDF).

Al. 3

L'accès en ligne vise à élucider les infractions commises. L'accès en ligne à des fins purement préventives est ainsi exclu.

Art. 142 Procédure d'accès en ligne pour les autorités cantonales de police ou de poursuite pénale et pour les organisations dans le domaine de la redevance pour l'utilisation des routes nationales

La procédure d'accès en ligne pour les autorités cantonales de police ou de poursuite pénale et pour d'autres organisations auxquelles la Confédération aura confié des tâches de droit public correspond à l'accès prévu à l'art. 12*e* de la loi du 19 mars 2010 sur la vignette autoroutière (LVA)[143] après la modification du 18 décembre 2020[144]. La disposition étant reprise dans le P-LE-OFDF, qui sera la loi-cadre du traitement de l'ensemble des données de l'OFDF, elle sera abrogée dans la LVA (voir annexe 2).

143 RS **741.71**
144 FF **2020** 9709

Al. 1

À la différence de l'art. 12e LVA, l'art. 142 P-LE-OFDF précise clairement que les collaborateurs des autorités cantonales de police ou de poursuite pénale auxquels l'accès en ligne sera autorisé seront ceux qui seront chargés d'effectuer des contrôles ainsi que de poursuivre et de juger les infractions à la LVA. Il maintient en outre le droit d'accès d'organisations auxquelles la Confédération a confié des tâches de droit public. Il s'agit de tiers qui effectueront des contrôles selon la LVA sur mandat de l'OFDF ou des autorités cantonales de police ou de poursuite pénale et qui auront pour ce faire besoin d'un accès en ligne au système d'information de l'OFDF. Ces tiers mandatés ne seront pas habilités à infliger des amendes.

Al. 2

L'accès en ligne des collaborateurs autorisés au système d'information de l'OFDF sera limité. À la différence de l'art. 12*e* LVA, l'art. 142 P-LE-OFDF précise clairement que l'accès en ligne se limite aux données relatives à l'acquittement de la redevance pour l'utilisation des routes nationales qui font partie de la catégorie de données relatives aux redevances nationales. Il s'agit des informations indiquant si la redevance pour l'utilisation des routes nationales a été acquittée ou non pour un véhicule déterminé.

Art. 143 Procédure d'accès en ligne pour METAS

La procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF pour l'Institut fédéral de métrologie (METAS) fait l'objet d'une nouvelle réglementation dans le P-LE-OFDF, car le laboratoire des douanes a été transféré à METAS. Outre la procédure d'accès en ligne au sens de la présente disposition, une transmission de données à METAS est prévue à l'art. 149 P-LE-OFDF. Les deux types de communication de données de l'OFDF à METAS seront nécessaires. La transmission de données sera requise, d'une part, pour la remise physique de l'OFDF à METAS des spécimens et échantillons devant être analysés et, d'autre part, pour la remise numérique des documents accompagnant les spécimens et les échantillons. Quant à l'accès en ligne, il sera nécessaire pour des informations sur des analyses antérieures (références) susceptibles de présenter un intérêt pour un spécimen ou un échantillon actuel. Ces communications de données concerneront des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication en lien avec des spécimens ou des échantillons, d'où la nécessité de fonder la communication de données sur une loi au sens formel conformément à l'art. 57*s* nLOGA.

Al. 1

Seront autorisés à accéder en ligne au système d'information de l'OFDF les collaborateurs de METAS qui seront chargés de l'analyse chimique, physique ou sensorielle de spécimens et d'échantillons.

Al. 2

L'accès en ligne des collaborateurs autorisés de METAS au système d'information de l'OFDF se limitera aux données personnelles, aux données concernant des personnes morales et aux données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication en lien avec des spécimens ou des échantillons qui font partie des catégories de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises, aux redevances nationales, au contrôle et au contrôle d'entreprises. Il s'agira à chaque fois de données liées à un spécimen ou à un échantillon généralement prélevé lors d'un contrôle dans la circulation transfrontalière ou dans l'espace frontalier. Dans certains cas, des spécimens ou des échantillons pourront également être liés à une demande faite à l'OFDF ou à une procédure de recours.

Al. 3

Les finalités de l'accès en ligne sont énumérées aux let. a et b. Sur mandat de l'OFDF, METAS analysera les spécimens et les échantillons quant à leur composition (let. a). Pour les produits chimiques des chapitres 28 et 29 du tarif des douanes figurant dans l'annexe 1 de la LTaD, un classement tarifaire, sur la base de spécimens et d'échantillons, sera en outre effectué sur mandat de l'OFDF (let. b). Pour ses analyses et son classement tarifaire, METAS devra avoir accès aux résultats d'analyses antérieures dans le système d'information de l'OFDF (références) afin de garantir un traitement uniforme de spécimens et d'échantillons similaires.

Art. 144 Procédure d'accès en ligne pour l'OFEV et les offices cantonaux

La procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF pour l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et les offices cantonaux fait l'objet d'une nouvelle réglementation dans le P-LE-OFDF. Les données accessibles pourront constituer des secrets d'affaires ou de fabrication, d'où la nécessité de fonder la communication des données sur une loi au sens formel conformément à l'art. 57*s* nLOGA.

Al. 1

Seront autorisés à accéder en ligne au système d'information de l'OFDF les collaborateurs de l'OFEV et des cantons qui soutiendront les autorités d'exécution de la Confédération dans la perception de la taxe sur les COV.

Al. 2

L'accès en ligne des collaborateurs autorisés de l'OFEV et des cantons au système d'information de l'OFDF se limitera aux données personnelles, y compris les données sensibles, aux données concernant des personnes morales ainsi qu'aux données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication dans le domaine de la taxe sur les COV qui feront partie des catégories de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises, aux redevances nationales, au contrôle et au contrôle d'entreprises. Cela concernera à chaque fois les données déterminantes pour la taxation ainsi que pour la déclaration des marchandises et les contrôles correspondants. Pour ce qui est des redevances nationales, il s'agira notamment des bilans de

COV visés à l'art. 10 de l'ordonnance du 12 novembre 1997 sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV)[145]. Pour ce qui est du contrôle d'entreprises, il s'agira de données relatives à des processus, à des recettes et à des relations d'affaires en lien avec la taxe d'incitation sur les COV. Il pourra également s'agir de données relatives aux plans de mesures visés à l'art. 9*d* OCOV, aux bilans de COV visés à l'art. 10 OCOV et aux demandes d'exonération visées à l'art. 8, al. 3, en relation avec l'art. 20, al. 1, let. a, OCOV. Seule une connaissance précise des processus, des recettes et des relations d'affaires existantes permet de vérifier si une taxe d'incitation a donné lieu à une perception ou à un remboursement excessifs.

Al. 3

Les finalités de l'accès en ligne sont énumérées aux let. a et b. L'accès en ligne servira à la perception de la taxe sur les COV, en particulier au contrôle des bilans de COV (let. a) ainsi qu'à la constatation et à la découverte d'infractions (let. b). La procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF soutiendra la mise en œuvre de la taxe d'incitation sur les COV et garantira les échanges d'informations entre les autorités compétentes. Elle permettra d'éviter les redondances entre les autorités concernées et de déceler à temps les divergences.

Section 2 Communication de données à d'autres autorités par transmission

Les art. 145 à 150 P-LE-OFDF règlent la transmission par l'OFDF de données à d'autres autorités lorsque cette transmission concerne également des données sensibles et des données sensibles concernant des personnes morales. La particularité de la transmission de données par rapport à la procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF, c'est que les autorités habilitées recevront les données (*push*) au lieu de se les procurer elles-mêmes dans le système (*pull*). À la différence de la communication de données dans le cadre de l'assistance administrative visée à l'art. 171, al. 3, P-LE-OFDF, la transmission de données ne se fera pas au cas par cas, mais de manière systématique et régulière. C'est pourquoi elle est régie par une base légale distincte et spécifique.

Les art. 145 à 150 P-LE-OFDF décrivent les modalités de transmission sur le même modèle, en précisant les points suivants:

– l'organe destinataire des données;
– les catégories de données contenues dans le système d'information de l'OFDF qui seront concernées par la communication de données par transmission et, si nécessaire, des informations supplémentaires sur les données concernées;
– les finalités de la communication de données par transmission.

À chaque fois, la transmission de données n'aura lieu que dans la mesure où elle sera nécessaire à la réalisation des finalités indiquées.

145 RS **814.018**

Art. 145 Transmission de données à l'OSAV et aux services d'inspection cantonaux des denrées alimentaires

Les données faisant partie de la catégorie de données relatives au contrôle d'entreprises que l'OFDF transmettra à l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) et aux services d'inspection cantonaux des denrées alimentaires incluront des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication issues de contrôles d'entreprises en lien avec la viande aux hormones, dans la mesure où cela sera nécessaire à l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires dans ce domaine. Il s'agira de données concernant l'importation, la transformation et le transfert de viande aux hormones ainsi que les processus et les relations d'affaires. Ces données seront susceptibles de constituer des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication. Il faut donc que leur communication soit prévue par une loi au sens formel conformément à l'art. 57*s* nLOGA. Seule une connaissance précise des processus et des relations d'affaires propres au négoce de viande aux hormones permet de garantir que l'interdiction d'exporter ce produit vers l'UE sera respectée. La transmission de données garantira les échanges d'informations entre les autorités compétentes et une application efficace de la loi. Elle permettra d'éviter les redondances entre les autorités concernées et de déceler à temps les divergences.

Art. 146 Transmission de données à l'OFEV

Les données faisant partie des catégories de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises et aux redevances nationales que l'OFDF transmettra à l'OFEV incluront des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication en lien avec la taxation et la déclaration des marchandises, dans la mesure où cela sera nécessaire à l'exécution de la législation sur le CO_2 (al. 1).

Les données faisant partie de la catégorie de données relatives au contrôle d'entreprises que l'OFDF transmettra à l'OFEV incluront des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication en lien avec la redevance sur le CO_2, dans la mesure où cela sera nécessaire à l'exécution de la législation sur le CO_2 (al. 2). Il s'agira par exemple des achats et des ventes de combustibles, de l'emploi des combustibles achetés, de l'exploitation énergétique des combustibles achetés et des éventuelles parts biogènes, de l'appréciation de la consommation de combustibles fossiles à des fins non énergétiques, du transfert de combustibles achetés ou encore de la mise sur le marché de combustibles fossiles ou biogènes. Ces données seront susceptibles de constituer des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication. Il faut donc que leur communication soit prévue par une loi au sens formel conformément à l'art. 57*s* nLOGA. Seule une connaissance précise des processus, notamment de l'emploi, et des relations d'affaires existantes (négoce), permet de garantir l'exécution correcte de la législation sur le CO_2. La transmission de données en vue de cette exécution garantira les échanges d'informations entre les autorités compétentes et une application efficace de la loi. Elle permettra d'éviter les redondances entre les autorités concernées et de déceler à temps les divergences.

Art. 147 Transmission de données à l'OFAE et à des organismes privés

Les données faisant partie des catégories de données relatives à la circulation transfrontalière de marchandises et aux redevances nationales que l'OFDF transmettra à l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays (OFAE) et aux organismes privés mentionnés à l'art. 16 de la loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays (LAP)[146] incluront des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication en lien avec l'importation, l'exportation et l'entreposage, dans la mesure où cela sera nécessaire à la constitution et à la surveillance des réserves obligatoires. Par organismes privés mentionnés à l'art. 16 LAP, on entend actuellement l'Organisation de stockage obligatoire de la branche des huiles minérales en Suisse (CARBURA). Les données transmises seront susceptibles de constituer des secrets d'affaires ou de fabrication. Il faut donc que leur communication soit prévue par une loi au sens formel conformément à l'art. 57*s* nLOGA. L'OFAE et les organismes privés mentionnés à l'art. 16 LAP utiliseront les données en question pour constituer et surveiller les réserves obligatoires.

Art. 148 Transmission de données aux organisations responsables de l'exécution des dispositions relatives à la compensation des émissions de CO_2 des carburants

Les données faisant partie des catégories de données relatives à la circulation transfrontalière de marchandises et aux redevances nationales que l'OFDF transmettra aux services d'encaissement des groupements de compensation visés à l'art. 27, al. 2, de la loi du 23 décembre 2011 sur le CO_2[147] incluront des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication en lien avec l'impôt sur les huiles minérales, dans la mesure où cela sera nécessaire à la perception des émoluments des groupements de compensation. Il s'agira de données relatives à la perception de l'impôt sur les huiles minérales concernant l'importation et l'imposition de produits devant faire l'objet d'une compensation. Ces données seront susceptibles de constituer des secrets d'affaires ou de fabrication. Il faut donc que leur communication soit prévue par une loi au sens formel conformément à l'art. 57*s* nLOGA. Les données en question seront utilisées pour la perception des émoluments des groupements de compensation.

Art. 149 Transmission de données à METAS

La transmission de données à METAS fait l'objet d'une nouvelle réglementation dans le P-LE-OFDF, car le laboratoire des douanes a été transféré à METAS. Outre la transmission de données à METAS au sens de la présente disposition, une procédure d'accès en ligne au système d'information de l'OFDF est prévue à l'art. 143 P-LE-OFDF. Les deux types de communication de données de l'OFDF à METAS seront nécessaires. La transmission de données sera requise, d'une part, pour la remise physique de l'OFDF à METAS des spécimens et échantillons devant être analysés et, d'autre part, pour la remise numérique des documents accompagnant les spécimens et les échantillons. Quant à l'accès en ligne, il sera nécessaire pour des informations sur

146 RS **531**
147 RS **641.71**

des analyses antérieures (références) susceptibles de présenter un intérêt pour un spécimen ou un échantillon actuel. Ces communications de données concerneront des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication en lien avec des spécimens et des échantillons, d'où la nécessité de fonder la communication des données sur une loi au sens formel conformément à l'art. 57*s* nLOGA.

Al. 1

Les données faisant partie des catégories de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises, aux redevances nationales, au contrôle et au contrôle d'entreprises que l'OFDF transmettra à METAS incluront des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication en lien avec des spécimens ou des échantillons prélevés selon l'art. 94 P-LE-OFDF ou avec des recettes, dans la mesure où cela sera nécessaire à l'analyse de spécimens et d'échantillons (let. a) ou au classement tarifaire des produits chimiques des chapitres 28 et 29 du tarif des douanes figurant dans l'annexe 1 LTaD. De tels spécimens et échantillons seront généralement prélevés lors d'un contrôle dans la circulation transfrontalière ou dans l'espace frontalier. Dans certains cas, des spécimens ou des échantillons pourront également être liés à une demande faite à l'OFDF ou à une procédure de recours. Cette transmission de données sera nécessaire aux analyses de METAS. D'une part, les spécimens de marchandises qu'il s'agira d'analyser devront être remis sous forme physique et, d'autre part, les documents d'accompagnement tels que la déclaration des marchandises, les factures, les bulletins de livraison ou les spécifications de produits devront être envoyés sous forme numérique. METAS aura besoin de ces documents et informations pour pouvoir effectuer ses analyses des spécimens de marchandises en toute connaissance de cause.

Al. 2

METAS informera l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) s'il constate, lors de l'analyse de spécimens et d'échantillons, des produits qui entreront dans le champ d'application de l'ordonnance du 5 juin 2015 sur les produits chimiques[148], de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur la réduction des risques liés aux produits chimiques[149] ou de l'ordonnance du 18 mai 2005 sur les produits biocides[150].

Al. 3

Si des lacunes sont constatées en matière de spécimens ou d'échantillons ou si des vérifications supplémentaires sont nécessaires en vue d'une déclaration correcte dans le registre des produits chimiques visé à l'art. 72 de l'ordonnance sur les produits chimiques, METAS transmettra à l'OFSP les données qu'il aura reçues de l'OFDF afin que le registre soit complété.

148 RS **813.11**
149 RS **814.81**
150 RS **813.12**

Art. 150 Transmission de données à des tiers en vue du contrôle de la solvabilité

Cette disposition reprend dans une large mesure la teneur de l'art. 112, al. 2 et 3, LD et maintient la possibilité pour l'OFDF de faire appel à des tiers pour des contrôles de solvabilité.

Section 3 Communication à l'étranger

Art. 151 Communication à des autorités d'autres États et à des organisations supranationales ou internationales

Sur le fond, cette disposition correspond dans une large mesure à l'art. 113 LD. Il ne s'agit pas d'une *lex specialis* par rapport aux art. 16 ss nLPD et aux dispositions d'exécution correspondantes au niveau de l'ordonnance, qui devront être respectées parallèlement à l'art. 151 P-LE-OFDF. L'art. 151 P-LE-OFDF subordonne la communication de données à l'étranger à l'existence d'un traité international prévoyant cette possibilité. Les données qui pourront être communiquées seront des données personnelles, y compris des données sensibles, et des données concernant des personnes morales, y compris des données sensibles (let. a), des données fondées sur une analyse des risques (let. b) et des données fondées sur un profilage ou sur un profilage à risque élevé (let. c). L'actuelle distinction entre les différents types de communication de données (dans des cas d'espèce ou en procédure d'appel) n'est pas reprise. Différents types de communication pourront être prévus dans un traité international même sans être expressément mentionnés dans la loi.

Art. 152 Communication à l'agence européenne compétente en matière de surveillance des frontières extérieures Schengen

Dans le cadre de la reprise et de l'application du règlement (UE) 2019/1896[151], l'OFDF communiquera, sur demande ou d'office, des données à Frontex. Les données concernées seront les données personnelles visées aux art. 88, par. 1, 89, par. 2, et 90, par. 1, du règlement (UE) 2019/1896 (al. 1, let. a), les données concernant les personnes qui auront franchi les frontières extérieures sans autorisation (al. 1, let. b), les numéros des plaques d'immatriculation et numéros d'identification des véhicules (al. 1, let. c) et les numéros d'identification de navires et d'aéronefs (al. 1, let. d). En vertu de l'art. 87 du règlement (UE) 2019/1896, ces données ne pourront toutefois être communiquées que si Frontex en a besoin dans l'un des buts suivants: établissement de l'identité et de la nationalité (al. 2, let. a), organisation et coordination d'actions conjointes (al. 2, let. b), exécution de projets pilotes (al. 2, let. c), organisation d'engagements rapides à des fins de sécurité aux frontières (al. 2, let. d), mise en place et exploitation du centre national de coordination (al. 2, let. e), exécution d'analyses de

151 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) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624, JO L 295 du 14 novembre 2019, p. 1.

risques (al. 2, let. f), vérification de documents d'identité (al. 2, let. g) et accomplissement de tâches administratives (al. 2, let. h). Le traitement par Frontex de données personnelles pour une finalité différente de la finalité initiale nécessite l'approbation de la Suisse (voir art. 87, par. 2, du règlement [UE] 2019/1896).

Section 4 Non-divulgation de secrets d'affaires ou de fabrication

Art. 153

Dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches, l'OFDF recevra des participants à la procédure des informations assimilables à des secrets d'affaires ou de fabrication. Aussi, lors de la consultation, des participant se sont-ils inquiétés de la protection de ces données. Certains ont exigé, notamment, que la transmission des informations soit subordonnée à la consultation des entreprises concernées et fasse l'objet d'une pratique restrictive en matière d'entraide judiciaire et d'assistance administrative.

S'agissant de la divulgation de données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication à des tiers, on se reportera à l'art. 57*s*, al. 2, nLOGA proposé dans le cadre de la révision de la LPD, aux termes duquel les organes fédéraux ne seront en droit de communiquer des données sensibles concernant des personnes morales (y c. donc des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication) que si une loi au sens formel le prévoit. La communication de secrets d'affaires ou de fabrication en vertu de la LE-OFDF servira à l'exécution des tâches des autorités destinataires ou de l'OFDF.

La pratique de l'OFDF en matière d'assistance administrative et d'entraide judiciaire est réglée à l'art. 171 P-LE-OFDF et suppose une demande motivée ou une initiative d'office, les données communiquées devant là aussi, dans les deux cas, être nécessaires à l'exécution des actes législatifs dont l'application incombera aux autorités destinataires. Il n'est pas prévu de consulter les personnes concernées dans le cadre de ces communications de données régies par la loi. S'agissant du principe de la transparence, il faut respecter l'art. 7, let. g, LTrans, selon lequel le droit d'accès est limité, différé ou refusé lorsque l'accès à un document officiel peut révéler des secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication. Dans ce contexte, les entreprises sont régulièrement interrogées sur l'existence de secrets d'affaires ou de fabrication.

Les dispositions et les restrictions en vigueur ou prévues régleront tous les aspects de la communication de données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication. La présente disposition vise à souligner l'interdiction faite aux autorités et aux organisations auxquelles de tels secrets auront été communiqués de les divulguer. Elle est déclaratoire et rappelle que les données communiquées par l'OFDF incluront régulièrement des secrets d'affaires ou de fabrication et devront être traitées en conséquence.

Section 5 Communication de données personnelles non sensibles et de données non sensibles concernant des personnes morales

Art. 154

Le Conseil fédéral réglera la communication de données personnelles non sensibles et de données non sensibles concernant des personnes morales au niveau de l'ordonnance, pour autant qu'elle n'ait pas été réglée au niveau de la loi. Cette norme de délégation s'appliquera aussi bien à la communication de données dans la procédure d'accès en ligne qu'à la communication de données par transmission.

Chapitre 5 Conservation, archivage et destruction

Section 1 Conservation

Art. 155 Principe

La conservation de données personnelles ne sera autorisée qu'aussi longtemps que la finalité du traitement l'exigera. Cela correspond au principe de la proportionnalité visé à l'art. 6, al. 2, nLPD et est expressément mentionné à l'art. 155 P-LE-OFDF. Les art. 156 à 167 P-LE-OFDF définissent ensuite des durées de conservation maximales. Actuellement, les durées de conservation générales des données personnelles sont réglées dans l'OTDD en vertu d'une norme de délégation (art. 110, al. 3, let. e, LD). Le projet inscrit dans la loi les durées de conservation de données sensibles et de données sensibles concernant des personnes morales.

La majorité de ces durées sont celles du droit en vigueur (voir art. 10, al. 1, OTDD). Les données sensibles et les données sensibles concernant des personnes morales contenues dans le système d'information de l'OFDF pourront donc, à quelques exceptions près, être conservées pendant cinq ans au plus à compter de leur collecte, comme c'est le cas actuellement.

Le calcul des délais se fonde normalement sur la date de collecte des données, ce qui est pertinent dans la plupart des cas, mais non dans certains domaines de la poursuite pénale et de la gestion d'autorisations et d'accords, par exemple lorsque la procédure, l'autorisation ou l'accord ont une durée plus longue que le délai de conservation prévu à compter de la création ou de la saisie. Dans ces cas de figure, le délai commencera à courir à la fin de la procédure ou à l'échéance de la validité de l'autorisation ou de l'accord.

Art. 156 Catégorie de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises

Al. 1

En principe, l'OFDF pourra conserver, durant cinq ans au maximum à compter de leur collecte, les données sensibles et les données sensibles concernant des personnes mo-

rales qui feront partie de la catégorie de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises (art. 120 P-LE-OFDF), à l'exception des données visées aux al. 2 et 3.

Al. 2

Par dérogation à l'al. 1, les données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales qui font partie de la catégorie de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises seront assorties des durées de conservation suivantes si elles sont traitées aux fins indiquées:

Let. a

Pour la gestion d'autorisations et d'accords: cinq ans à compter de l'échéance de la validité de l'autorisation ou de l'accord. Les données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales pourront jouer un rôle décisif dans l'octroi ou le maintien d'une autorisation. Il faudra par conséquent les documenter.

Let. b

Pour la gestion du statut d'AEO au sens de l'art. 35 P-LE-OFDF: cinq ans à compter de l'échéance de la validité du statut. Tous les documents et données permettant de vérifier les conditions de l'autorisation et l'agrément du statut d'AEO devront être conservés et documentés, y compris les données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales. Ces données serviront à surveiller et à gérer ce statut à durée illimitée ainsi qu'à vérifier si l'AEO remplit toujours les critères requis. En cas de révocation du statut, il faudra attendre trois ans au moins avant de pouvoir déposer une nouvelle demande. C'est la raison pour laquelle dans ce domaine, les données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales devront pouvoir être conservées au-delà de l'échéance de la validité du statut.

Let. c

En cas d'autorisation exceptionnelle concernant la destination de l'importation ou de l'exportation pour admission temporaire: dix ans à compter de l'échéance de la validité de l'autorisation exceptionnelle. Dans le cas de l'autorisation exceptionnelle concernant la destination de l'importation ou de l'exportation pour admission temporaire, il pourra également arriver que la procédure ne prenne réellement fin que cinq ans ou plus après son ouverture. Il faudra donc, pour la bonne exécution de la législation douanière, que les données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales en lien avec une autorisation exceptionnelle restent disponibles pendant dix ans, comme les données concernant la décision de taxation.

Al. 3

Par dérogation à l'al. 1, les données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication qui feront partie de la catégorie de données relatives à la circulation transfrontalière des marchandises seront assorties des durées de conservation suivantes si elles sont traitées aux fins indiquées:

Let. a

Pour la perception des redevances liées à la circulation transfrontalière des marchandises: dix ans après la fin de l'année au cours de laquelle la décision de taxation sera entrée en force. Cela correspondra à la durée de conservation générale prévue par le droit en vigueur pour les données de taxation (voir annexes 23 et 24 OTDD) et qui devra s'appliquer aux données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication contenues dans le système d'information de l'OFDF en lien avec des déclarations des marchandises contraignantes. Ce délai de dix ans découle de la pratique suivie par l'AFD puis l'OFDF depuis des décennies et figure également aux art. 958 s. CO et 70 LTVA.

Let. b

Pour la documentation tarifaire: 20 ans à compter de la réception des données. Le long délai de conservation des données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication utilisées à des fins de renseignements tarifaires et de contrôles se justifie pour deux raisons: premièrement, la nécessité d'assurer la stabilité à long terme du classement tarifaire, la sécurité juridique et l'égalité de traitement des interlocuteurs; deuxièmement, la nécessité de réduire les charges pour l'économie et l'administration en évitant le retour incessant des mêmes questions sur la composition et l'aspect des marchandises, et de coûteux examens en laboratoire.

Let. c

Pour la gestion d'autorisations et d'accords: cinq ans à compter de l'échéance de la validité de l'autorisation ou de l'accord. Les autorisations et les accords ont souvent des délais de validité différents. Si l'on fondait le calcul du délai de conservation sur la collecte des données, on risquerait de se retrouver dans une situation où, alors qu'une autorisation (par ex. pour un entrepôt douanier) ou un accord n'ont pas encore expiré, les données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication sur lesquelles ils reposent devront être effacées. C'est pourquoi il est indiqué de calculer le délai de conservation à compter de l'échéance de la validité de l'autorisation ou de l'accord.

Let. d

Pour la gestion du statut d'AEO au sens de l'art. 35 P-LE-OFDF: cinq ans à compter de l'échéance de la validité du statut. Tous les documents et données permettant de vérifier les conditions de l'autorisation et l'agrément du statut d'AEO devront être conservés et documentés, y compris les données relatives à des secrets d'affaires ou de fabrication. Ces données serviront ensuite essentiellement à surveiller et à gérer ce statut à durée illimitée ainsi qu'à vérifier si l'AEO remplit toujours les critères requis.

Art. 157 Catégorie de données relatives aux redevances nationales

L'OFDF pourra conserver, durant cinq ans au maximum à compter de leur collecte, les données sensibles concernant des personnes morales qui feront partie de la catégorie de données relatives aux redevances nationales (art. 121 P-LE-OFDF).

Art. 158 Catégorie de données relatives au contrôle

L'OFDF pourra conserver, durant cinq ans au maximum à compter de leur collecte, les données sensibles et les données sensibles concernant des personnes morales qui feront partie de la catégorie de données relatives au contrôle (art. 122 P-LE-OFDF), ce qui correspondra au droit en vigueur (voir art. 10, al. 1, en relation avec l'annexe 4 OTDD).

Art. 159 Catégorie de données relatives à la poursuite pénale

Cette disposition reprend dans une large mesure le droit en vigueur (art. 16 OSIP-OFDF).

Art. 160 Catégorie de données relatives à l'exécution de peines et de mesures

L'OFDF pourra conserver, durant cinq ans au maximum à compter de la clôture de la procédure, les données sensibles et les données sensibles concernant des personnes morales qui feront partie de la catégorie de données relatives à l'exécution de peines et de mesures (art. 127 P-LE-OFDF).

Art. 161 Catégorie de données relatives à l'analyse des risques ou au profilage

L'OFDF pourra conserver, durant cinq ans au maximum à compter de l'exécution de l'analyse, les données fondées sur une analyse des risques et les données fondées sur un profilage ou sur un profilage à risque élevé.

Art. 162 Catégorie de données relatives aux finances

Al. 1

Dans le domaine des finances, la durée de conservation suivra les dispositions du CO relatives à la gestion et à la conservation des livres (art. 958*f* CO): «Les livres et les pièces comptables ainsi que le rapport de gestion et le rapport de révision sont conservés pendant dix ans.» La catégorie de données relatives aux finances inclura la gestion des créances issues de procédures pénales. Les données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales en lien avec l'encaissement devront donc elles aussi être conservées pendant dix ans.

Al. 2

«La créance constatée par un acte de défaut de biens se prescrit par 20 ans à compter de la délivrance de l'acte de défaut de biens» (art. 149*a*, al. 1, LP). Les créances de l'OFDF constatées par un acte de défaut de bien (y c. celles qui seront issues d'une procédure pénale) reposeront, conformément à l'art. 80 LP, sur des titres de mainlevée définitive. La procédure de poursuite ou d'exécution sera soumise aux mêmes exigences et obligations de preuve, qu'il y ait ou non un acte de défaut de biens. L'obligation de renseigner des débiteurs dans la procédure d'exécution sera maintenue telle quelle. Il faut donc que les données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales faisant partie de la catégorie de données relatives aux

finances qui seront traitées en lien avec une procédure de poursuite et de faillite ou avec la gestion des actes de défaut de biens puissent être conservées pendant dix ans (en l'absence d'un acte de défaut de biens) ou 20 ans (en présence d'un tel acte).

Art. 163 Catégorie de données relatives au contrôle d'entreprises

Les contrôles d'entreprises n'auront lieu, pour une entreprise donnée, que tous les trois à cinq ans. Les données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives ou pénales qui feront partie de la catégorie de données relatives au contrôle d'entreprises (art. 123 P-LE-OFDF) joueront à cet égard un rôle majeur, les données relatives aux contrôles antérieurs servant souvent de fil d'Ariane aux nouveaux contrôles. Pour que ces données puissent révéler des tendances certaines, il faut que leur durée de conservation soit de dix ans.

Art. 164 Catégorie de données relatives au contrôle des métaux précieux

L'OFDF pourra conserver durant cinq ans les données sensibles et les données sensibles concernant des personnes morales qui feront partie de la catégorie de données relatives au contrôle des métaux précieux (art. 124 P-LE-OFDF), ce qui correspondra au droit en vigueur (art. 10, al. 1, en relation avec les annexes 42 à 44 OTDD).

Art. 165 Catégorie de données relatives aux mesures administratives

Le délai de conservation des données relatives à des poursuites ou à des sanctions administratives qui font partie de la catégorie de données relatives aux mesures administratives (art. 125 P-LE-OFDF) sera de cinq ans à compter de la fin d'une mesure.

Art. 166 Catégorie de données relatives aux tâches de police cantonales

Les données sensibles et les données sensibles concernant des personnes morales qui feront partie de la catégorie de données relatives aux tâches de police cantonales (art. 130 P-LE-OFDF) seront traitées en lien avec les tâches de police cantonales déléguées à l'OFDF en vertu de l'art. 10, al. 1, P-LE-OFDF. Comme l'élément déclencheur du traitement sera généralement un contrôle effectué par l'OFDF, il faut que les données qui font partie de la catégorie de données relatives aux tâches de police cantonales puissent être conservées aussi longtemps que celles qui feront partie de la catégorie de données relatives au contrôle (art. 158 P-LE-OFDF): cinq ans au maximum à compter de leur collecte.

Art. 167 Documents de formation

L'OFDF assurera lui-même la formation de base et le perfectionnement de ses collaborateurs. Pour ce faire, il aura besoin de documents issus de la pratique fournissant des modèles, des exemples et des exercices. Cela englobera également des documents falsifiés ou des preuves d'origine incorrectes dont on ne pourra pas exclure qu'ils contiennent des données sensibles ou des données sensibles concernant des personnes morales qui feront partie de différentes catégories de données.

Al. 1

Conformément aux principes du droit de la protection des données, les documents de formation contenant des données personnelles devront être rendus anonymes, pour autant que cela ne nuise pas à la formation.

Al. 2

L'anonymisation visée à l'al. 1 ne sera pas toujours pertinente, par exemple lorsque les documents anonymisés ne permettront pas de reconstituer une situation dans les conditions exactes du travail quotidien des collaborateurs de l'OFDF. Ainsi, pour former quelqu'un à reconnaître un document falsifié, il est indispensable de pouvoir utiliser des faux «authentiques» qui ont réellement été mis en circulation. En masquant ou en rendant méconnaissables (en anonymisant) les documents, on rendrait précisément inutilisables pour la formation les éléments permettant de déceler la falsification. Lorsque, par exemple, des faussaires manipulent sur une pièce d'identité la zone des yeux au moyen d'une surimpression, ce sont justement le visage de la personne représentée et les traces qu'il faut pouvoir examiner, donc les anonymiser en les recouvrant d'une pastille noire n'aurait aucun sens.

Les documents non anonymisés utilisés à des fins de formation pourront être conservés aussi longtemps que nécessaire, à condition d'être effectivement utilisés. Pour être réellement pertinents, il faudra qu'ils soient aussi récents que possible. Les «antiquités» qui auront disparu de la circulation n'auront plus grand intérêt. C'est pourquoi les documents obsolètes contenant des données personnelles qui ne seront plus utilisés à des fins de formation ne pourront pas être conservés plus de 20 ans en tout.

Al. 3

Si des documents de formation se révèlent impossible à anonymiser, ils ne pourront être utilisés et conservés qu'à des fins de formation.

Art. 168 Données personnelles non sensibles et données non sensibles concernant des personnes morales

Le Conseil fédéral réglera la conservation de données personnelles non sensibles au niveau de l'ordonnance.

Section 2 Archivage et destruction

Art. 169

Al. 1

Le P-LE-OFDF ne règle pas les questions d'archivage, qui sont régies par les dispositions de la loi du 26 juin 1998 sur l'archivage (LAr)[152] et de l'ordonnance du

152 RS **152.1**

8 septembre 1999 sur l'archivage (OLAr)[153]. Pour les données personnelles, c'est ce que confirme l'art. 38, al. 1, nLPD, qui prévoit que, conformément à la LAr, les organes fédéraux proposent aux Archives fédérales toutes les données personnelles dont ils n'ont plus besoin en permanence. En vertu de l'art. 6 LAr, l'OFDF devra proposer aux Archives fédérales tous les documents dont il n'aura plus besoin, y compris les données sauvegardées dans son système d'information. Aux termes de l'art. 4, al. 1, OLAr, les documents ne sont plus utilisés en permanence et doivent par conséquent être proposés aux Archives fédérales lorsque le service tenu de les proposer ne les utilise plus de manière fréquente et régulière, l'échéance étant de cinq ans après l'ajout du dernier document au dossier. L'art. 4, al. 2, OLAr prévoit que ce délai peut être prolongé si le service tenu de proposer ses documents peut justifier qu'il en a encore besoin. S'agissant de l'OFDF, cette disposition pourra s'appliquer lorsque la durée de conservation des données sera supérieure à cinq ans. On décidera de la valeur archivistique des documents conformément à l'art. 7, al. 1, LAr et on versera aux Archives fédérales les documents désignés comme ayant une valeur archivistique en vertu de l'art. 7, al. 2 LAr.

Al. 2

L'art. 169, al. 2, P-LE-OFLF décrit la destruction de données personnelles contenues dans le système d'information de l'OFDF. Cette disposition est déclaratoire. Les données personnelles archivées par les Archives fédérales devront être détruites par l'OFDF. Après l'archivage aux Archives fédérales, les données ne seront plus conservées à l'OFDF. Si les Archives fédérales estiment que les données proposées n'ont aucune valeur archivistique, l'art. 38, al. 2, nLPD sera applicable. En vertu de cet article, les données personnelles que les Archives fédérales ont désignées comme n'ayant plus de valeur archivistique doivent être détruites, à moins que celles-ci ne soient rendues anonymes (let. a) ou ne doivent être conservées à titre de preuve, par mesure de sûreté ou afin de sauvegarder un intérêt digne de protection de la personne concernée (let. b). Dans cette hypothèse de la sauvegarde, les durées de conservation maximales prévues aux art. 155 à 167 P-LE-OFDF devront être respectées.

Chapitre 6 Assurance de la qualité

Art. 170

Al. 1

Cette disposition obligera l'OFDF à maintenir une assurance interne de la qualité pour le traitement des données. Elle n'ouvre aucun droit à des tiers.

L'OFDF devra contrôler continuellement si, lors du traitement de données personnelles et de données concernant des personnes morales, les dispositions de la LE-OFDF et de la nLPD ainsi que les droits fondamentaux garantis par la Cst.[154] sont

153 RS **152.11**
154 RS **101**

respectés. Si tel n'est pas le cas, il devra prendre les mesures nécessaires. En accomplissant cette tâche, il veillera à une gestion responsable des données, conforme aux exigences applicables et aux dernières avancées techniques. La mise en œuvre de l'assurance de la qualité incombera à l'OFDF, mais pourra faire l'objet d'une concertation avec le PFPDT. Il n'est pas prévu de soumettre l'OFDF à une assurance continue externe de la qualité.

Al. 2

L'al. 2 donne une énumération non exhaustive d'axes de l'assurance de la qualité.

Let. a

Le premier axe de l'assurance de la qualité concerne le traitement de données sensibles. Il s'agira de contrôler si les données sensibles sont traitées dans le respect des principes de la finalité et de la proportionnalité visés à l'art. 6, al. 1 à 3, nLPD.

Let. b

Le deuxième axe de l'assurance de la qualité concerne les accès des collaborateurs de l'OFDF aux données contenues dans le système d'information de ce dernier. Il s'agira de contrôler, en se basant sur les règles d'accès mentionnées dans l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF et sur les dispositions correspondantes de l'ordonnance (voir art. 135, al. 3, P-LE-OFDF), si les accès des collaborateurs sont mis en œuvre conformément aux prescriptions et avec proportionnalité. Le schéma d'autorisation devra mettre en œuvre avec proportionnalité les accès maximaux prévus par la législation. Il faudra veiller en particulier à ce que les collaborateurs de l'OFDF, dans leurs différentes fonctions, n'aient accès qu'aux données dont ils auront besoin pour accomplir leurs tâches. La vérification continue des accès internes visera aussi la sécurité de l'information au sens de l'art. 8 nLPD.

Let. c

Le troisième axe de l'assurance de la qualité concerne la conservation, l'archivage et la destruction des données contenues dans le système d'information de l'OFDF. Il s'agira de contrôler si les dispositions correspondantes de la LAr, de la nLPD et du P-LE-OFDF sont respectées. L'OFDF devra notamment garantir que les données ne seront pas conservées pendant une durée excessive.

Let. d

Le quatrième axe de l'assurance de la qualité concerne l'analyse des risques visée aux art. 131 et 132 P-LE-OFDF et le profilage ou le profilage à risque élevé visé aux art. 133 et 134 P-LE-OFDF). Ces traitements de données pourront, de par leur nature, avoir une forte influence sur les droits des personnes dont les données seront traitées. C'est la raison pour laquelle le contrôle portera en particulier sur le respect des interdictions de l'arbitraire et de la discrimination mentionnés respectivement aux art. 9 et 8 Cst. La constitutionnalité de ces traitements de données sera ainsi garantie.

Let. e

Le cinquième axe de l'assurance de la qualité concerne l'utilisation des appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images visés à l'art. 111 P-LE-OFDF. De par leur nature, ces appareils pourront avoir une forte influence sur les droits des personnes figurant sur les images en question. C'est la raison pour laquelle le contrôle sera axé sur la finalité et la proportionnalité de l'utilisation de ces appareils. Cela garantira que les appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images ne seront utilisés qu'aux fins prévues par la loi, que s'il n'existe aucune autre solution appropriée portant moins atteinte aux droits des personnes et que si l'objectif de l'atteinte n'est pas disproportionné par rapport à l'effet de l'atteinte en raison de l'intérêt public.

Let. f

Le sixième axe de l'assurance de la qualité concerne l'utilisation de l'intelligence artificielle au sein de l'OFDF pendant toute la durée d'utilisation des algorithmes. Il sera possible de préciser la nature et l'objet de ce contrôle au sein de l'OFDF dans des dispositions d'exécution au niveau de l'ordonnance, pour autant que le législateur n'édicte pas dans la loi des prescriptions sur l'intelligence artificielle applicables de manière générale.

Al. 3

L'OFDF instaurera une obligation de documenter l'assurance de la qualité. Légalement, cette tâche de documentation incombera au conseiller à la protection des données de l'OFDF (voir art. 10, al. 4, nLPD et les dispositions d'exécution relatives au rôle du conseiller à la protection des données des organes fédéraux). Ce conseiller établira, à l'intention du directeur de l'OFDF, un rapport annuel sur le respect des dispositions de l'art. 170 P-LE-OFDF, ce qui comprendra, d'une part, les divers axes de l'assurance de la qualité mentionnés à l'al. 2 et, d'autre part, les autres contrôles prévus à l'al. 1. Ce rapport permettra, en dressant un état des lieux annuel, d'améliorer constamment la protection des données à l'OFDF.

Titre 9 Assistance administrative et coopération

Chapitre 1 Assistance administrative

Section 1 Assistance administrative nationale

Art. 171

Suite à la consultation, l'assistance administrative nationale (art. 108 du projet mis en consultation) et l'assistance administrative spontanée (art. 109 du projet mis en consultation) ont été regroupées en un seul article en vue d'une meilleure présentation. L'al. 1 régit le principe du soutien mutuel, l'al. 2, la communication de données par les autorités suisses à l'OFDF, l'al. 3, la communication de données par l'OFDF à d'autres autorités suisses et l'al. 4, la non-divulgation de secrets d'affaires ou de fabrication, tout cela dans le cadre de l'entraide administrative.

Al. 1

Sur le fond, le présent alinéa est repris du droit en vigueur (voir art. 114, al. 1, LD).

Al. 2

Le présent alinéa a été modifié sur la base du droit actuel (voir art. 114, al. 2, LD ou 114, al. 2, nLD[155]). Le P-LE-OFDF régit ainsi les données qui pourront être communiquées à l'OFDF dans le cadre de l'assistance administrative, à savoir des données personnelles, y compris les données sensibles (let. a), des données concernant des personnes morales, y compris les données sensibles (let. b), et des données fondées sur un profilage ou sur un profilage à risque élevé (let. c), dans la mesure où ces données seront nécessaires à l'exécution du P-LE-OFDF et des actes législatifs relevant ou non du droit fiscal.

De plus, le projet précise que les données pourront être communiquées à l'OFDF sur demande motivée ou d'office. Outre sur demande de l'OFDF, les autorités compétentes seront par conséquent habilitées à partager de leur propre initiative les données nécessaires au respect des actes législatifs dont l'exécution incombera à l'OFDF. En vertu de l'art. 6 du traité du 29 mars 1923 conclu entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant la réunion de la Principauté de Liechtenstein au territoire douanier suisse[156], la Principauté de Liechtenstein continuera de bénéficier du même statut juridique que les cantons suisses.

Al. 3

Le présent alinéa est présenté délibérément en tant que communication de données dans le cadre de l'assistance administrative (voir art. 112 LD). Le P-LE-OFDF décrit ainsi les données qui pourront être communiquées par l'OFDF à d'autres autorités suisses dans le cadre de l'assistance administrative, à savoir des données personnelles, y compris les données sensibles, des données concernant des personnes morales, y compris les données sensibles, visées aux art. 120 à 130 P-LE-OFDF (let. a), des données fondées sur une analyse des risques (let. b) et des données fondées sur un profilage ou sur un profilage à risque élevé (let. c), dans la mesure où ces données seront nécessaires à l'exécution des actes législatifs dont l'application incombera aux autorités suisses qui recevront les données en question.

De plus, le projet précise que les données pourront être communiquées sur demande motivée ou d'office également en cas d'assistance administrative fournie par l'OFDF. Outre sur demande d'une autre autorité suisse, l'OFDF sera par conséquent habilité à partager de sa propre initiative les données nécessaires au respect des actes législatifs dont l'exécution incombera à d'autres autorités. Par demande motivée, on entend une demande transmise à l'OFDF en vertu d'une base légale précise.

155 FF **2020** 7397, voir art. 114, al. 2, nLD.
156 RS **0.631.112.514**

Al. 4

S'agissant du présent alinéa, nous renvoyons au commentaire de la disposition parallèle concernant la communication de données à l'art. 153 P-LE-OFDF. Aucune consultation des personnes morales concernées n'est prévue en cas de communication de secrets d'affaires ou de fabrication dans le cadre de l'assistance administrative fournie par l'OFDF. La présente disposition vise également à souligner que les autorités seront tenues de ne pas divulguer les secrets d'affaires ou de fabrication qui leur auront été communiqués. La disposition revêt un caractère déclaratoire et rappelle que les données qui seront communiquées par l'OFDF constitueront régulièrement des secrets d'affaires ou de fabrication et qu'elles devront par conséquent être traitées comme tels.

Section 2 Assistance administrative internationale

Art. 172 Principe

L'OFDF pourra communiquer aux autorités compétentes des données personnelles, y compris des données sensibles, et des données concernant des personnes morales, y compris des données sensibles, en vertu des art. 120 à 130, les données fondées sur un profilage visées à l'art. 134, les données fondées sur une analyse des risques visées à l'art. 132 et les constatations que ses collaborateurs auront faites dans l'exercice de leurs fonctions, dans la mesure où ces données seront nécessaires à l'exécution des actes législatifs dont l'application incombera à ces autorités.

Art. 173 à 181

Les dispositions en vigueur concernant l'assistance administrative internationale (art. 115 à 115*i* LD) ont été introduites dans la LD par la loi du 28 septembre 2012 sur l'assistance administrative fiscale (LAAF)[157]. Les nouvelles dispositions étaient notamment nécessaires pour la mise en œuvre de l'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 (accord sur la lutte contre la fraude [AAF])[158]. Une intégration de ces dispositions dans la LAAF ne s'est toutefois pas avérée 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. 75*a* LTVA, les dispositions des art. 115 à 115*i* LD ont fait leurs preuves. Elles font par conséquent uniquement l'objet d'une modification rédactionnelle, leur contenu étant inchangé.

157 RS **651.1**
158 RS **0.351.926.81**

Chapitre 2 Coopération

Section 1 Mesures et prestations liées aux tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal

Art. 182

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'art. 182 que cette dernière sera en principe responsable des travaux en amont et en aval ainsi que des mesures et prestations allant au-delà du catalogue de mesures et de prestations de l'OFDF. Les travaux en amont seront par exemple la rédaction de lois ou la conduite de discussions politiques, tandis que les travaux en aval incluront les tâches subséquentes lorsque des prestations allant au-delà du catalogue de mesures et de prestations arrêté à l'art. 182, 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 ressortent du titre 7 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 mise en sûreté provisoire ou d'une rétention de marchandises diffère aujourd'hui déjà 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.

Les al. 1 et 2 mentionnent les mesures que l'OFDF prendra pour les autorités compétentes si une infraction est avérée ou s'il existe un soupçon correspondant. Les actes législatifs concernés ne relevant pas du droit fiscal définiront les mesures opportunes pouvant être combinées entre elles (al. 3).

Al. 1

Let. a

Retenir des marchandises: les marchandises seront retenues pendant que l'OFDF procédera à de brèves vérifications supplémentaires lors d'un contrôle afin de constater si le soupçon d'infraction se confirme.

Let. b

Mettre provisoirement en sûreté des marchandises: nous renvoyons au commentaire de l'art. 109 P-LE-OFDF. À la différence de la rétention, la commission d'une infraction sera prouvée dans ce cas ou le soupçon d'infraction se sera renforcé. La mise en sûreté provisoire sera étroitement liée à la transmission ou à la remise des marchandises à l'autorité compétente à toutes fins utiles.

Let. c

Prélever des spécimens et des échantillons: l'OFDF prélèvera des spécimens et des échantillons dans les cas suivants:

- sur la base d'un mandat concret de l'organe compétent, en règle générale dans le cadre de contrôles ciblés visés à l'al. 2, let. d;
- lorsqu'il y aura un soupçon d'infraction dans le cadre d'un contrôle et qu'une analyse ou un contrôle des marchandises sera nécessaire. Dans de nombreux cas, les marchandises devront être remises à cet effet à l'autorité compétente ou à un tiers mandaté (laboratoire d'essai);
- en tant que moyens de preuve (échantillons témoins) si l'infraction est avérée.

Let. d

Remettre des marchandises à l'autorité compétente: pour ce qui est de la remise des marchandises à l'autorité compétente, 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, cette dernière devra avoir lieu par voie de décision avec indication des voies de droit (voir art. 30, al. 1, let. a, de l'ordonnance du 27 mai 2020 sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires [OELDAl])[159].

Let. e

Annoncer des marchandises à l'autorité compétente: l'OFDF annoncera à l'autorité compétente les informations pertinentes recueillies dans le cadre du contrôle. Cette mesure sera applicable en complément de l'assistance administrative. Pour les marchandises réglementées, on peut imaginer un domaine d'exécution qui prévoit, au lieu de l'obligation d'obtenir une autorisation et, partant, des dispositions restrictives concernant le contrôle de l'autorisation lors du franchissement de la frontière, une annonce permettant à l'autorité compétente de prendre en aval les mesures ou les réglementations nécessaires.

Let. f et g

Refouler ou détruire des marchandises illicites: l'OFDF refoulera les marchandises illicites ou les détruira si un acte législatif ne relevant pas du droit fiscal le prévoit. Les marchandises illicites seront non seulement des marchandises interdites ou non conformes, mais également des marchandises pour lesquelles les autorisations ou attestations nécessaires feront défaut. Cette mesure sera avant tout applicable dans le domaine régi par le droit sur les denrées alimentaires (art. 34 LPTh); elle le sera également souvent dans le domaine de la santé des végétaux.

159 RS **817.042**

Let. h

Surveiller des marchandises: l'OFDF surveillera les marchandises qui ne pourront pas encore être mises en libre pratique après un contrôle automatisé ou physique. Cela sera par exemple le cas lorsqu'il faudra conduire les marchandises à un poste de contrôle d'un autre office fédéral (par ex. au poste de contrôle de conservation des espèces) ou qu'il faudra attendre les résultats d'analyse ou de contrôle d'une autorité compétente.

Let. i

Détruire des marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante: s'agissant de la destruction simplifiée de «petits envois», nous renvoyons au commentaire de l'art. 110 P-LE-OFDF.

Al. 2

À la différence de l'al. 1, les mesures visées à l'al. 2 ne seront pas prises contre des marchandises (par ex. retenir ou mettre provisoirement en sûreté des marchandises), mais seront prises en raison des marchandises (par ex. déposer une plainte pénale). En raison de cette petite différence, les mesures possibles sont régies par un alinéa séparé.

Let. a

En vertu de la let. a, l'OFDF pourra notifier les décisions prononcées par l'autorité compétente concernant les marchandises qui contreviendront à un acte législatif ne relevant pas du droit fiscal. Il notifiera de telles décisions lorsqu'une autre autorité sera compétente pour décider de la non-conformité des marchandises et des mesures à prendre en conséquence.

Let. b

Conformément à la let. b, l'OFDF pourra déposer une plainte pénale s'il n'a pas de compétences en matière de poursuite pénale. En règle générale, il déposera une plainte pénale auprès des autorités cantonales de poursuite pénale. Dans certains domaines, il déposera une plainte pénale auprès d'autres offices fédéraux ou du Ministère public de la Confédération.

Let. c

Pour ce qui est des mesures et prestations liées aux tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal, l'OFDF pourra communiquer des données personnelles à d'autres offices, régulièrement ou dans le cadre de l'entraide administrative. Étant donné que cela ne concernera pas les données sensibles, aucune disposition spécifique ne sera inscrite dans la loi concernant la communication régulière de données personnelles. Dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance sur le traitement des données, le Conseil fédéral édictera au niveau de l'ordonnance les dispositions pour l'OFDF relatives à la communication régulière de données personnelles normales en se fondant sur l'art. 154 P-LE-OFDF.

S'agissant de la communication de données personnelles dans le cadre de l'assistance administrative, nous renvoyons au commentaire de l'art. 171.

Let. d

Enfin, l'OFDF pourra intensifier temporairement certains contrôles physiques. En règle générale, il effectuera des contrôles par sondages et en fonction des risques. À des fins de collecte d'informations ou d'étude des risques ou lorsqu'un soupçon concret ou une situation particulière le justifiera, un fait concret pourra, dans le cadre d'une opération dite concertée, faire l'objet d'un contrôle renforcé durant une période définie.

Pour ce faire, l'autorité compétente adressera une demande correspondante à l'OFDF. Ce dernier donnera le feu vert à l'opération concertée s'il y a consensus sur l'exécution (clarté du mandat, identification de l'objet du contrôle, durée appropriée, garantie des expertises devant éventuellement être réalisées par l'autorité compétente, clarté des mesures à prendre, etc.) et si les ressources nécessaires sont disponibles.

Al. 3

L'OFDF pourra fournir d'autres prestations aux autorités compétentes, indépendamment du contrôle physique.

Let. a

En vue du contrôle automatisé des marchandises réglementées, il faudra numériser les autorisations (preuves, certificats, autorisations d'acheminement et restrictions quantitatives) et les relier au système d'information de l'OFDF via une interface. Les autorisations devront en principe être gérées et contrôlées 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 réplication).

Let. b

En vertu de la let. b, l'OFDF pourra également fournir un soutien logistique aux autorités compétentes. Un tel soutien pourra s'avérer nécessaire en particulier lorsque des opérations concertées seront menées en présence des autorités compétentes ou que des tâches en marge des contrôles douaniers ou dans des lieux de contrôle de l'OFDF seront accomplies de manière autonome par ces autorités, sur la base d'un mandat d'exécution propre. On peut imaginer l'attribution d'un lieu de contrôle ou la conduite de marchandises, de personnes ou de moyens de transport devant être contrôlés.

Let. c

Enfin, l'OFDF pourra percevoir des émoluments. Il percevra ainsi par exemple des émoluments pour d'autres postes d'inspection frontaliers (vétérinaire de frontière ou poste de contrôle de conservation des espèces).

Section 2 Coopération avec l'étranger

Art. 183 Coopération avec d'autres États et avec des organisations internationales

Pour accomplir ses tâches, l'OFDF coopérera avec les autorités et les organes d'États étrangers 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, de l'ordonnance du 17 février 2010 sur l'organisation du Département fédéral des finances [Org DFF][160]). 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. Enfin, l'OFDF coopérera étroitement avec l'étranger sur la base d'accords policiers internationaux.

L'OFDF représentera en outre la Suisse dans des organes et organisations 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. 184 Engagements à l'étranger et engagement d'agents de liaison à l'étranger

Correspondant dans une large mesure à l'art. 92 LD, la présente disposition permet les engagements de l'OFDF à l'étranger. L'entrée en vigueur de la LE-OFDF ne conduira pas à une extension des engagements à l'étranger.

Depuis que la Suisse s'est associée à l'Espace Schengen, sa participation aux engagements de Frontex a gagné en importance. Ces engagements se fondent sur des traités internationaux (voir art. 186). En principe, c'est l'Assemblée fédérale qui approuve les traités internationaux (art. 166, al. 2, Cst.). Le Conseil fédéral peut conclure seul des traités internationaux s'il y est autorisé en vertu d'une loi fédérale ou d'un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale, ou s'il s'agit d'un traité de portée mineure (art. 166, al. 2, Cst., 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParL][161] et 7*a* LOGA). La décision concernant les engagements en faveur de Frontex ne relèvera donc pas de la seule responsabilité de l'OFDF.

Les engagements à l'étranger sont déjà de nature diverse à l'heure actuelle. Des engagements seront également envisageables dans le cadre de l'envoi d'agents de liaison ou des interventions de promotion de la paix du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). En outre, les collaborateurs de l'OFDF pourront être engagés en

160 RS **172.215.1**
161 RS **171.10**

tant qu'*Airline Liaison Officers* (ALO). Les ALO sont des spécialistes en documents qui conseillent les entreprises de transport aérien lors du contrôle des documents et dispensent des formations dans ce domaine. Enfin, certains engagements viseront à garantir la sûreté du trafic aérien (Tiger, Fox).

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

Art. 185 Compétences en matière d'engagements en Suisse

L'art. 185 correspond à l'art. 92*a* LD. Ce dernier a été intégré dans la LD à la demande du Parlement dans le cadre de la délibération relative à la reprise et à la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624[162]. Le référendum ayant abouti contre le projet susmentionné, ce dernier a été soumis à la votation populaire le 15 mai 2022. Le peuple s'est prononcé en faveur du projet.

L'OFDF coopérera à l'élaboration des plans d'engagement et assurera la gestion des engagements en collaboration avec l'agence. Cela vaudra cependant uniquement pour les engagements auxquels l'OFDF participera personnellement ou pour les engagements aux frontières extérieures où l'OFDF sera compétent pour les contrôles sur la base d'accords administratifs.

Al. 1

Dans le contexte de la mise en place de Frontex et parallèlement à l'accroissement des engagements de personnel suisse à l'étranger, le nombre d'engagements d'experts étrangers en surveillance des frontières aux frontières extérieures de l'espace Schengen en Suisse, c'est-à-dire aux aéroports internationaux de Bâle, Genève et Zurich, augmentera également. Ces engagements seront proposés par l'agence, qui s'appuiera à cet effet sur l'analyse des risques qu'elle aura exécutée. Se fondant sur les expériences et les discussions avec Frontex, l'OFDF part du principe qu'au maximum deux experts étrangers par an participeront à un engagement dans les aéroports susmentionnés. Un engagement durera jusqu'à six mois. L'objectif visé est que les experts envoyés par l'agence participent au travail par roulement régulier et assument diverses tâches (telles que l'interrogation de banques de données ou la vérification de documents). Ces engagements seront effectués sans armes à feu. Les accueils dans les aéroports suisses seront négociés chaque année entre l'OFDF, avec la participation de la police aéroportuaire du canton de Zurich, et l'agence. Les résultats des négociations seront ensuite soumis au Conseil fédéral pour approbation.

162 Arrêté fédéral du 1er octobre 2021 portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) 2019/1896 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (développement de l'acquis de Schengen; FF **2021** 2333).

Al. 2

Si la situation aux frontières extérieures de la Suisse devait évoluer de telle sorte que l'ensemble de l'espace Schengen pourrait vraisemblablement être menacé et qu'une assistance de l'agence serait ainsi nécessaire, l'OFDF élaborerait, en collaboration avec les éventuelles autorités concernées, la demande correspondante à l'intention de l'agence. Les engagements armés ou durant plus de six mois seront ensuite soumis au Parlement pour approbation. Cette approbation pourra être demandée ultérieurement en cas d'urgence.

Art. 186 Traités internationaux

Cette disposition 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. 42*a*, al. 2bis, LD figure à l'al. 1, et les délégations visées à l'art. 92, al. 6, let. a et b, LD figurent aux al. 2 et 3.

L'art. 139 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 et de convenir avec les autorités étrangères compétentes de l'engagement d'agents de liaison de l'OFDF.

Le terme «autres États» figurant à l'al. 1 comprend 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 3 Infrastructure, personnel et obligation de coopérer de tiers

Art. 187 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 requise pour l'accomplissement 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 supporter les frais d'exploitation de manière appropriée (al. 1). Cela correspond à la réglementation actuelle (art. 5, al. 2, LD). Les dispositions spéciales du droit fédéral sont réservées (al. 2). Elles comprendront notamment l'art. 105, al. 2, de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA)[163], qui impose aux exploitants d'aérodromes de mettre à disposition les locaux nécessaires aux formalités douanières.

Art. 188 Obligation pour le personnel des entreprises de transport et des gestionnaires d'infrastructures de coopérer

Cette disposition est partiellement nouvelle.

163 RS **748.0**

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 ou 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. 189 Obligation pour les entreprises de transport et les gestionnaires d'infrastructures de transmettre des données et des documents

Dans la mesure où les entreprises de transport et les gestionnaires d'infrastructures participeront à la procédure de taxation, leurs obligations de transmettre des données et des documents prévaudront. L'art. 189 sera applicable uniquement dans la mesure où les opérateurs économiques mentionnés ne participeront pas eux-mêmes à la procédure de taxation.

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

Les opérateurs économiques mentionnés jouent aujourd'hui déjà un rôle important dans la circulation des marchandises et des personnes par air, par eau ou par rail. Ils sont par conséquent assujettis à diverses obligations en matière de fourniture de données et de documents (voir art. 125, 136 et 151 OD). Ils aideront à constater l'acheminement de marchandises et de personnes à travers la frontière douanière en transmettant des données et des documents à l'OFDF. En règle générale, ce ne seront pas de nouvelles données, mais des données existantes qui seront rendues utilisables. La transmission de données dans le cadre de la procédure électronique sera par exemple nécessaire pour l'activation (voir art. 19, al. 3) ou pour de nouvelles formes de transport telles que les drones.

Les obligations visées à l'art. 189 concerneront non seulement les exploitants d'un aérodrome (comme c'est le cas à l'art. 151, al. 1, let. b, OD), mais également les

agents de manutention, qui auront de l'importance lors de l'activation dans le trafic aérien (voir commentaire de l'art. 19, al. 3).

À l'heure actuelle, la gratuité de la transmission des données est déjà prévue pour les entreprises de transport ferroviaire (art. 125, al. 2, OD). La transmission par voie électronique sera dans l'intérêt tant de l'OFDF que des assujettis à l'obligation de transmettre des données et des documents, car, une fois qu'elle aura été mise en place, elle entraînera moins de charges.

Art. 190 Recours à des tiers

Al. 1

Nouvelle, cette disposition s'inspire de l'art. 18, al. 3, LVA, qui permet de déléguer à des tiers le contrôle de 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 policière.

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

Comme cela a été mentionné plus haut, le personnel auquel l'OFDF fera appel ne sera pas autorisé à faire usage de la contrainte policière. Il peut faire usage de mesures policières au sens des art. 107 à 111.

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 4 Coopération avec des particuliers

Art. 191 Augmentation de l'efficacité dans la circulation transfrontalière des marchandises

L'OFDF coopérera avec l'économie en vue de permettre une circulation transfrontalière des marchandises à la fois efficace et conforme aux actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal.

Art. 192 Simplification de la procédure de taxation, essais pilotes et exploitation parallèle

Al. 1

L'OFDF aura la possibilité de conclure des accords avec les participants à la procédure de taxation. Il s'agira de contrats de droit public conclus entre l'OFDF et des personnes physiques ou morales déterminées. Pour atteindre le but visé, la forme juridique du contrat reste nécessaire, raison pour laquelle la réglementation figurant à l'art. 42, al. 2, LD est maintenue dans le nouveau droit.

Ces accords viseront notamment à simplifier la procédure de taxation. Ils permettront à l'OFDF de continuer de régler, en fonction des besoins, des aspects qui ne pourraient pas être traités au moyen des instruments de base devant être appliqués en principe ou qui pourraient être traités uniquement au prix d'efforts disproportionnés. Il s'agit ainsi d'un instrument spécial qui ne sera utilisé que dans des situations choisies (par ex. grandes manifestations limitées dans le temps), dans des conditions locales particulières ou en cas d'intérêt public prépondérant. En plus de la taxation dans la circulation transfrontalière des marchandises, ce genre d'accords portera sur d'autres taxations incombant à l'OFDF (par ex. perception des redevances nationales).

L'OFDF pourra en outre conclure avec les personnes concernées des accords pour la réalisation d'essais pilotes ou dans le cadre d'une exploitation parallèle (voir al. 2 et 3).

Al. 2

Au vu de l'évolution technique, les processus devront pouvoir être modifiés continuellement. Ce genre de modifications sera généralement précédé d'essais pilotes. Les accords permettront par exemple de créer des champs d'innovation limités dans leur dimension matérielle et temporelle. Cela permettra d'examiner et de mettre en œuvre rapidement les innovations. Il convient de préciser que les essais pilotes visés au présent article doivent être compris dans un sens général et ne doivent pas être confondus avec les essais pilotes mentionnés dans la LPD.

Les essais pilotes mentionnés à l'art. 192 P-LE-OFDF seront menés avec un petit nombre de participants. La participation se fait sur une base volontaire. L'essai pilote vise à tester la faisabilité technique d'un projet, à adapter si nécessaire la technique et à rassembler des connaissances en vue de la mise en œuvre. Cela peut engendrer pour les participants un surcroît de travail. À l'inverse, il est également possible que des simplifications introduites dans le cadre du projet pilote soient à l'origine de gains

d'efficacité ou d'économies. En raison du caractère volontaire de la participation, une personne sollicitée en ce sens peut décider si elle souhaite ou non participer à un essai pilote. Les effets sur la concurrence doivent rester dans les limites fixées par l'al. 4 (voir al. 4).

Dans le cadre de la réalisation d'essais pilotes, il est possible de déroger aux dispositions des titres 2 (procédure de taxation) et 3 (perception des redevances) et du chapitre 1 du titre 5 (droit de procédure), si les conditions énoncées aux let. a à d sont remplies de manière cumulative.

Selon la let. a, des opérations pilotes qui comptent un petit nombre de participants recrutés sur une base volontaire peuvent déroger à la loi dans les domaines mentionnés dans le but de faciliter la procédure de taxation pour les parties intéressées ou de permettre à l'OFDF d'accomplir ses tâches de façon plus efficace. L'exécution des tâches est considérée plus efficace lorsqu'elle coûte moins cher et qu'elle est plus efficiente, par exemple, lorsque davantage d'infractions sont constatées et sanctionnées pour les mêmes charges. L'augmentation de l'efficacité peut aussi être accomplie de manière cumulative.

Selon la let. c, il faut que l'essai pilote soit nécessaire pour acquérir des connaissances en vue de la mise en œuvre du projet.

Conformément à la let. b, le cercle des assujettis, l'objet des redevances et leur calcul ne doivent pas être affectés.

Enfin, la let. d prévoit que l'essai pilote est limité au temps nécessaire à l'acquisition des connaissances visées et dure quatre ans au plus. Cette disposition permet d'éviter que des dérogations temporaires à la procédure persistent dans la durée. Si l'essai pilote devait aboutir à la conclusion que l'on souhaite passer à la nouvelle procédure, qui déroge de la procédure actuelle, il faudrait alors créer les bases légales correspondantes avant le lancement d'une exploitation parallèle. À la différence de l'essai pilote, une exploitation parallèle est ouverte à toutes les parties intéressées; il n'est pas possible dans le cadre de celle-ci de déroger à la loi. L'exploitation parallèle sert au déploiement plus large d'une solution technique, avec pour objectif une introduction échelonnée dans un cercle d'utilisateurs de plus en plus large (voir al. 3).

La présente réglementation choisit délibérément d'avoir recours à des accords pour convenir des dérogations mentionnées, car cette forme convient mieux pour les projets pilotes en question que celle de l'ordonnance du Conseil fédéral. Contrairement aux expériences pilotes menées à l'échelle nationale (comme dans la procédure d'asile)[164], ce type d'expérience pilote ne s'applique qu'à des volontaires sélectionnés et nécessite une flexibilité sur le plan du contenu qui soit adaptée à l'évolution technique. Les droits du législateur sont préservés par la limitation claire, dans la loi elle-même, du contenu et de la durée des dérogations autorisées. Aucune dérogation n'est permise quant aux éléments essentiels de la perception des redevances, à savoir les obligations fiscales, l'objet des redevances et le calcul. En ce qui concerne la durée, l'accord relatif à la dérogation au droit se limite à la phase de test dans le cadre de l'essai pilote. Pour une exploitation parallèle ultérieure, qui couvre l'ensemble du territoire, il n'est

164 Voir par ex. art. 112*b* de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (RS **142.31**).

pas possible de convenir d'un droit dérogatoire; le cas échéant, il est nécessaire d'édicter une loi ou une ordonnance.

Al. 3

Dans le cadre de l'introduction de nouveaux systèmes d'information, il est souvent nécessaire d'exploiter, pour une durée limitée, les nouveaux systèmes parallèlement aux systèmes existants ayant la même finalité. Cela permet de ne pas introduire une nouvelle solution technique d'un coup, comme un *big bang*, pour tous les participants à la procédure de taxation, mais de proposer une transition en douceur. Dans le cadre de l'exploitation parallèle, l'OFDF pourra par exemple, au moyen d'accords, mettre à la disposition d'un cercle d'utilisateurs plus large des nouveautés techniques issues d'un essai pilote. Les participants à la procédure seront ainsi libres de choisir le moment à partir duquel ils souhaitent passer à la nouvelle solution technique. Cette façon de faire présentera des avantages pour les deux parties. D'une part, il en résultera pour l'OFDF une augmentation progressive de la charge sur le nouveau système d'information en raison du passage successif à la nouvelle solution technique par les parties. En cas de besoin, la capacité du nouveau système pourra être augmentée progressivement, ce qui permettra de faire face à la charge. D'autre part, les participants à la procédure bénéficieront d'une plus grande flexibilité et d'une plus grande liberté pour adapter leurs processus et leurs systèmes informatiques. En outre, les deux parties pourront revenir aux anciens systèmes d'information en cas de problèmes majeurs. La numérisation ainsi que le développement continu des processus et procédures nécessitent cette option technique qu'est l'exploitation parallèle en vue d'une minimisation des risques.

Al. 4

Les accords visés à l'al. 1 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. Ces restrictions correspondent pour l'essentiel au droit actuel (voir art. 42, al. 2 et 3, LD). La simplification et l'innovation devront donc produire au moins le même effet que la procédure habituellement prévue.

Pour des raisons d'efficacité, les accords pourront également être conclus sous forme électronique (par ex. conditions d'utilisation). Une application servant à la perception des redevances notamment pourra nécessiter l'acceptation de conditions d'utilisation. Une fois que le participant à la procédure de taxation aura accepté ces dernières, l'accord sera considéré comme conclu, et l'application correspondante pourra être utilisée.

L'OFDF rendra une décision susceptible de recours en cas de litige lié à un accord.

Titre 10 Poursuite pénale

Chapitre 1 Dispositions générales

L'OFDF a la responsabilité originelle et exclusive de poursuivre et de juger un grand nombre d'infractions. Ainsi, plus de 20 lois fédérales lui confère des compétences en

matière de poursuite pénale. Parmi les infractions que l'OFDF peut poursuivre et juger, il convient de citer notamment la soustraction des taxes et impôts indirects (impôt sur le tabac, impôt sur la bière, impôt sur les huiles minérales, redevances sur le trafic des poids lourds, taxe sur la valeur ajoutée perçue sur l'importation de biens, etc.), le trafic prohibé (non-respect des interdictions et des restrictions en matière d'importation, d'exportation et de transit), les infractions à la législation sur les produits thérapeutiques, à la législation sur la protection des animaux ou à la législation sur les épizooties ou les infractions dans le domaine des espèces végétales et animales protégées. Dans le cadre de ses compétences en matière de poursuite pénale, l'OFDF engage chaque année plus de 40 000 procédures pénales simplifiées et plus de 1700 procédures pénales ordinaires et constitue par conséquent un pilier important de la poursuite pénale en Suisse.

Art. 193 Droit applicable

Par analogie avec l'art. 128 LD, cette disposition vise à garantir que les mêmes règles soient, dans la mesure du possible, appliquées à toutes les procédures pénales menées par l'OFDF. C'est pourquoi les règles du titre 9 seront toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définira l'OFDF en tant qu'autorité de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale, les actes législatifs correspondants renvoient à la DPA et à la LE-OFDF est donc purement déclaratoire en raison de cette disposition et de la règle correspondante prévue à l'art. 1 DPA.

Les dispositions du titre 10 P-LE-OFDF prévaudront sur les dispositions correspondantes de la DPA (règle de la *lex specialis*). En outre, l'acte législatif applicable dans un cas d'espèce pourra prévoir des règles spéciales (par ex. aux art. 101 ss LTVA). Ces dernières prévaudront sur les règles générales et, partant, sur les art. 178 ss P-LE-OFDF (pour la relation avec les actes législatifs spéciaux, voir art. 4 et 5 P-LE-OFDF).

Art. 194 Infractions commises dans une entreprise

L'art. 194 est repris de la LD (art. 125 LD). En vertu du principe de la 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. 195 Concours

Dans le droit en vigueur, la notion de concours est régie tant par l'art. 126 LD que par différentes dispositions pénales. Les règles actuelles en la matière sont regroupées dans une seule disposition par souci de simplification. C'est pourquoi ces différentes dispositions pénales, qui présentent un caractère purement déclaratoire, sont supprimées (par ex. art. 118, al. 2, et 120, al. 2, LD).

Art. 196 Renonciation à toute poursuite pénale

Remarque préliminaire

Dans le cadre de la motion 17.3376 de Courten du 31 mai 2017 «Changer immédiatement la pratique répressive de l'Administration fédérale des douanes à l'égard de l'économie», le Conseil fédéral a été chargé de créer les bases juridiques suffisantes, par une modification de la LD, pour que l'AFD poursuive la pratique sensée qu'elle a menée entre 2009 et 2016 en matière de répression. 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 LD qui réponde autant que possible à l'attente de l'auteur de la motion de poursuivre de façon judicieuse la pratique pénale à l'égard des déclarants compte tenu des exigences constitutionnelles.

Le Conseil fédéral a mis deux solutions en consultation. Les participants à la consultation étaient explicitement invités à préciser leur solution préférée dans un formulaire séparé.

L'objectif des deux solutions est de pouvoir renoncer à sanctionner les cas de très peu de gravité.

La *solution 1* introduit, à l'art. 196, let. b, P-LE-OFDF, une base légale spécifique en vertu de laquelle il sera possible de renoncer à infliger une sanction lorsque des circonstances particulières compliqueront 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 rendront la mise en péril des redevances par négligence et l'inobservation des prescriptions d'ordre par négligence volontaire non punissables.

Au total, 31 participants à la procédure de consultation se sont prononcés en faveur de la solution 1. Concrètement, 6 cantons, 1 parti et 24 associations ont préféré cette solution. 2 cantons, 1 parti et 12 associations, soit 15 participants à la procédure, se sont prononcés en faveur de la solution 2. 72 participants à la procédure n'ont pas donné leur avis sur la question. À l'art. 197, let. a, la solution 1 prévoit la possibilité de renoncer de manière générale à poursuivre pénalement les cas de très peu de gravité. La renonciation à toute poursuite pénale visée à la let. b s'inscrit dans la continuité de la pratique menée par l'AFD entre 2009 et 2016 en matière de répression à l'égard des déclarants et étend cette pratique aux personnes qui se trouveront dans une situation similaire tels que les déclarants professionnels. En tant que *lex specialis*, l'art. 196 P-LE-OFDF prévaut sur l'art. 52 CP.

Let. a

Le principe d'opportunité, qui est inscrit ici dans la loi, existe déjà dans d'autres lois administratives (art. 87, al. 6, LPTh ou 38, al. 2, Limpauto). Il prévaudra sur l'art. 52 CP et permettra à l'OFDF de renoncer à toute procédure pénale dans les cas de très

peu de gravité, tout en protégeant d'une sévérité exagérée les personnes concernées. Ce sera notamment dans le domaine des délits fréquents, où des montants de redevances parfois très faibles seront concernés, que cette disposition sera indispensable pour pouvoir utiliser judicieusement les ressources disponibles. À la différence de la let. b, l'application de la disposition ne nécessitera pas des circonstances particulières. La let. a comprend en effet tous les cas de très peu de gravité. Cela concernera avant tout les cas dans lesquels les montants de redevances mis en péril ou soustraits seront particulièrement peu importants. Cela concernera également la destruction simplifiée de marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante contrevenant à un acte législatif ne relevant pas du droit fiscal au sens de l'art. 110, let. a, P-LE-OFDF.

Let. b

Le texte de l'art. 196, let. b, qui introduit de nouveau, par le biais d'une base légale formelle, la pratique menée par l'AFD entre 2009 et 2016 en matière de répression à l'égard des déclarants ne fait 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 conduire à une renonciation à toute poursuite pénale ne sont pas non plus énoncés ici. Ils seront développés par la jurisprudence. Cela permettra une adaptation aux nouvelles circonstances et une limitation de l'exemption de peine au strict nécessaire.

Cependant, la pratique menée par l'AFD entre 2009 et 2016 en matière de répression à l'égard des déclarants constitue le point de départ. Les deux situations dans lesquelles il sera possible de renoncer à toute poursuite pénale sont citées à titre de ligne directrice à la let. b. Il faudra soit que la faute de l'auteur, soit que les conséquences de son acte soient particulièrement peu importantes. Si les conséquences de son acte sont particulièrement peu importantes, il faudra en outre que l'infraction ne soit pas intentionnelle, raison pour laquelle la loi mentionnera explicitement la négligence. Dans le détail:

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 soumises à une certaine pression, 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 sera fondé sur une devise visiblement inadéquate ou que des factures existantes n'auront pas été prises en considération.

2. Conséquences particulièrement peu importantes dans les autres cas de négligence

   S'il ne s'agit pas d'une faute particulièrement peu importante ou s'il s'agit au plus d'une négligence grave, il sera tout de même possible de renoncer à toute poursuite pénale lorsque les conséquences de l'acte de l'auteur se révéleront

particulièrement peu importantes. Tel sera le cas si l'État ne subit aucun dommage ou s'il subit un dommage relativement faible, par exemple lorsque seules des prescriptions d'ordre n'auront pas été observées (aucune soustraction de redevances) dans un cas où l'impôt préalable pourra être déduit ou dans un cas où des marchandises pourront être dédouanées après coup au taux du contingent tarifaire ou pourront bénéficier d'un taux préférentiel.

Le traitement particulier des déclarants de marchandises professionnels (déclarants professionnels) est dû au fait que leur situation de départ se distinguera considérablement de celle des autres déclarants de marchandises. 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 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 ou effectueront moins de déclarations des marchandises par jour.

Dans la mesure où il s'agira d'un cas particulier, la situation de départ des déclarants professionnels se distinguera considérablement de celle des autres déclarants de marchandises. C'est pourquoi une application différenciée des dispositions relatives aux motifs d'exemption de peine semble nécessaire. Sinon, le haut niveau de diligence aurait des conséquences plus importantes pour les déclarants de marchandises professionnels. L'art. 196, let. b, P-LE-OFDF est lié non pas à la qualification professionnelle, mais au cas particulier des, en règle générale, seuls déclarants professionnels.

Le cas des déclarants professionnels se distinguera cependant également de celui d'autres groupes professionnels en dehors du droit douanier. 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.

Le fait que la situation de départ des déclarants professionnels se distingue considérablement de celle des autres déclarants de marchandises ou des autres groupes professionnels pourra et devra être pris en considération. En raison de la conception ouverte de la norme, un tel cas particulier pourra toutefois également être pris en considération pour d'autres déclarants de marchandises s'il se présente.

Art. 197 Dénonciation spontanée

Étant donné que la possibilité prévue à l'art. 13 DPA d'effectuer une dénonciation spontanée est limitée à une infraction unique, les dispositions relatives à la dénonciation spontanée sont redéfinies sur la base de l'art. 102 LTVA. Le fait qu'une personne qui aura déjà commis des infractions en matière de redevances n'encoure aucune peine en déposant une dénonciation spontanée favorisera la perception de redevances par la Confédération. L'art. 197 garantit ainsi que les mêmes règles s'appliqueront à toutes les dénonciations spontanées que l'OFDF évaluera.

Seules les infractions liées à la soustraction ou à la mise en péril de redevances pourront cependant faire l'objet d'une dénonciation spontanée. Les autres infractions relevant du domaine de compétence de l'OFDF telles que les infractions dans le domaine des épizooties, de la protection des animaux, de la protection des espèces ou des produits thérapeutiques ne pourront pas faire l'objet d'une telle dénonciation. Cela est dû au fait que le préjudice causé pourra être complètement réparé uniquement s'il s'agit d'une infraction en matière de redevances.

Art. 198 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 également pouvoir être notifiés par voie électronique.

Al. 2

L'al. 2 vise à permettre une administration de masse et à éviter des frais inutiles relatifs au traitement d'infractions mineures. 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. Si la personne concernée donne son accord et paie immédiatement l'amende, le mandat de répression entrera en force, sans que cela nécessite l'impression et la signature de documents sur place. Ce domaine sera ainsi harmonisé avec le système de la loi sur les amendes d'ordre. Si la personne concernée ne donne pas son accord, elle pourra refuser de payer immédiatement l'amende sur place, déclenchant ainsi la procédure ordinaire.

Chapitre 2 Enquête

Une instruction pénale ne pourra être ouverte que sur la base d'un soupçon initial suffisant relatif à une infraction précise. En l'absence d'un tel soupçon, l'OFDF disposera des instruments prévus au chapitre 1 du titre 7 (compétences de l'OFDF) pour se pencher sur les soupçons qui se font jour. Ces instruments étant souvent insuffisants pour déceler à temps les infractions et les empêcher, l'art. 128*a* LD permet actuellement d'observer des gens ou des choses dans des lieux librement accessibles. Cette disposition permet à l'OFDF 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. Étant donné que l'observation de personnes et de choses s'est révélée être un précieux instrument dans la pratique, cette possibilité est reprise du droit douanier en vigueur.

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'OFDF 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 fait l'objet d'une réglementation autonome dans le nouveau droit en tant que procédure d'enquête. Il s'ensuit non seulement une transparence accrue, mais également la possibilité de prendre en compte les exigences particulières de l'activité d'enquête.

Art. 199

Il manque à l'heure actuelle 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 sont régies par le titre 10 (poursuite pénale). Les dispositions en la matière précèdent celles qui concernent l'instruction pénale. Le fait que les données recueillies dans le cadre d'une procédure d'enquête soient aussi sensibles que celles qui relèvent d'une procédure pénale justifie également cette systématique, à la différence que les données issues d'une procédure d'enquête sont de nature purement tactique et, dans de nombreux cas, ne sont pas utilisées à des fins probatoires. Si les informations recueillies sont utilisées à des fins probatoires, celles-ci seront, comme expliqué ci-dessous, transmises à l'autorité d'enquête au moyen d'une dénonciation.

Al. 1

Une procédure d'enquête sera engagée sur la base 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. Cela permettra de déceler à temps les dénonciations erronées, voire abusives, de tiers sans devoir ouvrir une instruction pénale. 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 donne lieu à un soupçon suffisant 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

Cette disposition règle 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 pourra effectuer dans le cadre de son activité de contrôle. Ce principe est précisé dans un souci d'exhaustivité. Les mesures visées aux art. 201 ss P-LE-OFDF seront également applicables à l'enquête. Parmi elles, l'observation (art. 202), qui est déjà prévue par la LD (art. 128*a* LD). L'utilisation d'appareils de localisation (art. 203), les recherches secrètes dans des espaces virtuels (art. 206) et la protection des participants à la procédure (art. 201) constitueront quant à elles de nouvelles mesures. Une protection efficace dans ce domaine sera également nécessaire dans le cadre des procédures d'enquête, étant donné que les déclarations ou dénonciations qui seront consignées au procès-verbal par l'OFDF au cours d'une enquête pourront être transmises dans le cadre de la dénonciation aux autorités chargées de l'instruction et seront donc soumises au droit du prévenu de consulter les pièces. Dans de tels cas, il faudra pouvoir assurer la protection des témoins dès le départ.

Al. 3

À la différence de l'utilisation d'appareils de localisation dans le cadre d'une enquête pénale, aucune procédure pénale n'aura encore été ouverte dans la procédure d'enquête, raison pour laquelle le Tribunal administratif fédéral sera compétent pour statuer sur la demande d'autorisation de l'OFDF. S'agissant des conditions, l'art. 203, al. 1, sera applicable par analogie. Notamment dans la procédure d'enquête, il n'y aura pas encore de soupçon d'infraction au sens de l'art. 203, al. 2, mais seulement des indices d'une telle infraction.

Chapitre 3 Instruction pénale

Section 1 Actes d'instruction généraux

Art. 200 Procédure d'instruction

Al. 1

L'al. 1 repose sur les principes énoncés à l'art. 309, al. 1, CPP, à ceci près que la procédure sera toujours ouverte par l'OFDF. Pour le reste, nous renvoyons à la doctrine et à la jurisprudence de l'art. 309, al. 1, CPP.

Al. 2

L'al. 2 donne à l'OFDF la possibilité de renvoyer, pour complément d'enquête, les rapports et les dénonciations aux autorités dont ils émaneront, ce qui pourra s'avérer utile en l'absence de soupçon initial suffisant et lorsqu'un complément d'enquête sera requis. Il va sans dire que des dénonciations pourront également 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. 201 Mesures de protection des participants à la procédure

Al. 1

À l'heure actuelle, 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, étant donné que la protection des témoins prévaut, en général, sur l'intérêt de l'État à élucider une infraction et que, partant, l'autorité renonce aux déclarations. En outre, l'expérience montre 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 à permettre la mise en place d'un système éprouvé.

Al. 2

L'al. 2 règle les compétences et les voies de droit applicables. Par voie de conséquence juridique, nous renvoyons à l'art. 26 DPA, car la protection des participants à la procédure ne constitue pas une mesure de contrainte.

Section 2 Mesures d'instruction particulières

Art. 202 Observation

Al. 1

L'observation est actuellement régie par l'art. 128*a* LD. Cette disposition ayant fait ses preuves, il faut l'intégrer à la nouvelle loi en la modifiant le moins possible. L'expression «moyens de transport» revêt ici un caractère déclaratoire. Elle vise 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). La modification linguistique apportée à la let. a («soupçons» au lieu de «indices concrets») n'implique pas de modification du contenu. Le seul objectif visé est d'assurer une réglementation cohérente, étant donné que l'utilisation d'appareils de localisation pourra également être ordonnée dans le cadre d'une observation et qu'elle requerra des soupçons, à l'instar de la réglementation en matière de procédure pénale (art. 203). Notamment l'ouverture d'une procédure pénale ne sera pas une condition nécessaire pour une observation (voir art. 199, al. 2).

Dans sa réponse à l'interpellation 21.3544 Rytz du 5 mai 2021 «Sur quelles bases juridiques se fonde le MEK Helvetia?», le Conseil fédéral a indiqué que les tâches et les activités du Commando d'engagement mobile Helvetia (MEK Helvetia) et leurs bases légales seraient représentées dans le présent message.

Depuis 2006, l'OFDF dispose d'un groupe d'observation compétent pour les interventions, à savoir un commando d'engagement mobile, qui peut effectuer à titre professionnel des observations et des interventions pour la poursuite pénale. C'est la LOGA (art. 43, al. 5), et non la LE-OFDF, qui constitue la base légale du MEK Helvetia. Les tâches du commando comprennent avant tout les observations relevant du domaine de compétence de l'OFDF. Il s'agit notamment d'enquêtes sur la contrebande professionnelle et organisée. Le MEK Helvetia pourra également accomplir des tâches de sécurité dans le cadre de mesures de contrainte telles que les perquisitions à domicile par des inspecteurs de la Poursuites pénale ou l'exécution d'interventions particulièrement risquées, toujours dans le but de soutenir la Poursuite pénale. Comme c'est déjà le cas à l'heure actuelle, le MEK Helvetia n'aura pas de compétences autonomes en matière d'enquêtes. Ses compétences en matière d'observations se fonderont sur le présent article, tandis que ses compétences en matière d'interventions se fondent sur les art. 99 ss P-LE-OFDF. Les compétences des membres du MEK Helvetia n'iront pas au-delà de celles des spécialistes en douane et sécurité des frontières de l'OFDF.

À la demande des diverses autorités partenaires des cantons et de la Confédération, le MEK Helvetia effectuera dans des cas particuliers des missions de soutien dans le cadre de l'assistance administrative en vertu des art. 171 ss P-LE-OFDF.

Al. 2

La nécessité d'obtenir une autorisation au sens de l'al. 2 est 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 sont repris de l'art. 128*a*, al. 2 et 3, LD.

Art. 203 Utilisation d'appareils de localisation

Al. 1 et 2

Dans le droit douanier actuel, l'art. 108 LD et l'ordonnance régissant l'utilisation d'appareils de de prises de vue, de relevé et d'autres appareils de surveillance par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières constituent la base légale nécessaire à l'utilisation d'appareils permettant de localiser des véhicules et des objets et d'enregistrer leur emplacement. Ces appareils de localisation, parmi lesquels les traceurs GPS, permettent de déterminer l'emplacement d'un véhicule ou d'un objet sans que les données soient enregistrées ou utilisées comme moyens de preuve dans une procédure pénale. En avril 2020, le Tribunal fédéral s'est penché sur la nouvelle base légale constituée par la loi sur la police du canton de Berne pour l'utilisation d'appareils de localisation et a considéré que la surveillance au moyen d'un traceur GPS fixé sur un véhicule constituait une atteinte non négligeable à la sphère privée[165]. Cette décision et la comparaison avec la réglementation légale dans le CPP

165 Arrêt du Tribunal fédéral 1C 181/2019 du 29 avril 2020.

ont conduit à un remaniement en profondeur de l'utilisation des appareils de localisation, tant en ce qui concerne le niveau normatif qu'en ce qui concerne la densité normative, et à un aménagement de cette utilisation sur le modèle des règles en matière de procédure pénale. Cela s'explique également par le fait qu'il est extrêmement difficile aujourd'hui d'observer un véhicule cible sans le localiser et qu'il n'est plus guère possible de le faire sans mettre en danger les autres usagers de la route. Cette formulation permettra en outre d'utiliser dans une procédure pénale les données enregistrées, ce qui, dans le domaine des infractions commises par métier, favorisera l'élucidation des infractions commises.

S'agissant des appareils de localisation, la formulation des al. 1 et 2 est délibérément ouverte afin de ne pas exclure les progrès techniques. S'agissant du reste, la formulation des al. 1, et 2 s'appuie sur l'art. 269, al. 1, CPP, ce qui permet d'interpréter la disposition par analogie.

Al. 3

L'al. 3 précise les conditions auxquelles la surveillance de moyens de transport de tiers sera exceptionnellement autorisée. Il constitue une exception au principe selon lequel l'utilisation d'appareils de localisation ne pourra être ordonnée qu'à l'égard de la personne sur laquelle portent les soupçons.

Art. 204 Procédure d'autorisation pour l'utilisation d'appareils de localisation

Al. 1 et 2

Portant sur la procédure d'autorisation, l'art. 204 reprend l'art. 274 CPP ou s'y réfère. Il faudra déposer une demande auprès du tribunal des mesures de contrainte dans les 24 heures (prescription d'ordre) à compter de la transmission de l'ordre d'utilisation d'appareils de localisation. L'ordre initial, l'exposé des motifs et, le cas échéant, les pièces du dossier déterminantes devront être joints à la demande. Notamment dans la procédure d'enquête, il se pourra qu'aucun document ne soit encore disponible, raison pour laquelle une demande motivée suffira.

Al. 3

C'est le tribunal cantonal des mesures de contrainte compétent visé à l'art. 22 DPA qui examinera la demande d'autorisation. En cas de refus, l'OFDF pourra attaquer la décision par la voie de la plainte dans les trois jours à compter de la notification de la décision sur plainte, conformément à l'art. 26 DPA. La personne concernée par la mesure n'aura pas encore connaissance de celle-ci à ce moment-là, raison pour laquelle elle aura la possibilité de déposer une plainte après la levée de la surveillance et après la réception de la communication relative à l'utilisation d'un appareil (art. 205, al. 4).

Art. 205 Levée de l'utilisation d'un appareil de localisation et communication

La disposition relative à la levée de l'utilisation d'un appareil de localisation et à la communication correspondante à la personne concernée correspond aux art. 275 et

279 CPP. La personne concernée pourra, dans les trois jours suivant la communication prévue par la loi, déposer une plainte auprès de la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral contre la décision autorisant l'utilisation d'un appareil de localisation approuvée par le tribunal des mesures de contrainte (art. 26 DPA).

Art. 206 Recherches secrètes dans des espaces virtuels

Al. 1

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. À la différence du monde réel, 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 compétence de procéder à des recherches secrètes dans des espaces virtuels est nécessaire pour identifier, voire éliminer ces zones de non-droit. Ce n'est qu'ainsi que l'OFDF pourra accéder, sous un nom d'emprunt, aux espaces virtuels suspects afin de découvrir des actions illicites.

À la place des «recherches secrètes dans des espaces virtuels», l'avant-projet prévoyait à l'art. 107 AP-LE-OFDF une «vérification dans des espaces virtuels». Certains participants à la procédure de consultation ont estimé que la vérification dans des espaces virtuels portait autant atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées que l'investigation secrète visée aux art. 285*a* ss CPP et qu'elle était, en tant que nouvelle compétence de l'OFDF, en concurrence directe avec les tâches des autorités cantonales de poursuite pénale. La reformulation ainsi que le déplacement de cette disposition au chapitre 3 tiennent compte de la critique émise dans le cadre de la procédure de consultation. La nouvelle désignation de la disposition en tant que «recherches dans des espaces virtuels» montre le parallélisme avec les art. 298*a* ss CPP, tout en précisant qu'il ne s'agit justement pas d'une investigation secrète. En outre, on renonce à une propre formulation; la teneur de la disposition s'appuie sur l'art. 298*b* CPP. Cette analogie linguistique avec la formulation du CPP facilite l'interprétation de l'art. 206 P-LE-OFDF lors de l'application de la loi et la distingue clairement de l'investigation secrète. La formulation est toutefois restrictive, puisque les recherches secrètes ne pourront être effectuées que dans des espaces virtuels. La disposition va ainsi moins loin que les art. 298*a* ss CPP. En d'autres termes, les recherches secrètes dans des espaces virtuels seront comparables aux recherches secrètes au sens des art. 298*a* ss CPP, et non à l'investigation secrète au sens des art. 285*a* ss CPP. Elles porteront cependant moins atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées que les recherches secrètes visées aux art. 298*a* ss CPP, étant donné qu'elles se limiteront aux espaces virtuels et qu'il n'y aura par conséquent pas de contacts personnels. La mesure autorisera les collaborateurs de l'OFDF qui auront suivi une formation spéciale à ne pas devoir révéler leur véritable identité dans des espaces virtuels. L'instauration d'une relation de confiance ou la garantie de la tromperie au moyen d'une fausse identité attestée par un titre (identité d'emprunt), comme cela serait le cas dans le cadre d'une investigation secrète, ne sont pas prévues.

En tant que mesure d'instruction particulière, les recherches secrètes dans des espaces virtuels ne s'appliqueront qu'aux domaines de la criminalité dans lesquels l'OFDF aura des compétences originelles en matière de poursuite pénale. Les compétences en matière de poursuite pénale ne pourront pas être déléguées à l'OFDF au moyen d'un accord cantonal, mais lui seront attribuées originellement par le biais de la loi fédérale pertinente. Dans ces domaines, l'OFDF aura la compétence exclusive en matière de poursuite pénale. Il n'y aura pas de compétence parallèle de l'OFDF et des ministères publics cantonaux, et il n'y aura pas d'atteinte à la souveraineté policière.

La réglementation proposée prévoit, tout comme le CPP, qu'une autorisation devra être donnée par un organe compétent qui examinera et autorisera également d'autres mesures de contrainte en procédure pénale administrative. Par analogie avec l'art. 298*b* CPP, la mesure sera autorisée uniquement pour élucider des crimes et des délits, et non des contraventions (let. a). En outre, les recherches secrètes ne pourront être ordonnées que si les mesures prises dans le cadre de l'instruction n'ont donné aucun résultat, ou si de nouvelles mesures n'auraient aucune chance d'aboutir ou seraient excessivement difficiles (let. b).

Al. 2

Les recherches secrètes dans des espaces virtuels seront ordonnées pour une durée d'un mois au maximum. Leur poursuite au-delà de 30 jours sera soumise à l'autorisation du directeur de l'OFDF, par analogie avec la disposition relative à l'observation. Ainsi, le niveau d'autorisation sera également extrêmement élevé pour les recherches secrètes dans des espaces virtuels.

Al. 3 et 4

Au plus tard lors de la clôture de la procédure, les personnes concernées devront être informées des mesures prises (al. 3). Si les informations recueillies ne sont pas utilisées à des fins probatoires et si cela est indispensable pour protéger des intérêts publics ou privés prépondérants, comme cela sera le cas pour l'observation visée à l'art. 202, la communication pourra cependant être différée ou il y sera renoncé. Cette exclusion est particulièrement importante dans la procédure d'enquête au sens de l'art. 199 P-LE-OFDF et évitera, dans les cas où l'enquête ne conduira pas à une procédure pénale, que la tactique de l'autorité ne soit dévoilée en raison de l'obligation d'informer, ce qui pourrait compromettre les enquêtes futures.

Al. 5

Dans la mesure où le P-LE-OFDF ne contient pas de réglementation propre, les art. 298*a* à 298*d* CPP sont applicables par analogie. Cela clarifiera la proximité avec l'institution juridique correspondante du CPP, tout en simplifiant l'application de la loi. Comme de coutume en droit pénal administratif, les voies de droit seront régies par l'art. 26 DPA, la cour des plaintes du Tribunal pénal fédéral étant compétente pour le jugement.

Titre 11 Inobservation des prescriptions d'ordre

Art. 207

La disposition relative à l'inobservation des prescriptions d'ordre se fonde sur l'art. 127 LD, mais est formulée de manière plus concise. La subsidiarité est supprimée à l'al. 1, car elle découle des règles générales relatives au concours. Le critère de la négligence grave est supprimé au profit de celui de la négligence volontaire. Ce dernier est en l'occurrence plus précis, car il souligne le caractère délibéré d'un acte.

L'al. 2 se réfère à l'art. 114 P-LE-OFDF et sera si nécessaire précisé au niveau de l'ordonnance. À la différence du projet mis en consultation, cette disposition ne mentionne plus la menace de la peine, étant donné qu'une telle mention n'est pas nécessaire.

L'al. 3 de l'art. 127 LD n'est pas repris, car la réserve qui y figure découle également des règles générales relatives au concours.

Titre 12 Émoluments

Art. 208

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. 46*a* LOGA. Les exemples cités ici sont les suivants: les autorisations visées aux art. 65, 69 (autorisation d'exploiter un entrepôt douanier et autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal) et 71 P-LE-OFDF (autorisation d'exploiter des boutiques hors taxes et des buffets de bord), les réquisitions de sûretés (art. 55 P-LE-OFDF) ainsi que les contrôles d'entreprises donnant lieu à des contestations. En outre, l'OFDF pourra percevoir des émoluments pour les charges supplémentaires qu'il devra assumer lors de son activité de contrôle et qui seront dues au non-respect de l'obligation de déclarer prévue par un traité international. Citons par exemple ici la déclaration sommaire d'entrée ou de sortie requise à des fins de sécurité en vertu de l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières.

Cette énumération n'est pas exhaustive. La réglementation des émoluments visée à l'art. 89 est 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 de nouveau été rejetée.

Comme c'est le cas 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. 46*a* LOGA. Il fixera également les exceptions correspondantes.

L'indemnisation des frais dus à la prise en charge de tâches des cantons est réglée par les différents accords conclus avec ces derniers (art. 10, al. 2, P-LE-OFDF).

Titre 13 Dispositions finales

Chapitre 1 Organe consultatif pour les questions de circulation transfrontalière des marchandises

Art. 209

Al. 1

Plusieurs participants à la procédure de consultation ont suggéré la création d'un nouvel organe consultatif analogue à celui qui existe pour la TVA en vertu de l'art. 109 LTVA. L'art. 209 permettra au Conseil fédéral de mettre en place un organe consultatif pour les questions de circulation transfrontalière des marchandises. En vertu de l'al. 1, celui-ci sera composé de représentants des personnes assujetties aux redevances douanières et des milieux économiques ainsi que de spécialistes de la pratique juridique douanière.

L'organe consultatif remplira une fonction importante en apportant un point de vue extérieur sur l'activité de l'administration, contribuant ainsi au bon déroulement de la taxation des marchandises.

Al. 2 et 3

Le nouvel organe consultatif pourra se prononcer sur les adaptations de la LE-OFDF, de la LDD et des ordonnances correspondantes déjà avant la procédure de consultation, dans la mesure où ces actes législatifs concerneront la procédure de taxation ou la perception de redevances liées à la circulation transfrontalière des marchandises et auront des conséquences pour les personnes assujetties aux redevances douanières et les milieux économiques (al. 2 et 3). Sont également considérées comme des personnes assujetties aux redevances douanières les personnes qui établiront des déclarations des marchandises à titre professionnel.

En outre, l'organe consultatif pourra émettre des recommandations d'adaptation de sa propre initiative (al. 3).

En revanche, l'organe consultatif ne sera pas compétent pour les questions d'impôt sur les importations au sens de la LTVA. La systématique de la TVA suisse repose sur trois éléments, à savoir l'impôt sur les importations, l'impôt sur les acquisitions et l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse. Ces éléments s'imbriquent les uns dans les autres. Les révisions de certains éléments nécessitent par conséquent une connaissance de l'interaction de tous les éléments. Même si l'OFDF perçoit l'impôt sur les importations et que le P-LE-OFDF s'applique en partie à la perception, l'organe consultatif pour les questions de TVA devrait être mieux à même d'examiner

les révisions de l'impôt sur les importations que l'organe consultatif pour les questions de circulation transfrontalière des marchandises.

Chapitre 2 Modification d'autres actes

Art. 210

La modification d'autres actes est réglée dans l'annexe 2.

Chapitre 3 Dispositions transitoires relatives au traitement de données dans les systèmes d'information visés dans l'ancienne législation sur les douanes

Art. 211

En vertu de l'art. 118 P-LE-OFDF, l'OFDF exploitera, contrairement à aujourd'hui, un seul système d'information afin d'accomplir ses tâches. Les dispositions du titre 8 relatives au traitement des données concernent donc uniquement ce nouveau système d'information.

Le nouveau système d'information de l'OFDF sera développé progressivement. Pour autant que cela soit judicieux et possible, les parties finalisées seront mises en service et mises à la disposition des utilisateurs par étapes. Au moment de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, tous les anciens systèmes d'information que l'OFDF exploitera en se basant sur l'ancienne loi sur les douanes et sur ses dispositions d'exécution n'auront pas encore été remplacés par le nouveau système d'information. Afin que l'OFDF puisse continuer d'accomplir ses tâches, les systèmes d'information qui reposent sur la loi sur les douanes en vigueur et sur ses dispositions d'exécution (ci-après: anciens systèmes d'information) devront encore être exploités pendant une phase transitoire, jusqu'à ce que le remplacement par le nouveau système d'information ait été effectué.

Dans ce contexte, «exploiter» signifie que l'OFDF doit continuer d'utiliser *activement* un ancien système d'information pour accomplir ses tâches et que des données nouvelles ou existantes y sont traitées de manière régulière et complète. Dès le moment où le système d'information concerné sera remplacé (= arrêt de l'exploitation active) par le nouveau système de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, les tâches en question ne seront exécutées qu'avec le nouveau système d'information. *Plus aucune nouvelle* donnée ne sera saisie ou enregistrée dans un système d'information remplacé (voir al. 3). Celui-ci ne sera toutefois pas déconnecté dans l'immédiat, mais sera géré *passivement* par l'OFDF si nécessaire. Ce dernier doit pouvoir accéder passivement pendant une période précise (voir al. 2 et 3) aux données qui s'y trouvent pour pouvoir accomplir ses tâches. Par exemple, l'OFDF aura besoin pour des contrôles subséquents des données de taxation relevées au moyen du système de dédouanement e-dec, même après la mise hors service de ce dernier. C'est la raison pour laquelle les données figurant dans les systèmes d'information remplacés ne sont en général pas supprimées et détruites immédiatement. Elles sont gardées jusqu'à ce que leur durée de conservation fixée dans les prescriptions de la loi sur les douanes en vigueur

concernant la protection des données et dans ses dispositions d'exécution soit échue (voir al. 2). Elles sont ensuite détruites, sauf si elles sont archivées.

Les dispositions transitoires du présent chapitre régissent ainsi les principes applicables au traitement de données dans les anciens systèmes d'information visés dans la loi sur les douanes en vigueur et ses dispositions d'exécution.

Al. 1

L'al. 1 permet à l'OFDF de poursuivre l'exploitation de ses anciens systèmes d'information même après l'entrée en vigueur de la LE-OFDF et de traiter pleinement les données qui y figurent tant que les bases techniques nécessaires à l'accomplissement des tâches correspondantes ne sont pas encore disponibles dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF et tant que l'ancien système d'information concerné n'est pas remplacé par ce nouveau système. La durée de la poursuite de l'utilisation est donc clairement limitée. Il est généralement dans l'intérêt de la Confédération de faire avancer au plus vite la transformation numérique au moyen des nouveaux systèmes d'information et de ne poursuivre l'exploitation d'anciens systèmes d'information, dont on sait qu'ils nécessiteront une maintenance plus importante avec le temps et qu'ils seront donc plus chers à l'entretien, que si cela s'avère absolument nécessaire.

Par ailleurs, l'al. 1 précise que les anciens systèmes d'information ne devront être utilisés qu'aux fins prévues par la loi sur les douanes en vigueur et ses dispositions d'exécution. L'utilisation de ces systèmes à de nouvelles fins ou à des fins plus larges ne sera donc pas possible.

Al. 2

L'al. 2 précise que le traitement de données dans les anciens systèmes d'information continue de s'appuyer sur le chapitre 1 du titre 6 de la loi sur les douanes et sur ses dispositions d'exécution (ci-après: anciennes dispositions sur la protection des données). Cela vaut en particulier pour la durée de conservation des données qui demeurent dans les anciens systèmes d'information, même lorsque ceux-ci ont été mis hors service dans l'intervalle. Ces données ne sont pas supprimées et détruites immédiatement; l'OFDF doit pouvoir y avoir accès, même si cet accès n'est que passif, pour pouvoir accomplir ses tâches (par ex. données de taxation d'e-dec en vue de contrôles subséquents). À l'issue de leur durée de conservation respective, les données sont progressivement supprimées et détruites des systèmes d'information en question, sauf si elles sont archivées.

Al. 3

Dès que l'exploitation d'un ancien système d'information est arrêtée (voir commentaire détaillé du présent article), plus aucune nouvelle donnée ne peut y être collectée ou sauvegardée et plus aucune donnée existante ne peut y être modifiée. Le jeu de données du système d'information mis hors service est pour ainsi dire gelé. Cette restriction ne s'applique pas au traitement de données liées à des procédures en cours au moment de la cessation de l'exploitation. Dans de tels cas, de nouvelles données

doivent pouvoir être collectées, sauvegardées ou modifiées dans le système d'information mis hors service.

Les autres types de traitement allant au-delà de la collecte, de la sauvegarde ou de la modification tels que la conservation ou l'utilisation de données ne seront pas concernés par la restriction susmentionnée. Comme cela a été souligné à maintes reprises, l'OFDF aura besoin des données figurant dans les systèmes d'information mis hors service pour poursuivre l'accomplissement de ses tâches (par ex. contrôles subséquents, etc.).

Al. 4 et annexe 1, ch. 2

Le développement organisationnel de l'OFDF conduira notamment au passage d'accès basés sur l'organisation à des accès basés sur la fonction. De plus, ces accès se réfèreront au nouveau système d'information unique de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, et non aux différents anciens systèmes d'information. En conséquence, les accès au nouveau système basés sur la fonction qui sont réglementés à l'annexe 1, ch. 1, ne seront pas déterminants pour utiliser les systèmes d'information relevant de l'ancien droit qui sont encore exploités ou ont été mis hors service. Dès lors, les autorisations des collaborateurs de l'OFDF pour le traitement de données dans les anciens systèmes d'information seront adaptées sur le plan terminologique. Aucune nouvelle autorisation ne sera délivrée.

Les accès des collaborateurs de l'OFDF qui figurent actuellement dans l'OTD-OFDF doivent être affectés aux nouvelles fonctions correspondantes de ces collaborateurs. Par exemple, la désignation actuelle «collaborateurs des services d'exploitation de l'OFDF qui effectuent des contrôles» (annexe 1, ch. 4.1, OTD-OFDF en vigueur) équivaut aux nouvelles fonctions «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle» et «coordination des engagements». L'annexe 1, ch. 2, utilisant les mêmes fonctions que l'annexe 1, ch. 1, il est renvoyé au commentaire détaillé de ce dernier (voir ch. 5.2 ci-après) pour la description des différentes fonctions.

L'annexe 1, ch. 2, définit de manière exhaustive pour les anciens systèmes d'information visés aux art. 110*a* à 110*f* de la loi sur les douanes en vigueur les nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF qui sont habilitées à traiter des données sensibles et des données sensibles concernant des personnes morales.

De plus, le Conseil fédéral est désormais compétent pour définir dans une ordonnance les fonctions des collaborateurs de l'OFDF qui peuvent traiter des données non sensibles de personnes physiques ou morales dans les anciens systèmes d'information. Par rapport à l'annexe 1, ch. 2, cette ordonnance pourra comporter d'autres fonctions de collaborateurs de l'OFDF qui auront uniquement accès à des données personnelles non sensibles et à des données non sensibles concernant des personnes morales.

Al. 5

Le développement organisationnel de l'OFDF conduira également à la disparition de la désignation «Corps des gardes-frontière» (Cgfr) au moment de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF. Cela aura des conséquences sur le «système d'information pour la

documentation de l'activité du Corps des gardes-frontière» visé à l'art. 110*e* de la loi sur les douanes. L'al. 5 précise quelles nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF correspondront à la désignation supprimée du Cgfr (voir aussi commentaire des fonctions figurant dans l'annexe 1, ch. 1).

Al. 6

Dès qu'un ancien système d'information est remplacé par le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, les nouvelles données ne doivent être traitées que dans le nouveau système (voir al. 3). La transparence est importante en matière de protection des données. C'est la raison pour laquelle une ordonnance devra déterminer à partir de quel moment les nouvelles données sensibles et données sensibles concernant des personnes morales ne seront plus collectées, sauvegardées et modifiées dans un ancien système d'information visé aux art. 110*a* à 110*f* de la loi sur les douanes, mais uniquement dans le système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF. Lorsque le passage au nouveau système d'information ne sera plus qu'une opération technique et ses conséquences juridiques (droit applicable au traitement de données) figureront dans la loi, la compétence d'édicter l'ordonnance pourra être déléguée à l'OFDF (voir également la délégation parallèle à l'OFDF visée à l'art. 75, al. 3, P-LE-OFDF).

Chapitre 4 Droit applicable à la perception des redevances jusqu'à ce que les bases techniques soient disponibles dans le système d'information visé à l'art. 118

Le présent projet uniformise les procédures de perception des différentes redevances au sens de l'art. 8 P-LE-OFDF. La procédure uniformisée se déroulera par voie électronique au moyen du nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF.

Comme cela a été mentionné pour le traitement des données (voir art. 211, plus haut), ce nouveau système d'information devra être développé progressivement. Les parties finalisées seront mises en service et mises à la disposition des utilisateurs par étapes. Le fait de renoncer à utiliser des applications informatiques déjà prêtes serait inefficace. La mise en service simultanée de l'ensemble des applications informatiques en vue de la perception de toutes les redevances comporterait des risques considérables (*bing bang*). En outre, il ne serait guère possible de planifier l'entrée en vigueur du présent projet et la mise en service de l'ensemble des applications informatiques pour une seule et même date. La mise en œuvre de la nouvelle procédure de perception de toutes les redevances dans le nouveau système d'information de l'OFDF au moment de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF n'est par conséquent pas réaliste. En vue de la perception de certaines redevances, il convient donc de poursuivre l'utilisation des anciens systèmes d'information en se fondant sur l'art. 211 P-LE-OFDF. D'un point de vue juridique, la question se pose donc de savoir comment la poursuite de l'utilisation des anciens systèmes d'information s'articulera avec le nouveau droit de procédure.

Les anciens systèmes d'information ne pourront pas mettre en œuvre techniquement la nouvelle procédure uniformisée de perception des redevances au sens du P-LE-OFDF. Ils représentent plutôt les différentes procédures selon l'ancienne loi sur les douanes et les actes législatifs relevant du droit fiscal concernés.

Il serait inefficace de modifier les anciens systèmes d'information ou de les adapter à la nouvelle procédure. D'une part, les travaux nécessaires à cet effet devraient être prioritaires afin que les anciens systèmes d'information soient disponibles dans la mesure nécessaire au moment de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF. Durant cette période, les travaux effectués sur le nouveau système d'information ne pourraient toutefois pas progresser ou uniquement de manière très restreinte. Dans l'optique actuelle, le déploiement du nouveau système d'information serait immanquablement retardé. D'autre part, les ressources financières seraient investies dans des solutions qui ne seraient déjà plus nécessaires après une brève période transitoire, ce qui n'aurait aucun sens d'un point de vue économique.

La création d'un nouveau système d'information qui couvrirait tant l'ancien que le nouveau droit de procédure pendant la phase transitoire n'aurait aucun sens non plus. En effet, elle s'avérerait lourde en termes de ressources et de temps et doit donc également être rejetée d'un point de vue économique.

Le Conseil fédéral propose par conséquent d'utiliser les anciens systèmes d'information pour la perception de redevances jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception des différentes redevances au moyen du nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF aient été créées.

Le Conseil fédéral propose en outre de continuer d'appliquer les dispositions de l'ancien droit (en l'espèce, les dispositions de procédure) à la perception d'une redevance durant cette phase transitoire puisque, comme indiqué plus haut, les anciens systèmes d'information, et les différentes procédures en vigueur jusqu'à présent (par ex. déclaration avec un formulaire papier), ne mettront pas en œuvre les nouvelles dispositions du P-LE-OFDF.

La nouvelle procédure uniformisée se distinguera considérablement des anciennes procédures de perception des redevances. Pour cette raison, il ne sera pas possible d'utiliser l'ancien système pour une partie de la procédure et le nouveau système pour une autre partie. L'expression «système» comprend en l'occurrence aussi bien le mode de perception que les bases légales.

La procédure dans le nouveau système se déroulera exclusivement sous forme électronique, au moyen du nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF. Tant que cela ne sera pas le cas et tant que notamment l'enregistrement, la déclaration des marchandises, la décision et même la procédure de recours interne à l'administration ne seront pas encore possibles dans le nouveau système d'information ou qu'ils s'effectueront encore sous forme papier (par ex. formulaire de déclaration d'admission temporaire), les bases nécessaires à la perception d'une redevance au sens du P-LE-OFDF ne seront pas encore considérées comme créées.

Les règles du chapitre 4 proposées par le Conseil fédéral offriront une flexibilité ciblée durant la période transitoire, d'une part, en tenant compte de manière appropriée de la dynamique de développement du nouveau système d'information et, d'autre part, en

permettant l'applicabilité la plus rapide possible des nouvelles dispositions de procédure de la LE-OFDF dès la finalisation de la solution technique concernée. En vertu des art. 213 et 214 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral pourra déclarer non encore applicables des dispositions du nouveau droit et encore applicables des dispositions de l'ancien droit.

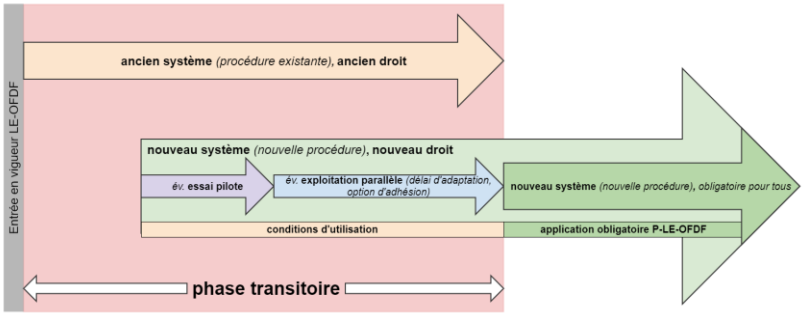
En résumé, les règles du chapitre 4 se fondent sur les éléments suivants:

1. Ancien système = ancien droit ↔ nouveau système = nouveau droit.
2. Flexibilité pendant la phase transitoire: le Conseil fédéral pourra déclarer non encore applicables des dispositions du nouveau droit et encore applicables des dispositions de l'ancien droit (art. 212 à 214 P-LE-OFDF).
3. Possibilité, dans le cadre d'un essai pilote et de l'exploitation parallèle, d'appliquer le nouveau droit sur la base d'accords (art. 217 P-LE-OFDF).
4. Équivalences entre les termes utilisés dans la présente loi et les actes législatifs relevant du droit fiscal et les expressions de l'ancien droit (art. 215 P-LE-OFDF).
5. Dispositions relatives aux voies de droit (art. 216 P-LE-OFDF).

Résumé sous le ch. 1 et représenté dans le graphique ci-dessous (figure 1), le principe «Ancien système = ancien droit ↔ nouveau système = nouveau droit» est central. Ce principe a notamment l'avantage d'être simple et compréhensible pour les participants à la procédure et de garantir la sécurité juridique.

Figure 1

Mécanisme «Ancien système = ancien droit ↔ nouveau système = nouveau droit»



Art. 212 Principe

Al. 1

Avec l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, la loi sur les douanes sera abrogée, et les actes législatifs relevant du droit fiscal dans le domaine de la procédure seront

fondamentalement modifiés. Comme déjà mentionné en introduction au présent chapitre, les nouvelles dispositions du P-LE-OFDF ne sont cependant pas adaptées aux anciens systèmes. De même, ceux-ci ne pourront pas mettre en œuvre la nouvelle procédure uniformisée au sens du P-LE-OFDF. Ils représenteront plutôt les différentes procédures selon l'ancienne loi sur les douanes et les actes législatifs relevant du droit fiscal concernés.

Si, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit, les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance au sens de l'art. 8, let. a à j, P-LE-OFDF n'ont pas encore été créées dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, l'OFDF pourra alors, conformément à l'art. 211 P-LE-OFDF, poursuivre l'utilisation des anciens systèmes d'information pour le traitement des données dans le cadre de la perception de la redevance.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral pourra édicter pendant la phase transitoire un droit dérogatoire en vue de percevoir la redevance concernée. À cet effet, il propose le mécanisme décrit dans l'introduction:

Ancien système = ancien droit ↔ nouveau système = nouveau droit

En d'autres termes, en cas d'utilisation d'un ancien système, l'ancien droit devra de nouveau pouvoir être applicable. Par analogie, les nouvelles dispositions correspondantes du P-LE-OFDF et du P-LDD, non adaptées à l'ancien système, ainsi que certaines modifications des actes relevant du droit fiscal et de la PA selon l'annexe 2 ne devront pas encore être applicables.

Des limites étroites seront posées au Conseil fédéral lors de la conception du droit dérogatoire au sens du présent chapitre. Le Conseil fédéral ne pourra pas créer un droit entièrement nouveau. Aussi bien le motif de la définition du droit dérogatoire, sa durée que la portée de la réglementation sont définis de manière exhaustive au niveau de la loi aux art. 212 à 217 P-LE-OFDF. Le Conseil fédéral ne pourra agir qu'à l'intérieur de ces garde-fous.

1. Le fait que le Conseil fédéral puisse même envisager un droit dérogatoire présupposera une situation particulière, c'est-à-dire que *les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance au moyen du nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF ne devront pas encore exister au moment de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF*. Ces bases seront considérées comme ayant été créées lorsqu'elles auront été mises en œuvre d'un point de vue technique et que d'éventuels essais pilotes ou exploitations parallèles auront été achevés. En d'autres termes, il n'y aura plus de place pour un droit dérogatoire dès que la redevance pourra être perçue au moyen du nouveau système d'information. Dans ce cas, tous les participants à la procédure devront utiliser le nouveau système d'information. La procédure au sens du P-LE-OFDF sera par conséquent applicable sans réserve.
2. Le Conseil fédéral sera habilité, *parmi une sélection clairement définie de dispositions de l'ancien droit* (loi sur les douanes et actes législatifs relevant du droit fiscal ou PA, etc. [dans les versions antérieures à l'entrée en vigueur de la LE-OFDF]), à déclarer encore applicables à la perception d'une redevance les dispositions nécessaires à l'ancien système (art. 214 P-LE-OFDF).

Il s'agit principalement de dispositions régissant la procédure de taxation (douanière), la perception des redevances (douanières) au sens strict, le droit de procédure ainsi que les voies de droit, puisque ces dispositions sont en parfaite adéquation avec l'ancien système de la redevance correspondante (par ex. prescriptions concernant le type, le moment et la forme de déclaration, le type et la forme d'opposition ou de recours interne à l'administration, etc.).

Parallèlement à cela, parmi une *sélection également clairement définie de dispositions du nouveau droit* (LE-OFDF, LDD ainsi qu'actes législatifs relevant du droit fiscal ou PA selon l'annexe 2 [dans les versions postérieures à l'entrée en vigueur de la LE-OFDF]), le Conseil fédéral devra déclarer non encore applicables les dispositions non adaptées à l'ancien système (art. 213 P-LE-OFDF).

En principe, le droit dérogatoire sera défini séparément pour certaines redevances ou pour des domaines au sein d'une redevance (voir al. 2). Il est donc possible qu'une disposition de la LE-OFDF ne s'applique pas encore à la perception d'une redevance, alors que la même disposition s'appliquera déjà à la perception d'une autre redevance, car les bases techniques nécessaires à celle-ci auront déjà été créées dans le nouveau système d'information (voir à ce sujet art. 213 et 214 P-LE-OFDF).

Nonobstant le droit dérogatoire, les dispositions du nouveau droit qui ne figurent pas à l'art. 213 P-LE-OFDF et dont le Conseil fédéral ne peut dès lors pas disposer s'appliqueront sans restriction à la perception des redevances dès l'entrée en vigueur de la LE-OFDF (voir également le commentaire de l'art. 213, al. 1). De même, les dispositions du nouveau droit visées à l'art. 213 P-LE-OFDF que le Conseil fédéral ne déclare pas «non encore applicables» pour la perception d'une redevance précise s'appliqueront sans délai à cette dernière.

Al. 2

Il est possible que le droit dérogatoire doive être subdivisé au sein d'une redevance pour des raisons techniques ou à cause d'interdépendances ou de directives internationales. Le Conseil fédéral peut définir un droit dérogatoire distinct pour chacun de ces «domaines partiels» en tenant compte des prescriptions du présent chapitre.

En l'état actuel, plusieurs domaines de la circulation transfrontalière des marchandises, par exemple, seront mis en service à différents moments. La Suisse est tenue de remplacer le système d'information NCTS (*New Computerised Transit System*) d'ici à 2023. Par conséquent, elle utilisera déjà le nouveau système d'information de l'OFDF pour le domaine du transit, alors que les anciens systèmes d'information seront encore employés au moins pour l'importation, voire pour l'exportation également.

Inversement, le Conseil fédéral sera libre de regrouper différents domaines de redevances et de définir un droit transitoire uniformisé pour ceux-ci.

Al. 3

À l'al. 3, le Conseil fédéral est chargé de veiller à ce que la perception d'une redevance, en particulier la garantie, la perception subséquente et le recouvrement, ainsi que l'exécution des procédures fiscales et du placement sous le régime de l'entrepôt douanier, soient assurées même pendant la période durant laquelle un droit dérogatoire est applicable.

Al. 4

Le Conseil fédéral déterminera jusqu'à quand le droit dérogatoire s'appliquera à la perception d'une redevance. Il ne sera pas libre de déterminer cette durée, puisque la durée maximale découlant de l'al. 1 ne devra pas être dépassée. Dès que les bases techniques auront été mises en œuvre et que d'éventuels essais pilotes ou exploitations parallèles auront été achevés, le droit dérogatoire applicable jusqu'alors devra prendre fin, puisque la redevance pourra être perçue au moyen du nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF.

Les besoins des participants à la procédure, notamment ceux de l'économie et des autorités partenaires, seront pris en considération, étant donné qu'il faudra également tenir compte d'une éventuelle exploitation parallèle lors de la fixation de cette durée. Ainsi, les participants à la procédure disposeront du temps nécessaire pour passer de l'ancien au nouveau système d'information et pour adapter leurs propres systèmes ou leurs procédures opérationnelles et techniques (voir aussi commentaire de l'art. 217 P-LE-OFDF).

Al. 5

Les dispositions du présent chapitre contraignent à édicter également des prescriptions spéciales sur l'applicabilité de la LE-OFDF pendant la phase transitoire (ci-après dispositions charnières) dans les actes concernés qui relèvent du droit fiscal (LDD, LTVA, LTab, LIB, Limpauto, Limpmin, loi sur le CO_2, LRPL, LAlc et LPE). Ces dispositions charnières énoncent que les prescriptions déterminantes sont régies par les art. 212 à 217 P-LE-OFDF pendant la période durant laquelle le Conseil fédéral déclare qu'un droit dérogatoire basé sur l'art. 212 P-LE-OFDF s'applique à la perception de la redevance en question.

La disposition charnière concernée devient obsolète dès que seul le nouveau droit est applicable à la perception de la redevance correspondante dans tous les domaines. C'est la raison pour laquelle, en vertu de l'art. 212, al. 5, P-LE-OFDF, le Conseil fédéral est tenu d'abroger les dispositions charnières qui ne sont plus utilisées.

Art. 213 Dispositions du nouveau droit non encore applicables

Le Conseil fédéral sera fortement limité lorsqu'il s'agira de déterminer quelles nouvelles dispositions ne s'appliqueront pas encore à la perception d'une redevance pendant la phase transitoire.

L'art. 213 P-LE-OFDF *définit de manière exhaustive* quelles dispositions du *nouveau droit* (LE-OFDF et LDD [al. 1] ainsi que les actes législatifs relevant du droit fiscal

et la PA selon l'annexe 2 [al. 2]) le Conseil fédéral pourra choisir. Il s'agit en l'occurrence de dispositions relatives à la procédure de taxation, à la perception des redevances au sens strict, à la procédure y relative, aux voies de droit ou au nouveau système d'information de l'OFDF.

Al. 1

Les dispositions de la LE-OFDF et de la LDD que le Conseil fédéral peut choisir sont expressément mentionnées aux let. a et b. Selon la redevance, le Conseil fédéral peut décider de déclarer non applicables une disposition complète ou uniquement certaines de ses parties.

Cette restriction à des dispositions prédéfinies a pour conséquence que, dans le P-LE-OFDF par exemple, toutes les autres dispositions non mentionnées s'appliqueront sans réserve à tous les domaines dès l'entrée en vigueur de la LE-OFDF. Cela concerne les mesures administratives (titre 4), le contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport (titre 6), les compétences et le personnel de l'OFDF (titre 7), le traitement de données en lien avec le nouveau système d'information (titre 8), l'assistance administrative et la coopération (titre 9), la poursuite pénale (titre 10) et les dispositions finales (titre 13). *Le Conseil fédéral ne pourra donc pas disposer de ces dispositions dans le cadre de la détermination du droit dérogatoire.*

Al. 2

Le même mécanisme sera appliqué aux dispositions modifiées, abrogées ou nouvelles dans les modifications des actes législatifs figurant dans l'annexe 2. Sont donc mentionnées à l'al. 2 uniquement les dispositions de cette annexe dont le Conseil fédéral pourra disposer pendant la phase transitoire. Le fait que le Conseil fédéral ne puisse pas déclarer des articles entiers, mais uniquement leurs modifications, comme étant non encore applicables constitue une restriction supplémentaire.

Exemple d'application: l'art. 213, al. 2, let. c, P-LE-OFDF mentionne l'art. 9 LTab. Toutefois, le présent projet ne modifie que l'art. 9, al. 1, let. b et c, LTab. De ce fait, le Conseil fédéral pourra déclarer non encore applicables pendant la phase transitoire uniquement les modifications de ces deux lettres. Les dispositions restantes de l'art. 9, à savoir les al. 1, let. a, et 2, ne seront pas touchées.

Art. 214 Dispositions de l'ancien droit encore applicables

L'art. 214 P-LE-OFDF est le pendant nécessaire à l'art. 213 P-LE-OFDF. Généralement, une disposition de *l'ancien droit* devra être applicable à la place d'une disposition du nouveau droit déclarée non encore applicable à la perception d'une redevance pendant la phase transitoire par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 213 P-LE-OFDF, faute de quoi il y aurait une lacune en matière de réglementation.

Al. 1

Par analogie avec l'art. 213, al. 1, P-LE-OFDF, seules sont mentionnées ici de manière exhaustive les dispositions de l'ancienne loi sur les douanes que le Conseil fédéral pourra déclarer applicables pendant la phase transitoire.

Al. 2

Si, en vertu de l'art. 213, al. 2, P-LE-OFDF, le Conseil fédéral déclare non encore applicables pendant la phase transitoire des modifications des actes législatifs dans la version figurant dans l'annexe 2, il devra déterminer si des dispositions ou parties de dispositions restent applicables à la place des normes suspendues du nouveau droit et, dans l'affirmative, lesquelles. La version du droit en vigueur est déterminante pour ces normes qui restent applicables.

À la différence de l'ancienne loi sur les douanes, qui sera abrogée, les modifications des actes législatifs dans la version figurant dans l'annexe 2 entreront en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF. De ce fait, lors de la détermination des dispositions visées à l'al. 2, le Conseil fédéral ne pourra pas simplement se référer à la version d'un acte législatif abrogé. Au contraire, il devra tenir compte de la version plus ancienne d'un acte législatif encore en vigueur.

Nous avons renoncé à citer une nouvelle fois les dispositions modifiées ou supprimées, puisqu'il s'agit des mêmes dispositions qui ont déjà été mentionnées à l'art. 213, al. 2, P-LE-OFDF.

Reprenons l'exemple de l'art. 9 LTab afin de clarifier ce mécanisme (voir commentaire de l'art. 213, al. 2). Si le Conseil fédéral prévoit que les modifications apportées dans le cadre du présent projet à l'art. 9, al. 1, let. b et c, LTab ne sont pas encore applicables pendant la phase transitoire, il devra, en vue d'éviter une lacune en matière de réglementation, réactiver ou définir l'ancienne réglementation correspondante de l'ancien droit. Et cette ancienne réglementation figure également à l'art. 9, al. 1, let. b et c, LTab, mais dans la version antérieure de la loi.

Art. 215 Équivalences des termes

Al. 1

Si, dans le cadre du droit applicable, des dispositions de l'ancienne législation sur les douanes continuent de s'appliquer en plus des dispositions de la LE-OFDF ou des actes législatifs relatifs au droit fiscal visés à l'annexe 2, des termes risquent de ne pas être utilisés de manière uniforme ou l'on pourrait s'interroger sur la signification d'un terme introduit par le P-LE-OFDF dans le contexte des dispositions de la législation précédente. Le tableau figurant à l'art. 215 clarifie la situation pour les principaux éléments qui y sont mentionnés.

Le P-LE-OFDF regroupe la perception de différentes redevances dans une procédure uniformisée. Il n'est donc généralement pas possible de reprendre les termes à l'identique. Le nouveau terme utilisé dans le P-LE-OFDF est dès lors mis en parallèle avec les différentes notions figurant dans les anciennes procédures relatives aux redevances.

Al. 2

Le terme «importation» est défini différemment dans l'ancienne LD et dans le P-LE-OFDF ou le P-LDD. L'al. 2 précise que ce terme est à prendre au sens du nouveau droit lorsqu'il est utilisé dans les dispositions applicables de la LE-OFDF ou dans un acte législatif relevant du droit fiscal (LDD ou disposition selon l'annexe 2).

Al. 3

Au cas où les al. 1 et 2 soient incomplets, l'al. 3 habilite le Conseil fédéral à fixer d'autres équivalences de termes ou à décider, pour d'autres termes, que le sens selon le nouveau droit est déterminant. Cela sera notamment le cas lorsqu'il définira le droit applicable et se rendra compte que des termes doivent être expliqués en raison de l'association du nouveau droit et de l'ancien droit.

Art. 216 Dispositions relatives aux voies de droit

Le concept sur lequel se fonde le chapitre 4 prévoit que l'ancien droit restera applicable en cas de poursuite de l'utilisation d'un ancien système lors du droit transitoire.

À l'instar de l'ensemble du processus de taxation et de perception des redevances, la procédure de recours interne à l'administration au sens du P-LE-OFDF se déroulera exclusivement, à de rares exceptions près, sous forme électronique, au moyen du nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF. Tant que cela ne sera pas possible et que, partant, les oppositions ou les recours internes à l'administration devront continuer à être déposés auprès de l'OFDF sous forme papier, les bases nécessaires à la perception d'une redevance ne seront pas encore disponibles (voir art. 85, 87 et 212, al. 1, P-LE-OFDF).

Par conséquent, le Conseil fédéral pourra également déclarer non encore applicables les dispositions du nouveau droit relatives aux voies de droit en vertu de l'art. 213 P-LE-OFDF ou encore applicables les dispositions de l'ancien droit relatives aux voies de droit en vertu de l'art 214 P-LE-OFDF.

L'art. 216 régit la compétence substitutive d'organes pendant la phase transitoire pour les voies de droit lorsqu'une disposition de l'ancien droit encore applicable en vertu de l'art. 214 P-LE-OFDF prévoit un organe qui n'existera plus après l'entrée en vigueur de la LE-OFDF et et de la LDD.

Art. 217 Essais pilotes et exploitation parallèle

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les redevances ne pourront pas être prélevées à l'aide du nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, car les bases techniques correspondantes seront réalisées et mises en œuvre progressivement. Celles-ci seront établies par domaine de redevances. La perception d'une redevance à la fois sera ainsi migrée d'un ancien système technique ou d'un processus sur papier (y c. l'échange de documents par courriel) vers le nouveau système d'information.

Conformément au principe «ancien système = ancien droit ↔ nouveau système = nouveau droit» (voir commentaire de l'art. 211 P-LE-OFDF et du chap. 4 du titre 13),

l'ancien droit s'appliquera aux systèmes et processus existants et le nouveau droit, à la perception des redevances dans le nouveau système d'information. Par souci de cohérence, ce principe vaudra également pour les essais pilotes dans le nouveau système d'information et pour les exploitations parallèles en vue du passage au nouveau système. L'art. 217 P-LE-OFDF règle les essais pilotes et les exploitations parallèles en ce qui concerne la migration technique de la perception des redevances vers le nouveau système d'information.

Après l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, des essais pilotes techniques selon l'art. 192 P-LE-OFDF demeureront possibles dans le nouveau système d'information. L'art. 217 P-LE-OFDF concerne uniquement les essais pilotes et les exploitations parallèles qui, conformément au droit transitoire, s'accompagnent d'un passage au nouveau système d'information. En d'autres termes, il s'agit de domaines de redevances dans lesquels un droit dérogeant au nouveau droit s'applique à un système ou processus existant et le nouveau droit est valable pour le nouveau système d'information.

Des accords de droit public au sens de l'art. 192, al. 1, P-LE-OFDF doivent également être conclus pour les essais pilotes et les exploitations parallèles visés à l'art. 217 P-LE-OFDF. On détermine ainsi clairement qui participe aux essais pilotes et qui passe à la nouvelle solution technique et au nouveau droit dans le cadre des exploitations parallèles, ainsi que le moment de cette migration.

Al. 1

L'al. 1 précise que l'OFDF peut également réaliser des essais pilotes destinés à introduire des bases techniques dans le nouveau système d'information dans les domaines où le Conseil fédéral, en application des art. 212 à 214 P-LE-OFDF, a déclaré qu'un droit dérogeant au nouveau droit s'appliquerait à la perception d'une redevance. Ces essais pilotes s'appuient sur l'art. 192 P-LE-OFDF.

Al. 2

En outre, l'OFDF pourra, durant la phase transitoire mentionnée à l'al. 1, exploiter parallèlement aussi bien son ancien que son nouveau système d'information pour la perception d'une redevance et les mettre à la disposition de tous les participants à la procédure. Les conditions mentionnées à l'art. 192 P-LE-OFDF devront être respectées.

Généralement, il convient de laisser suffisamment de temps aux participants à la procédure, notamment à l'économie et aux autorités partenaires, pour qu'ils puissent adapter leurs processus opérationnels et techniques ainsi que leurs propres systèmes et passer au nouveau système d'information de l'OFDF. De ce fait, l'exploitation parallèle pour la perception d'une redevance liée à la circulation transfrontalière des marchandises devra durer six mois au moins. Les participants à la procédure de taxation peuvent choisir le moment à partir duquel elles souhaitent utiliser en exploitation parallèle le système d'information visé à l'art. 118 P-LE-OFDF.

Al. 3

Le droit dérogatoire visé à l'art. 214 P-LE-OFDF ne s'applique plus aux personnes qui participent à un essai pilote et aux personnes qui décident d'utiliser le système d'information visé à l'art. 118 P-LE-OFDF dans le cadre d'une exploitation parallèle. La conclusion d'un accord de droit public se traduit par l'application exclusive du nouveau droit, conformément au principe susmentionné selon lequel le nouveau système d'information est assujetti au nouveau droit.

La nécessité de conclure un accord de droit public répond aux conditions de l'art. 192, al. 1, P-LE-OFDF pour les essais pilotes et les exploitations parallèles réalisés en dehors des dispositions du présent chapitre 4. L'al. 3 renvoyant à l'art. 192, al. 4, P-LE-OFDF, les accords selon l'art. 217 P-LE-OFDF peuvent être conclus sous forme électronique, par analogie à ceux qui relèvent de l'art. 192 P-LE-OFDF. Comme ces derniers, ils ne doivent ni porter notablement atteinte à la concurrence ni compromettre la perception des redevances ou l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal.

Al. 4

La durée maximale d'une exploitation parallèle est déterminée par la durée définie pour l'application du droit dérogatoire selon l'art. 212, al. 4, P-LE-OFDF. Dès lors, ce droit dérogatoire ne sera plus applicable lorsque tous les contribuables seront passés au nouveau système d'information dans un domaine de redevances ou lorsque la durée de cette migration aura pris fin.

Chapitre 6 Référendum et entrée en vigueur

Art. 219

La LE-OFDF sera sujette au référendum (al. 1).

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur (al. 2).

5.2 Annexe 1 P-LE-OFDF: accès des collaborateurs de l'OFDF aux données sensibles et aux données sensibles concernant des personnes morales

Ch. 1: Accès aux données sensibles et aux données sensibles concernant des personnes morales contenues dans le système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 (art. 135, al. 2)

L'annexe 1, ch. 1, définit les accès des collaborateurs de l'OFDF au sens de l'art. 135 P-LE-OFDF aux données sensibles et aux données sensibles concernant des personnes morales contenues dans le système d'information de l'OFDF. Elle se fonde à cet effet sur les fonctions des collaborateurs précités et sur les catégories de données. Dix fonctions auront ainsi accès aux catégories de données incluant des données sensibles

et des données sensibles concernant des personnes morales. Ces dix fonctions sont commentées ci-après. L'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF précise en outre l'étendue de chaque accès, en distinguant entre le droit à la lecture seule (L) et le droit à la modification (M).

Les accès aux données personnelles non sensibles et aux données concernant des personnes morales non sensibles seront définis au niveau de l'ordonnance. Des fonctions supplémentaires qui auront accès uniquement à des données personnelles non sensibles et à des données non sensibles concernant des personnes morales pourront être prévues au niveau de l'ordonnance.

Représentés sous forme de tableaux, les accès autorisés pour chaque fonction correspondent au maximum nécessaire pour exécuter toutes les tâches de la fonction en question. Le schéma d'autorisation de l'OFDF permettra de réduire en conséquence les accès de certains groupes de collaborateurs au sein des différentes fonctions si les besoins de ces groupes sont inférieurs aux accès maximaux autorisés (voir commentaire de l'art. 135 P-LE-OFDF).

Fonction	Description et contenu
Contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport	L'OFDF surveillera et contrôlera la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes ainsi que les moyens de transport utilisés, au sens d'un contrôle à 360 degrés. Cela inclura des tâches dans les domaines de la douane et de la sécurité des frontières. En raison du développement organisationnel de l'OFDF, les tâches qui sont à l'heure actuelle assumées exclusivement par les membres du Cgfr ou par les membres de la douane civile pourront en principe être accomplies, de manière permanente ou temporaire, par tous les collaborateurs de l'office ayant suivi la formation requise. C'est pourquoi sera créée, pour les accès au système d'information de l'OFDF (et pour les accès aux systèmes tiers), une fonction commune à tous les collaborateurs de l'OFDF qui auront été formés au contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport, à savoir la fonction «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport». Cette fonction comprendra une multitude de tâches liées au contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport, notamment: – Le contrôle automatisé ou physique de marchandises ou le prélèvement de spécimens et d'échantillons liés à la circulation des marchandises commerciales et au trafic touristique ainsi que la documentation de ces tâches. Il s'agira de marchandises devant être déclarées et de marchandises dont l'importation ou l'exportation sera interdite. – Le contrôle automatisé ou physique de personnes, en fonction des compétences conférées par les différents

Fonction	Description et contenu
	actes législatifs. Il pourra s'agir par exemple du contrôle des documents d'identité, de la vérification des conditions d'entrée, de la constatation et de l'établissement de l'identité d'une personne pouvant aller jusqu'à la palpation et à la fouille ou encore de contrôles fondés sur des demandes de recherches. Il pourra également s'agir de contrôles du permis de conduire, du respect des temps de conduite et de repos et de la capacité de conduire (alcool et drogues) des conducteurs de véhicules dans la circulation routière. – Le contrôle automatisé ou physique de moyens de transport utilisés pour transporter des marchandises ou des personnes, en fonction des compétences conférées par les différents actes législatifs. Cela pourra également inclure la vérification du bon usage des moyens de transport (interdiction de cabotage), les contrôles du référencement des moyens de transport dans la déclaration des marchandises ou de l'agrément des véhicules et des conteneurs en lien avec le carnet TIR, ou les contrôles fondés sur des demandes de recherches. Pour la présente fonction, les accès aux catégories de données suivantes seront autorisés au niveau de la loi: circulation transfrontalière des marchandises, contrôle, tâches de police cantonales et mesures administratives (modification) ainsi qu'exécution de peines et de mesures, finances et contrôle d'entreprises (lecture seule). De plus, cette fonction a accès à la catégorie de données relatives à la poursuite pénale pour le traitement de dossiers dans la procédure simplifiée (conformément à l'art. 65, al. 1, DPA). Cet accès ne comprend pas d'autres données dans la catégorie de données relatives à la poursuite pénale.
Expertise en matière de contrôle	La fonction «expertise en matière de contrôle» sera assumée par les collaborateurs de l'OFDF qui, en cas de contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport, prendront des décisions techniques dans des cas complexes, parfois déjà durant le contrôle, exerceront une surveillance sur la qualité et la légalité des contrôles ainsi que sur la sécurité lors des contrôles ou accompliront des tâches de soutien relatives à la liquidation des cas. La présente fonction sera en partie décentralisée et en partie rattachée à la centrale. Les accès autorisés au niveau de la loi pour la présente fonction seront les mêmes que pour la fonction «contrôle de personnes, de marchandises et de moyens de transport»,

Fonction	Description et contenu
	avec des accès supplémentaires à la catégorie de données relatives aux redevances nationales permettant d'effectuer des modifications.
Coordination des engagements	La fonction «coordination des engagements» sera assumée par des collaborateurs de l'OFDF qui accompliront des tâches de coordination liées au contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport. Il s'agira par exemple de la répartition des collaborateurs de l'OFDF pour les engagements relatifs aux contrôles.
	Les accès autorisés au niveau de la loi pour cette fonction seront les mêmes que pour la fonction «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», des accès supplémentaires étant prévus au niveau de l'ordonnance (par ex. accès à des données personnelles) et dans l'annexe 2 (par ex. accès à l'index de police).
Contrôle d'entreprises	La fonction «contrôle d'entreprises» sera assumée par les collaborateurs de l'OFDF qui effectueront des contrôles dans le cadre du contrôle d'entreprises. Le contrôle d'entreprises portera sur les taxations lors de la perception et du remboursement ainsi que sur les accords, les autorisations, etc. (par ex. contrôle de la comptabilité-matières ou de la comptabilité financière). Il aura en principe lieu sur le site de l'interlocuteur de l'OFDF sur le territoire suisse.
	Pour la présente fonction, les accès aux catégories de données suivantes seront autorisés au niveau de la loi: contrôle d'entreprises et mesures administratives (modification) ainsi que circulation transfrontalière des marchandises et redevances nationales (lecture seule). De plus, cette fonction a accès à la catégorie de données relatives à la poursuite pénale pour le traitement de dossiers dans la procédure simplifiée (conformément à l'art. 65, al. 1, DPA). Cet accès ne comprend pas d'autres données dans la catégorie de données relatives à la poursuite pénale.
Poursuite pénale	La fonction «poursuite pénale» sera assumée par les collaborateurs de l'OFDF qui accompliront des tâches relevant de la poursuite pénale. Cela concernera notamment les cas dans lesquels l'OFDF sera compétent pour poursuivre et juger une infraction, que ce 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.
	Pour la présente fonction, les accès aux catégories de données suivantes seront autorisés au niveau de la loi: poursuite pénale, exécution de peines et de mesures, analyse des

Fonction	Description et contenu
	risques ou profilage et mesures administratives (modification) ainsi que circulation transfrontalière des marchandises, redevances nationales, contrôle, finances, contrôle d'entreprises, contrôle des métaux précieux et tâches de police cantonales (lecture seule).
Analyse des risques	La fonction «analyse des risques» sera assumée par les collaborateurs de l'OFDF qui identifieront les risques liés à la circulation des marchandises et des personnes ainsi qu'aux moyens de transport utilisés à cet effet et à formuler sur cette base des recommandations en matière de contrôles, de priorités et de mesures.
	Pour la présente fonction, les accès aux catégories de données suivantes seront autorisés au niveau de la loi: analyse des risques ou profilage (modification) ainsi que circulation transfrontalière des marchandises, redevances nationales, contrôle, poursuite pénale, exécution de peines et de mesures, finances, contrôle d'entreprises, contrôle des métaux précieux, mesures administratives et tâches de police cantonales (lecture seule).
Contrôle des métaux précieux	La fonction «contrôle des métaux précieux» sera assumée par les collaborateurs de l'OFDF qui seront chargés de l'exécution de la LCMP. Il s'agira par exemple de l'octroi d'autorisations pour l'achat ou la fonte et l'essai de métaux précieux, de la surveillance des titulaires d'autorisations, de l'enregistrement des poinçons de maître pour les fabricants ou les commerçants d'ouvrages en métaux précieux (or, argent, platine, palladium), du contrôle adapté aux risques des ouvrages soumis à la LCMP dans le trafic transfrontalier des marchandises, du contrôle de tous les ouvrages en métaux précieux mis sur le marché en Suisse et de la surveillance du marché intérieur.
	Pour la présente fonction, les accès aux catégories de données suivantes seront autorisés au niveau de la loi: contrôle des métaux précieux (modification) ainsi que circulation transfrontalière des marchandises et contrôle (lecture seule).
Redevances	La fonction «redevances» sera assumée par les collaborateurs de l'OFDF qui accompliront des tâches liées à la perception des redevances.
	Pour la présente fonction, les accès aux catégories de données suivantes seront autorisés au niveau de la loi: redevances nationales, contrôle d'entreprises et mesures administratives (modification) ainsi que circulation transfrontalière des marchandises et contrôle (lecture seule). De plus,

Fonction	Description et contenu
	cette fonction a accès à la catégorie de données relatives à la poursuite pénale pour le traitement de dossiers dans la procédure simplifiée (conformément à l'art. 65, al. 1, DPA). Cet accès ne comprend pas d'autres données dans la catégorie de données relatives à la poursuite pénale.
Gestion des finances	La fonction «gestion des finances» sera assumée par les collaborateurs de l'OFDF qui accompliront des tâches relevant de l'encaissement, de la gestion des débiteurs et des créanciers, de la gestion des paiements échelonnés, du service de recouvrement, des contrôles de solvabilité, de la gestion des gages douaniers, de la réception des dépôts et des cautionnements, etc.
	Pour la présente fonction, les accès aux catégories de données suivantes seront autorisés au niveau de la loi: aux finances (modification) ainsi qu'exécution de peines et de mesures et mesures administratives (lecture seule).
Administration système	La fonction «administration système» sera assumée par les collaborateurs de l'OFDF qui seront nécessaires à l'encadrement professionnel et technique de microservices liés entre eux.
	Les accès à toutes les catégories de données seront nécessaires à cet effet au niveau de la loi. À la différence des autres fonctions, les accès représentés dans la loi auxquels la présente fonction donnera droit ne correspondront cependant pas aux accès maximaux autorisés. Aucun collaborateur de l'OFDF assumant la fonction «administration système» n'aura accès à toutes les catégories de données en même temps. La représentation dans la loi des accès auxquels la présente fonctionne donnera droit montre plutôt que ce seront tous les collaborateurs assumant la fonction «administration système» pris ensemble qui auront accès à toutes les catégories de données. Enfin, le schéma d'autorisation définira quel groupe de collaborateurs assumant la fonction «administration système» recevra quelle partie des accès possibles.

Ch. 2: *Accès aux données sensibles et aux données sensibles concernant des personnes morales contenues dans les systèmes d'information visés dans l'ancienne loi sur les douanes et ses dispositions d'exécution, dont l'exploitation a cessé ou qui continuent d'être exploités (art. 211, al. 4 et 6)*

Il est en principe possible de se référer aux commentaires de l'art. 211, al. 4, P-LE-OFDF. En ce qui concerne les descriptions des fonctions des collaborateurs de l'OFDF, les commentaires du ch. 1 de l'annexe 1 sont déterminants.

5.3 Annexe 2 P-LE-OFDF: modification d'autres actes

5.3.1 Commentaires généraux

Actes modifiés

L'annexe 2 présente les autres actes modifiés par la LE-OFDF ou par la révision totale de la LD en vue de la LDD.

Ne sont pas mentionnées les lois et les dispositions individuelles dans lesquelles seuls des changements de dénomination d'ordre purement formel sont effectués, comme le remplacement d'«AFD» par «OFDF» ou de «LD» (loi sur les douanes) par «LDD» (loi sur les droits de douane). Après avoir procédé aux travaux préliminaires nécessaires, la Chancellerie fédérale a adapté, sans procédure formelle, les indications telles que les dénominations (changement d'«AFD» en «OFDF») et les abréviations dans le Recueil officiel (art. 12, al. 2, de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles [LPubl][166]). Elle a en outre adapté la dénomination de l'office dans le cadre de la révision séparée des dispositions de droit organisationnel (OLOGA et Org DFF) mentionnée au ch. 1.1.

Dans l'annexe 2, seuls sont indiqués les changements de dénomination qui revêtent un caractère matériel. Il s'agit d'une part du remplacement de dénominations comme «organes des douanes», «autorités douanières» 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 des formulations relatives aux droits d'accès des collaborateurs de l'OFDF aux systèmes d'information d'autres autorités. Compte tenu du développement organisationnel de l'AFD, les formulations qui renvoient à une unité d'organisation sont remplacées par des formulations axées sur les fonctions des collaborateurs.

Modifications d'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.

166 RS **170.512**

Sur le plan matériel, la révision totale de la loi sur les douanes n'entraîne donc que des modifications minimes dans les actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. Il s'agit notamment des adaptations suivantes:

- Terminologie
  - Changements de dénomination

    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. 33 P-LE-OFDF)
  - Notion d'«importation» incluant l'acheminement dans un entrepôt douanier

    Par importation, on entend l'introduction effective de marchandises sur le territoire douanier. Cette notion englobe 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)[167] ne sera toutefois pas abrogé. L'obligation de déclarer les biens culturels 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, LTBC 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 dans un tel entrepôt 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 «lors de contrôles»

    Le lieu où seront effectués les contrôles découle des compétences de l'OFDF et du territoire de contrôle défini à l'art. 90 P-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. 182 P-LE-OFDF

  L'OFDF va numériser l'exécution des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal et uniformiser les mesures qu'il met en œuvre dans le cadre de son

[167] RS **444.1**

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. 182 P-LE-OFDF réglera la fourniture des prestations lors 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.

5.3.2 Commentaire des modifications d'autres actes

1. Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure[168]

Art. 13e, al. 1

Changement de dénomination: «autorités des douanes» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

Art. 23n, al. 6

«Administration fédérale des douanes (AFD)» est remplacé par «OFDF».

Art. 24a, al. 7, 1re phrase

L'art. 24*a* LMSI porte sur le système d'information électronique géré par fedpol dans lequel sont saisies les données relatives aux personnes qui ont affiché un comportement violent lors de manifestations sportives organisées en Suisse ou à l'étranger.

L'accès en ligne de l'OFDF à ce système est précisé à l'art. 24*a*, al. 7, 1re phrase, LMSI par l'adjonction des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF bénéficiant de cet accès. Celui-ci sera ainsi réservé aux fonctions suivantes au sein de l'OFDF: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

Le but de cet accès est en outre précisé. Le système d'information sera en effet accessible en ligne aux services de fedpol chargés de l'exécution de la LMSI, aux autorités de police des cantons et à l'OFDF en vue d'empêcher les comportements violents lors de manifestations sportives.

168 RS **120**

2. Loi fédérale du 25 septembre 2015 sur le renseignement[169]

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. 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, de la loi fédérale sur le renseignement.

Les collaborateurs de l'OFDF chargés des fonctions «poursuite pénale» et «analyse des risques» seront autorisés à accéder à ces systèmes (voir les commentaires relatifs aux fonctions au sens de l'art. 135 P-LE-OFDF et de l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

Les collaborateurs de l'OFDF chargés de la fonction «poursuite pénale» auront besoin d'y accéder afin d'accomplir les tâches de l'office relevant de la poursuite pénale, dans la mesure où le droit fédéral le prévoit. Cela permettra de gagner en efficacité et de respecter le principe de célérité dans la procédure pénale. Grâce aux informations ainsi obtenues, l'OFDF pourra procéder à une évaluation plus détaillée des prévenus dans le cadre de sa fonction d'autorité de poursuite pénale, tout en disposant le cas échéant de nouvelles méthodes d'enquête concernant notamment l'entourage de ces derniers. Cela favorisera en outre une meilleure évaluation des annonces de personnes qui représentent une menace potentielle relevant de la compétence du SRC et qui font l'objet d'une procédure pénale de l'OFDF.

Les collaborateurs de l'OFDF chargés de la fonction «analyse des risques» auront besoin d'accéder aux systèmes susmentionnés afin de surveiller et de contrôler la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes. Les données auxquelles ils accéderont ainsi seront utilisées en vue de l'analyse des risques afin de traiter des résultats d'analyse de manière ciblée en coordination avec le SRC et d'identifier des liens potentiels entre différents événements. Des instructions de contrôle précises seront en outre édictées sur cette base à l'intention des collaborateurs de l'OFDF chargés de la surveillance et du contrôle. Il s'agira également de garantir, grâce à l'accès à ces systèmes, l'accomplissement des tâches en lien avec l'accord sur la facilitation et la sécurité douanières (futur ICS 2).

La révision en parallèle de la LRens rend une coordination nécessaire. Il faut veiller à ce que les dispositions correspondantes utilisent les dénominations correctes pour les fonctions des collaborateurs de l'OFDF («poursuite pénale» et «analyse des risques»), qui sont introduites avec le P-LE-OFDF.

169 RS **121**

3. Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration[170]

Remarque préliminaire: remplacement de la dénomination «Corps des gardes-frontière (Cgfr)»

Le développement organisationnel de l'OFDF a pour conséquence le regroupement des unités «Douane» et «Corps des gardes-frontière (Cgfr)». Il s'ensuit que le P-LE-OFDF ne mentionne plus le Cgfr en tant qu'unité d'organisation. À l'avenir, les tâches qui, sous le droit en vigueur, incombent aux membres du Cgfr seront exécutées par des collaborateurs de l'OFDF formés en conséquence. Il est donc nécessaire, en relation avec la réglementation des droits d'accès à des systèmes d'information externes, de remplacer la dénomination «Corps des gardes-frontière (Cgfr)» utilisée dans le droit en vigueur par une nouvelle terminologie.

Pour la représentation juridique des accès aux systèmes d'information externes, il est prévu de se référer aux mêmes fonctions des collaborateurs de l'OFDF que pour l'accès interne au propre système d'information de l'OFDF (voir art. 135 et annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF). Les fonctions et leurs droits d'accès reposeront sur un schéma global d'autorisations de l'OFDF. Cette coordination globale des droits d'accès permettra d'accroître la transparence et de garantir la continuité des accès. L'utilisation de structures d'accès différentes pour les systèmes d'information internes et externes entraînerait des incohérences et un manque de clarté, ce qui pourra être évité grâce à la solution proposée ici.

Comme expliqué en détail dans les commentaires relatifs à l'art. 135 et à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF, une fonction de l'OFDF comprend toutes les tâches des collaborateurs de l'office dont l'accomplissement nécessite de disposer de droits d'accès identiques ou similaires à un système d'information. Les droits d'accès de chaque fonction de l'OFDF tels que représentés dans la loi correspondent à l'étendue maximale des accès nécessaires pour remplir toutes les tâches de la fonction concernée. Toutefois, si certains groupes de collaborateurs de l'OFDF au sein d'une fonction donnée n'ont pas besoin de disposer de toute l'étendue légalement possible des accès, les droits de ces groupes seront limités en conséquence, ce qui sera documenté dans le schéma des autorisations de l'OFDF. Le principe de proportionnalité sera ainsi respecté et la sécurité de l'information garantie.

Les fonctions des collaborateurs de l'OFDF énumérées ci-après se substitueront en règle générale à la dénomination «Corps des gardes-frontière (Cgfr)» figurant dans le droit en vigueur, aux fins de la désignation des droits d'accès. Ces fonctions, qui reprendront la majeure partie des tâches du Cgfr, sont les suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques OFDF». Pour des informations détaillées sur les différentes fonctions, voir les commentaires concernant l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF.

170 RS **142.20**

Art. 68b, al. 2[171]

L'art. 68*b* a été intégré par le Parlement le 18 décembre 2020 dans la LEI dans le cadre des développements de l'acquis de Schengen[172]. Les modifications de l'al. 2 dans la version de la modification du 18 décembre 2020 consistent en un remplacement de la dénomination «Administration fédérale des douanes (AFD)» par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)» et en des changements d'ordre purement rédactionnel.

Art. 102b, al. 1, let. a

L'al. 1, let. a, est modifié en ceci qu'il est adapté à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «Corps des gardes-frontière» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF. Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

Art. 103c, al. 1, let. a et c, 2 et 4, let. e

L'art. 103*c* règle les différents types d'accès au système d'entrée et de sortie (EES).

Al. 1 et 2

Les al. 1 et 2 ont été modifiés par le Parlement le 21 juin 2019 dans le cadre des développements de l'acquis de Schengen[173] et sont entrés en vigueur le 1er mai 2022[174]. Les seules modifications des al. 1, let. a et c, et 2, consistent en des adaptations à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «Corps des gardes-frontière» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF. Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

Al. 4

L'al. 4 énumère les autorités de poursuite pénale qui pourront demander à la centrale d'engagement et d'alarme de fedpol (CEA fedpol) l'obtention des données de l'EES dans le but de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions

171 Dans la version de la modification du 18 décembre 2020, FF **2020** 9723.
172 Arrêté fédéral du 18 décembre 2020 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des bases légales concernant l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS), FF **2020** 9723.
173 Arrêté fédéral du 21 juin 2019 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des bases juridiques en vue de la création et de l'utilisation du système d'entrée et de sortie (EES) (règlements [UE] 2017/2226 et 2017/2225), FF **2019** 4397.
174 RO **2021** 732

pénales graves, ainsi que d'enquêter en la matière. Le Parlement examine en ce moment le projet d'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements (UE) 2021/1133 et (UE) 2021/1134 réformant le système d'information sur les visas et établissant les conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE aux fins du VIS (développements de l'acquis de Schengen) et à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (accès au CIR et aux données de trois systèmes d'information de l'UE)[175] (ci-après: VIS Recast). Le projet VIS Recast 2 (modification de la LEI)[176] prévoit que l'OFDF pourra accéder aux données de l'EES dans le cadre de sa fonction d'autorité de poursuite pénale et de ses compétences, s'il en fait la demande à la CEA fedpol, en vue de détecter des infractions pénales graves ainsi que d'enquêter en la matière. Les explications détaillées concernant cet accès figurent dans le message relatif à VIS Recast[177]. Le projet VIS Recast 2 prévoit l'ajout d'une let. e à l'al. 4:

VIS Recast, projet 2: art. 103c, al. 4, let. e, P-LEI

4 Les autorités suivantes peuvent demander au point d'accès central visé à l'al. 5 l'obtention des données de l'EES dans le but de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que d'enquêter en la matière:

e. les collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) chargés de la poursuite pénale.

Cette formulation ne tient pas encore compte de la nouvelle fonction «poursuite pénale» qui est introduite dans le P-LE-OFDF. C'est pourquoi l'art. 103*c*, al. 4, let. e, P-LEI est intégré dans l'annexe 2 P-LE-OFDF et est complété par cette nouvelle fonction:

P-LE-OFDF, annexe 2: art. 103c, al. 4, let. e, P-LEI

4 Les autorités suivantes peuvent demander au point d'accès central visé à l'al. 5 l'obtention des données de l'EES dans le but de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que d'enquêter en la matière:

e. l'OFDF pour ce qui est de la fonction «poursuite pénale».

Une coordination est nécessaire entre VIS Recast et le P-LE-OFDF en ce qui concerne l'art. 103*c*, al. 4, let. e, P-LEI. Les scénarios suivants sont possibles:

a. *VIS Recast entre en vigueur avant la LE-OFDF:* dans ce cas, la version de l'art. 103*c*, al. 4, let. e, P-LEI prévue par le projet VIS Recast 2 sera remplacée lors de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF par la version prévue à l'annexe 2 P-LE-OFDF;

175 FF **2022** 1421
176 Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (accès au CIR et aux données de trois systèmes d'information de l'UE).
177 FF **2022** 1425

b. *la LE-OFDF entre en vigueur avant VIS Recast:* dans ce cas, il faudra veiller à ce que la formulation de l'art. 103*c*, al. 4, let. e, P-LEI soit remplacée dans le projet VIS Recast 2 par la version prévue à l'annexe 2 P-LE-OFDF, qui comprend la nouvelle fonction «poursuite pénale». En outre, l'art. 103*c*, al. 4, let. e, P-LEI sera supprimé dans l'annexe 2 P-LE-OFDF, car l'accès ne pourra être introduit qu'avec le projet VIS Recast 2;

c. le *Parlement rejette le projet VIS Recast 2* et l'accès demandé pour l'OFDF dans le cadre de sa fonction d'autorité de poursuite pénale n'est pas approuvé: dans ce cas, l'art. 103*c*, al. 4, let. e, P-LEI sera supprimé dans l'annexe 2, ch. 1, P-LE-OFDF.

Art. 108e, al. 2, phrase introductive et let. a et b[178]*, et 3, let. e*

L'art. 108*e* règle les différents types d'accès au système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS).

Al. 2

L'al. 2 a été modifié par le Parlement le 25 septembre 2020 dans le cadre des développements de l'acquis de Schengen[179]. Les modifications de l'al. 2, let. a et b, dans la version de la modification du 25 septembre 2020 consistent en des adaptations à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «les collaborateurs de l'AFD chargés du contrôle des personnes» (tâche actuelle du Cgfr) est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF. Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

Al. 3

L'al. 3 énumère les autorités de poursuite pénale qui pourront demander à la CEA fedpol l'obtention des données de l'ETIAS dans le but de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que d'enquêter en la matière. Le projet VIS Recast 2 (modification de la LEI)[180] prévoit que l'OFDF pourra accéder aux données de l'ETIAS dans le cadre de sa fonction d'autorité de poursuite pénale et de ses compétences, s'il en fait la demande à la CEA fedpol, en vue de détecter des infractions pénales graves ainsi que d'enquêter en la matière. Les explications détaillées concernant cet accès figurent dans le message relatif à VIS Recast[181]. Le projet VIS Recast 2 prévoit l'ajout d'une let. e à l'al. 3:

178 Dans la version de la modification du 25 septembre 2020, FF **2020** 7669.
179 Arrêté fédéral du 25 septembre 2020 portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2018/1240 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), FF **2020** 7669.
180 Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (accès au CIR et aux données de trois systèmes d'information de l'UE).
181 FF **2022** 1421

VIS Recast, projet 2: art. 108e, al. 3, let. e, P-LEI

3 Les autorités suivantes peuvent demander au point d'accès central visé à l'al. 5 l'obtention des données de l'ETIAS dans le but de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que d'enquêter en la matière:

e. les collaborateurs de l'OFDF chargés de la poursuite pénale.

Cette formulation ne tient pas encore compte de la nouvelle fonction «poursuite pénale». C'est pourquoi l'art. 108*e*, al. 3, let. e, P-LEI est intégré dans l'annexe 2 P-LE-OFDF et est complété par cette nouvelle fonction:

P-LE-OFDF, annexe 2: art. 108e, al. 3, let. e, P-LEI

3 Les autorités suivantes peuvent demander au point d'accès central visé à l'al. 5 l'obtention des données de l'ETIAS dans le but de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que d'enquêter en la matière:

e. l'OFDF pour ce qui est de la fonction «poursuite pénale».

Une coordination est nécessaire entre VIS Recast et le P-LE-OFDF en ce qui concerne l'art. 108*e*, al. 3, let. e, P-LEI. Les scénarios suivants sont possibles:

a. *VIS Recast entre en vigueur avant la LE-OFDF:* dans ce cas, la version de l'art. 108*e*, al. 3, let. e, P-LEI prévue par le projet VIS Recast 2 sera remplacée lors de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF par la version prévue à l'annexe 2 P-LE-OFDF;

b. *la LE-OFDF entre en vigueur avant VIS Recast:* dans ce cas, il faudra veiller à ce que la formulation de l'art. 108*e*, al. 3, let. e, P-LEI soit remplacée dans le projet VIS Recast 2 par la version prévue à l'annexe 2 P-LE-OFDF, qui comprend la nouvelle fonction «poursuite pénale». En outre, l'art. 108*e*, al. 3, let. e, P-LEI sera supprimé dans l'annexe 2 P-LE-OFDF, car l'accès ne pourra être introduit qu'avec le projet VIS Recast 2;

c. le *Parlement rejette le projet VIS Recast 2* et l'accès demandé pour l'OFDF dans le cadre de sa fonction d'autorité de poursuite pénale n'est pas approuvé: dans ce cas, l'art. 108*e*, al. 3, let. e, P-LEI sera supprimé dans l'annexe 2 P-LE-OFDF.

Art. 109a, al. 2, let. a, c et d, et 3, phrase introductive et let. e

L'art. 109*a* règle l'accès aux données du système central d'information sur les visas (C-VIS).

Al. 2

Les modifications de l'al. 2, let. a, c et d, consistent en des adaptations à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «Corps des gardes-frontière» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF. Il s'agit des

fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1 P-LE-OFDF).

Al. 3

L'al. 3 énumère les autorités de poursuite pénale qui pourront demander à la CEA fedpol l'obtention des données du C-VIS dans le but de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que d'enquêter en la matière. Le projet VIS Recast 2 (modification de la LEI)[182] prévoit que l'OFDF pourra accéder aux données du C-VIS dans le cadre de sa fonction d'autorité de poursuite pénale et de ses compétences, s'il en fait la demande à la CEA fedpol, en vue de détecter des infractions pénales graves ainsi que d'enquêter en la matière. Les explications détaillées concernant cet accès figurent dans le message relatif à VIS Recast[183]. Le projet VIS Recast 2 prévoit l'ajout d'une let. e à l'al. 3:

VIS Recast, projet 2: art. 109a, al. 3, let. e, P-LEI

3 Les autorités suivantes peuvent demander au point d'accès central visé à l'al. 4 l'obtention de certaines données du C-VIS au sens du règlement (CE) nº 767/2008 dans le but de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que d'enquêter en la matière:

e. les collaborateurs de l'OFDF chargés de la poursuite pénale.

Cette formulation ne tient pas encore compte de la nouvelle fonction «poursuite pénale». C'est pourquoi l'art. 109*a*, al. 3, let. e, P-LEI est intégré dans l'annexe 2 P-LE-OFDF et est complété par cette nouvelle fonction:

P-LE-OFDF, annexe 2: art. 109a, al. 3, let. e, P-LEI

3 Les autorités suivantes peuvent demander au point d'accès central visé à l'al. 4 l'obtention de certaines données du C-VIS au sens du règlement (CE) nº 767/2008 dans le but de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que d'enquêter en la matière:

e. l'OFDF pour ce qui est de la fonction «poursuite pénale OFDF».

Une coordination est nécessaire entre VIS Recast et le P-LE-OFDF en ce qui concerne l'art. 109*a*, al. 3, let. e, P-LEI. Les scénarios suivants sont possibles:

a. *VIS Recast entre en vigueur avant la LE-OFDF:* dans ce cas, la version de l'art. 109*a*, al. 3, let. e, P-LEI prévue par le projet VIS Recast 2 sera remplacée lors de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF par la version prévue à l'annexe 2 P-LE-OFDF;

182 Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (accès de l'OFDF au CIR et à trois systèmes d'information sous-jacents de l'UE en vue de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que d'enquêter en la matière).

183 FF **2022** 1421

b. *la LE-OFDF entre en vigueur avant VIS Recast:* dans ce cas, il faudra veiller à ce que la formulation de l'art. 109*a*, al. 3, let. e, P-LEI soit remplacée dans le projet VIS Recast 2 par la version prévue à l'annexe 2 P-LE-OFDF, qui comprend la nouvelle fonction «poursuite pénale». En conséquence, l'art. 109*a*, al. 3, let. e, P-LEI sera supprimé dans l'annexe 2 P-LE-OFDF;

c. le *Parlement rejette le projet VIS Recast 2* et l'accès demandé pour l'OFDF dans le cadre de sa fonction d'autorité de poursuite pénale n'est pas approuvé: dans ce cas, l'art. 109*a*, al. 3, let. e, P-LEI sera supprimé dans l'annexe 2 P-LE-OFDF.

Art. 109b, al. 3, let. e[184]

L'al. 3 a été modifié par le Parlement le 19 mars 2021 dans le cadre des développements de l'acquis de Schengen[185]. Dans le cadre du projet VIS Recast 1[186], l'al. 3, let. e, fait l'objet d'une nouvelle modification formelle. La dénomination «Administration fédérale des douanes (AFD)» est remplacée par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

Comme le projet VIS Recast 1 ne tient cependant pas encore compte des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF, le présent projet prévoit l'adaptation de l'al. 3, let. e, à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)» est précisée et remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF. Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

Une coordination est nécessaire entre VIS Recast et le P-LE-OFDF en ce qui concerne l'art. 109*b*, al. 3, let. e, P-LEI:

a. *VIS Recast entre en vigueur avant la LE-OFDF:* dans ce cas, la version de l'art. 109*b*, al. 3, let. e, P-LEI prévue par le projet VIS Recast 1 sera remplacée lors de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF par la version prévue à l'annexe 2 P-LE-OFDF;

b. *la LE-OFDF entre en vigueur avant VIS Recast:* dans ce cas, il faudra veiller à ce que la formulation de l'art. 109*b*, al. 3, let. e, P-LEI soit complétée dans le projet VIS Recast 1 par les nouvelles fonctions «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques».

184 Dans la version de la modification du 19 mars 2021, FF **2021** 674.
185 Arrêté fédéral du 19 mars 2021 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 relatifs à l'établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE, FF **2021** 674.
186 FF **2022** 1422

Art. 109c, let. a[187]

Cet article règle l'accès à la base de données nationale sur les visas (ORBIS). La let. a est modifiée en ceci qu'elle est adaptée à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «le Corps des gardes-frontière» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF. Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

Art. 109h, let. a^{bis} et f

Par analogie avec la réglementation proposée à l'art. 136 P-LE-OFDF, la let. a^{bis} règle les droits d'accès au système d'information eRetour dont bénéficiera le personnel étranger qui participe en Suisse à un engagement dans le domaine du retour. Ce système d'information fera également office, dans le domaine du retour, d'interface nationale avec les bases de données de l'UE (voir art. 109*f*, al. 2, let. d, LEI[188]). Le règlement de l'UE prévoit que l'État membre hôte autorise les membres des équipes étrangères à accéder aux bases de données de l'UE dont la consultation est nécessaire pour la réalisation des objectifs opérationnels spécifiés dans le plan opérationnel relatif au retour, par l'intermédiaire de leurs interfaces nationales ou de toute autre forme prévue d'accès (voir art. 82, par. 10, règlement [UE] 2019/1896[189]). L'État membre hôte peut aussi autoriser, si nécessaire, les membres des équipes à consulter ses bases de données nationales aux mêmes fins.

Avec la modification proposée à la let. a^{bis}, les droits d'accès du personnel étranger à eRetour seront inscrits dans la loi. Ces droits d'accès seront les mêmes que ceux dont bénéficient les collaborateurs du SEM (voir art. 109*h*, let. a, LEI). Les membres des équipes ne consulteront que les données qui sont nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches et à l'exercice de leurs compétences. De plus, pour des raisons de protection des données, l'accès au système d'information n'aura lieu que sous la direction des autorités suisses (voir aussi art. 82, par. 4, règlement [UE] 2019/1896[190]).

La let. f est modifiée en ceci qu'elle est adaptée à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «le Corps des gardes-frontière» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF. Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

187 Dans la version de la modification du 19 mars 2021, FF **2021** 674.
188 FF **2021** 2333
189 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) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624, version du JO L 295 du 14 novembre 2019, p. 1.
190 Voir note de bas de page 195.

Art. 110b, al. 3, let. c[191]

L'art. 110*b* a été adopté et intégré dans la LEI par le Parlement le 19 mars 2021 dans le cadre des développements de l'acquis de Schengen[192]. L'al. 3, let. c, dans la version de la modification du 19 mars 2021 est modifié en ceci que la dénomination «AFD» est remplacée par «OFDF».

Art. 110c, al. 1, let. b et c[193]

L'art. 110*c* a été modifié par le Parlement le 19 mars 2021 dans le cadre des développements de l'acquis de Schengen[194]. La modification de l'al. 1, let. b et c, dans la version de la modification du 19 mars 2021 consiste en un remplacement de la dénomination «AFD» par «OFDF».

Art. 110d, al. 2, let. e[195]

L'art. 110*d* porte sur l'accès des autorités de poursuite pénale au répertoire commun de données d'identité (CIR, système d'information destiné aux autorités responsables de la sécurité et des frontières des pays membres de l'espace Schengen) dans le but de prévenir et de détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que d'enquêter en la matière.

L'al. 2 énumère les autorités de poursuite pénale qui seront autorisées à accéder à ce système. Le projet VIS Recast 2[196] prévoit que l'OFDF pourra accéder au CIR dans le cadre de sa fonction d'autorité de poursuite pénale et de ses compétences en vue de détecter des infractions pénales graves ainsi que d'enquêter en la matière. Les explications détaillées concernant cet accès figurent dans le message relatif à VIS Recast[197]. Le projet VIS Recast 2 prévoit l'ajout d'une let. e à l'al. 2:

VIS Recast, projet 2: art. 110d, al. 2, let. e, P-LEI

2 Les autorités suivantes peuvent effectuer de telles recherches:

e. les collaborateurs de l'OFDF chargés de la poursuite pénale.

Cette formulation ne tient pas encore compte de la nouvelle fonction «poursuite pénale». C'est pourquoi l'art. 110*d*, al. 2, let. e, P-LEI est intégré dans l'annexe 2 P-LE-OFDF et est complété par cette nouvelle fonction:

191 Dans la version de la modification du 19 mars 2021, FF **2021** 674.
192 Arrêté fédéral du 19 mars 2021 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 relatifs à l'établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE, FF **2021** 674.
193 Dans la version de la modification du 19 mars 2021, FF **2021** 674.
194 Arrêté fédéral du 19 mars 2021 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 relatifs à l'établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE, FF **2021** 674.
195 Dans la version de la modification du 19 mars 2021, FF **2021** 674.
196 Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (accès au CIR et aux données de trois systèmes d'information de l'UE).
197 FF **2022** 1421

P-LE-OFDF, annexe 2: art. 110d, al. 2, let. e, P-LEI

2 Les autorités suivantes peuvent effectuer de telles recherches:

e. l'OFDF pour ce qui est de la fonction «poursuite pénale».

Une coordination est nécessaire entre VIS Recast et le P-LE-OFDF en ce qui concerne l'art. 110*d*, al. 2, let. e, P-LEI. Les scénarios suivants sont possibles:

a. *VIS Recast entre en vigueur avant la LE-OFDF:* dans ce cas, la version de l'art. 110*d*, al. 2, let. e, P-LEI prévue par le projet VIS Recast 2 sera remplacée lors de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF par la version prévue à l'annexe 2 P-LE-OFDF;

b. *la LE-OFDF entre en vigueur avant VIS Recast:* dans ce cas, il faudra veiller à ce que la formulation de l'art. 110*d*, al. 2, let. e, P-LEI soit remplacée dans le projet VIS Recast 2 par la version prévue à l'annexe 2 P-LE-OFDF, qui comprend la nouvelle fonction «poursuite pénale». En outre, l'art. 110*d*, al. 2, let. e, P-LEI sera supprimé dans l'annexe 2 P-LE-OFDF, car l'accès ne pourra être introduit qu'avec le projet VIS Recast 2;

c. le *Parlement rejette le projet VIS Recast 2* et l'accès demandé pour l'OFDF dans le cadre de sa fonction d'autorité de poursuite pénale n'est pas approuvé: dans ce cas, l'art. 110*d*, al. 2, let. e, P-LEI sera supprimé dans l'annexe 2 P-LE-OFDF.

4. Loi du 26 juin 1998 sur l'asile[198]

Art. 99, al. 2, 3 et 4, 1re phrase

L'abréviation de l'Office fédéral de la police (fedpol) est introduite à l'al. 2 afin d'être utilisée aux al. 3 et 4.

L'al. 4 est adapté à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «Corps des gardes-frontière» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF (voir remarque préliminaire relative à la LEI). Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

198 RS **142.31**

5. Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile[199]

Art. 7a, al. 3, let. e

La let. e est adaptée à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «Corps des gardes-frontière» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF (voir remarque préliminaire relative à la LEI). Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements OFDF» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

Art. 9, al. 1, let. e, et 2, let. e

Les al. 1 et 2, let. e, sont adaptés à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «Corps des gardes-frontière» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF. Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

6. Loi du 22 juin 2001 sur les documents d'identité[200]

Art. 12, al. 2, let. c

La let. c est adaptée à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «le Corps des gardes-frontière» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF (voir remarque préliminaire relative à la LEI). Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

7. Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative[201]

Art. 2, al. 1bis, et art. 3 let. e

En vertu de l'art. 3, let. e, en vigueur, la procédure de taxation douanière n'est pas régie par la loi fédérale sur la procédure administrative (PA). Cette clause d'exception n'a plus lieu d'être, pour deux raisons.

199 RS **142.51**
200 RS **143.1**
201 RS **172.021**

Premièrement, les procédures de perception des redevances et de contrôle du respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal sont harmonisées et une disposition uniforme réglant le rapport entre le P-LE-OFDF et la PA est donc requise pour l'ensemble des procédures. Deuxièmement, les procédures seront menées par voie 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 le P-LE-OFDF: elle sera applicable pour autant que le P-LE-OFDF n'en dispose pas autrement. L'applicabilité étant partielle, le rapport entre le P-LE-OFDF et la PA sera réglé à l'art. 2, al. 1bis, et non plus à l'art. 3, let. e, qui règle actuellement le rapport entre la législation douanière et la PA.

L'applicabilité partielle de la PA vaudra donc également pour la procédure de recours interne à l'administration prévue par le P-LE-OFDF.

L'OFDF perçoit non seulement des droits de douane, mais aussi certains impôts (voir art. 8 P-LE-OFDF). Le nouvel art. 2, al. 1bis, primera l'al. 1 en vigueur en tant que disposition spéciale en cas de perception d'impôts par l'OFDF. Les art. 12 à 19 et 30 à 33 PA seront donc en principe applicables en vertu de l'al. 1bis aux procédures en matière fiscale menées par l'OFDF, mais, conformément à l'al. 1, pas aux procédures en matière fiscale menées par les autres autorités fédérales. Une procédure uniforme s'appliquera ainsi à la perception de droits de douane et d'impôts par l'OFDF.

Disposition finale relative à la présente modification de la PA

En vertu de l'art. 212 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral peut prévoir que, pour une redevance perçue par l'OFDF, un droit dérogeant au P-LE-OFDF, au P-LDD et aux modifications des actes législatifs selon l'annexe 2 est applicable tant que les bases techniques nécessaires à la perception de la redevance ne sont pas encore disponibles dans le système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF. À cet effet, le Conseil fédéral déclarera applicables les dispositions de l'ancien droit au lieu de celles du nouveau droit. Les commentaires relatifs aux art. 212 à 217 P-LE-OFDF (chapitre 4 du titre 13) comportent davantage de détails à ce sujet.

L'art. 3, let. e, PA à abroger et la perception des redevances et les procédures prévues par l'ancienne législation douanière (en particulier la procédure de taxation douanière) forment un tout et sont coordonnés. Toutefois, le nouvel art. 2, al. 1bis, P-PA ne s'adapte qu'aux nouvelles procédures prévues par le P-LE-OFDF. La réglementation mentionnée aux art. 212 ss P-LE-OFDF s'applique donc également aux modifications de la PA dans l'annexe 2. Le Conseil fédéral devra déterminer, en relation avec la perception d'une redevance, si l'art. 3, let. e, PA reste applicable à titre transitoire à la place de l'art. 2, al. 1bis, P-PA (art. 212, al. 1, et 213, al. 2, P-LE-OFDF).

Pour clarifier ce point dans la PA elle-même, une disposition finale est ajoutée. Celle-ci renvoie expressément aux dispositions transitoires des art. 212 et 213 du P-LE-OFDF, qui permettent au Conseil fédéral de déclarer applicable un droit dérogeant au nouveau droit. La disposition finale est donc en quelque sorte une disposition charnière dans la PA, qui assure la transparence en ce qui concerne l'application du droit transitoire du P-LE-OFDF. Selon cette disposition charnière, l'actuel art. 3,

let. e, PA reste applicable tant que le Conseil fédéral déclare que l'art. 2, al. 1bis, P-PA n'est pas encore applicable à la perceptions d'une redevance.

8. Code pénal[202]

Art. 246, 1er par.

La version en vigueur de l'art. 246 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 LCMP. En vertu de l'art. 45 LCMP, la contrefaçon et la falsification de poinçons et de marques représentent 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[203]. 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»). Outre une modification d'ordre purement rédactionnel, l'exemple des «marques [...] de l'administration des douanes» a été adapté pour correspondre à la nouvelle dénomination de l'office.

Art. 354, al. 2, let. c

La let. c est adaptée à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «postes frontière» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF. Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle» et «coordination des engagements» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

9. Code pénal militaire du 13 juin 1927[204]

Art. 3, al. 1, ch. 6

À l'avenir, les collaborateurs de l'OFDF seront tous 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.

202 RS **311.0**
203 RO **1995** 3102
204 RS **321.0**

Art. 235, ch. 2

Étant donné que les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire, ce chiffre est abrogé.

Dispositions transitoires de la modification du ...

Pour des raisons de sécurité juridique, des dispositions transitoires claires relatives sont arrêtées concernant les procédures pendantes déjà ouvertes au moment de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF.

10. Procédure pénale militaire du 23 mars 1979[205]

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, 1re 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, 1re 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, 2e phrase

Comme les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire, la réserve figurant à l'al. 2, 2e phrase, n'est plus nécessaire. Cette phrase est donc abrogée.

Art. 149, al. 2, 2e phrase

Comme les collaborateurs de l'OFDF ne seront plus soumis au droit pénal militaire, la réserve figurant à l'al. 2, 2e phrase, n'est plus nécessaire. Cette phrase est donc abrogée.

205 RS **322.1**

Art. 220b

Pour des raisons de sécurité juridique, des dispositions transitoires claires sont arrêtées concernant les procédures pendantes menées par la justice militaire au moment de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF.

11. 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[206]

Art. 4, al. 1, let. a

La let. a est adaptée à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «organes des garde-frontière et des douanes» est remplacée par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

Art. 5, al. 1bis, 1re phrase

«Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)» est remplacé par «OFDF».

12. Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération[207]

Art. 10, al. 4, let. e

Dans le cadre de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme[208], l'art. 10, al. 4, let. e, a été intégré dans la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP). Il s'ensuit que l'OFDF aura accès en ligne au système destiné à l'appui des enquêtes de police judiciaire de la Confédération[209]. À l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les précurseurs de substances explosibles[210], la let. e deviendra la let. f.

L'al. 4, let. e, LSIP doit de nouveau être modifiée pour être adapté à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. Par ailleurs, l'accès de l'OFDF en tant que tel est présenté de manière encore plus détaillée (indication de nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF et mention des buts de cet accès).

206 RS **360**
207 RS **361**
208 RO **2021** 565; **2022** 300
209 Message du 22 mai 2019 concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, FF **2019** 4541, 4617.
210 FF **2020** 7531

L'accès en ligne est prévu pour les fonctions suivantes: «coordination des engagements», «poursuite pénale», «analyse des risques» et «expertise en matière de contrôle» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF). Il sera réservé à un cercle restreint de personnes chargées de ces fonctions qui en auront impérativement besoin pour accomplir leurs tâches légales.

Art. 11, al. 5, let. e

L'art. 11, al. 5, let. e[211], a également été intégré dans la LSIP dans le cadre de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme[212]. Il s'ensuit que l'OFDF aura accès en ligne au système de traitement des données relatives aux infractions fédérales[213]. À l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les précurseurs de substances explosibles[214], la let. e deviendra la let. f.

À l'art. 11, al. 5, let. e, l'accès au système est précisé au moyen de nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF et les buts de cet accès sont décrits en détail.

L'accès en ligne est prévu pour les fonctions suivantes: «coordination des engagements», «poursuite pénale», «analyse des risques» et «expertise en matière de contrôle» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF). Il sera réservé à un cercle restreint de personnes chargées de ces fonctions qui en auront impérativement besoin pour accomplir leurs tâches légales.

Art. 12, al. 6, let. d

L'art. 12, al. 6, let. d[215], a également été intégré dans la LSIP dans le cadre de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme[216]. Il s'ensuit que l'OFDF aura accès en ligne au système de traitement des données relatives à la coopération policière internationale et intercantonale[217]. À l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les précurseurs de substances explosibles[218], la let. d deviendra la let. e.

Comme aux art. 10 et 11, l'accès au système est précisé au moyen de nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF et les buts de cet accès sont décrits en détail à l'art. 12, al. 6, let. d.

211 À l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les précurseurs de substances explosibles (FF **2020** 7531), la let. e deviendra la let. f.
212 RO **2021** 565; **2022** 300
213 Message du 22 mai 2019 concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, FF **2019** 4541, 4618.
214 FF **2020** 7531
215 À l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les précurseurs de substances explosibles (FF **2020** 7531), la let. d deviendra la let. e.
216 RO **2021** 565; **2022** 300
217 Message du 22 mai 2019 concernant la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme, FF **2019** 4541, 4618.
218 FF **2020** 7531

L'accès en ligne est prévu pour les fonctions suivantes: «coordination des engagements», «poursuite pénale», «analyse des risques» et «expertise en matière de contrôle» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF). Il sera réservé à un cercle restreint de personnes chargées de ces fonctions qui en auront impérativement besoin pour accomplir leurs tâches légales.

Art. 15, al. 3, let. h, et 4, let. b[219]

L'art. 15 a été révisé, doté d'une nouvelle structure et adopté par le Parlement le 18 décembre 2020 dans le cadre des développements de l'acquis de Schengen[220]. Il est adapté à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF dans le cadre du présent projet.

À l'al. 3, let. h, dans la version de la modification du 18 décembre 2020, la dénomination «Direction générale des douanes» est remplacée par la nouvelle fonction «poursuite pénale» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

À l'al. 4, let. b, dans la version de la modification du 18 décembre 2020, la dénomination «le Corps des gardes-frontière et les bureaux de douane» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF (voir remarque préliminaire relative à la LEI). Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements», «contrôle d'entreprises», «poursuite pénale OFDF» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

Art. 17, al. 4, let. i

La let. i est adaptée à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «le Corps des gardes-frontière et le service antifraude douanier» est remplacée par des nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF. Il s'agit des fonctions suivantes: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «expertise en matière de contrôle», «coordination des engagements», «poursuite pénale» et «analyse des risques» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1, ch. 1, P-LE-OFDF).

219 Dans la version de la modification du 18 décembre 2020, FF **2020** 9723.
220 Arrêté fédéral du 18 décembre 2020 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des bases légales concernant l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS), FF **2020** 9723.

13. Loi du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte[221]

Art. 2, al. 2

Adaptation à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La dénomination «Corps des gardes-frontière» est remplacée par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

14. Loi du 17 juin 2011 sur l'encouragement du sport[222]

Art. 20, al. 3, 1re phrase

Comme la dénomination «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)» figure à l'al. 2, «OFDF» est remplacé à l'al. 3 par un pronom qui y renvoie.

L'OFDF retiendra les produits dopants découverts lors de contrôles s'il suspecte une infraction. L'expression «à la frontière ou dans un entrepôt douanier» est remplacée par «lors de contrôles». En allemand, le verbe est également modifié pour correspondre à celui qui est utilisé à l'art. 182, al. 1, let. a, P-LE-OFDF.

15. Loi du 20 juin 2003 sur le transfert des biens culturels[223]

Art. 4a

L'introduction de l'art. 4*a* dans la loi sur le transfert des biens culturels (LTBC) est prévue par le message du 26 février 2020 concernant l'encouragement de la culture pour la période 2021 à 2024 (message culture 2021–2024)[224]. Selon ce message, tout défaut de déclaration en douane et toute déclaration incorrecte d'un bien culturel empêchent 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'OFDF doit être prévue par la loi (art. 4*a*).

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 des biens culturels (OTBC)[225].

Les modifications proposées dans le cadre du présent projet se fondent sur les formulations figurant dans le message susmentionné. 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» est modifiée en raison des changements terminologiques apportés à

221 RS **364**
222 RS **415.0**
223 RS **444.1**
224 FF **2020** 3037
225 RS **444.11**

l'art. 19 et de la terminologie employée dans le P-LE-OFDF. L'art. 4*a* précise en outre que des éléments spécifiques concernant les biens culturels devront être indiqués dans la déclaration des marchandises en complément des informations générales servant à la perception des redevances, afin de permettre l'exécution de la LTBC à la frontière. Ces informations spécifiques sont définies dans l'ordonnance du Conseil fédéral (art. 25 OTBC).

Art. 19, titre et al. 1 et 2

Titre: «Autorités douanières» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

Al. 1: «autorités douanières» est remplacé par «OFDF».

L'al. 2 précise que l'OFDF pourra procéder à une mise en sûreté provisoire sur la base du catalogue de mesures visé à l'art. 182, al. 1, let. a et b, P-LE-OFDF si des biens culturels suspects ne peuvent pas être restitués après un premier examen des faits, mais que ces derniers doivent être dénoncés aux autorités de poursuite pénale. La mise en sûreté provisoire de biens culturels par l'OFDF se terminera par la restitution ou le séquestre de ces biens par les autorités de poursuite pénale.

L'al. 3 relatif à l'entreposage de biens culturels est conservé (voir commentaire introductif de l'annexe 2 ci-dessus).

Art. 29

Changement de dénomination: «autorités douanières» est remplacé par «OFDF».

16. Loi du 16 mars 2012 sur les espèces protégées[226]

Art. 6, al. 1

Changement de dénomination: «bureau de douane» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

L'al. 1 précise en outre que des éléments spécifiques concernant les spécimens d'espèces protégées devront être indiqués dans la déclaration des marchandises en complément des informations générales servant à la perception des redevances, afin de permettre l'exécution de la LCITES à la frontière. Ces informations spécifiques sont définies à l'art. 5 de l'ordonnance du Conseil fédéral, à savoir l'ordonnance du 4 septembre 2013 sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (OCITES)[227].

226 RS **453**
227 RS **453.0**

Art. 13a

L'art. 112 P-LE-OFDF donne aux collaborateurs de l'OFDF la possibilité d'effectuer des commandes sous un nom d'emprunt. Le but de ces commandes est de détecter les contournements de la législation suisse, tels que la livraison, moyennant le contournement d'un interdit, de marchandises étrangères proposées à la vente en Suisse (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. Il ne serait donc pas opportun que seuls les collaborateurs de l'OFDF disposent de la compétence d'effectuer des commandes sous un nom d'emprunt 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 effectuer si nécessaire des commandes sous un nom d'emprunt, 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 et l'origine des spécimens d'espèces protégées et la légalité de leur circulation, 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. Afin de garantir 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 qui sont 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. C'est pourquoi les collaborateurs de l'OSAV pourront à l'avenir effectuer sous un nom d'emprunt des commandes portant sur des offres de spécimens d'espèces protégées.

La commande de spécimens d'espèces protégées, 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, LPTh, les commandes effectuées sous un nom d'emprunt seront donc autorisées uniquement si les vérifications effectuées n'ont donné aucun résultat ou si l'exécution de la loi n'aurait aucune chance d'aboutir ou serait excessivement difficile (al. 1).

L'al. 2 garantit que la personne concernée sera informée de la commande effectuée sous un nom d'emprunt, dès que les organes de contrôle seront en possession des spécimens. Cette personne sera ainsi en mesure de se défendre, le cas échéant, comme cela est requis par le droit d'être entendu prévu à 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. 27, al. 1bis

L'al. 1bis est créé afin de régler séparément la compétence de l'OFDF en matière de poursuite pénale. En vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF, les règles du titre 10 P-LE-OFDF seront en outre toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définit l'OFDF en tant qu'autorité compétente en matière de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale, l'al. 1bis renvoie au P-LE-OFDF et à la DPA est purement déclaratoire en raison de l'art. 193 P-LE-OFDF et de la règle correspondante prévue à l'art. 1 DPA.

17. Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux[228]

Art. 31, al. 2 et 3

Comme les dispositions pénales relatives à l'inobservation des prescriptions d'ordre sont inscrites dans le P-LE-OFDF et que l'OFDF est déjà compétent en cas d'inobservation de telles prescriptions, un renvoi à la LE-OFDF est ajouté dans ces deux alinéas.

18. Loi du 3 février 1995 sur l'armée[229]

Art. 18, al. 1, let. g

En vertu de l'art. 18, al. 1, let. g, en vigueur de la loi sur l'armée (LAAM), les membres du Corps des gardes-frontière (Cgfr) sont exemptés du service militaire tant qu'ils exercent leur fonction ou leur activité.

Le développement organisationnel de l'OFDF a pour conséquence le regroupement des unités «Douane» et «Cgfr». Il s'ensuit que le P-LE-OFDF ne mentionne plus ces dernières en tant qu'unités d'organisation autonomes. Les profils professionnels actuels de la Douane et du Cgfr sont réunis pour former le nouveau profil de «spécialiste en douane et sécurité des frontières». Comme l'art. 18, al. 1, let. g, LAAM utilise le terme de «membres du corps des gardes-frontière», il doit faire l'objet d'une modification terminologique[230].

Seul le personnel qui exécute des tâches dans le domaine du contrôle des marchandises, des personnes et des moyens de transport et qui contribue ainsi au maintien de la sécurité intérieure du pays et à la protection de la population pourra être exempté du service militaire. Cette disposition vise à empêcher, en cas de fermeture des

228 RS **455**
229 RS **510.10**
230 Voir aussi à ce sujet FF **2021** 2198 ss: «Une activité professionnelle est jugée principale lorsque la personne astreinte au service militaire est occupée sur la base d'un contrat de travail de durée indéterminée ou de durée déterminée d'un an au minimum, et que l'activité indispensable est exercée en moyenne à 80 % d'un emploi à temps plein (cf. également le message du 8 septembre 1993 relatif à la loi fédérale sur l'armée et à l'administration militaire et à l'arrêté fédéral sur l'organisation de l'armée)».

frontières ou de mobilisation partielle ou générale, la réquisition de gardes-frontière dûment formés et, dans le même temps, le déploiement aux frontières de militaires non formés à la protection de ces dernières. La formulation choisie permettra de ne pas exempter du service militaire tous les spécialistes en douane et sécurité des frontières, mais de limiter en fonction des tâches effectives le nombre de personnes concernées. Le nombre de personnes exemptées du service militaire augmentera à moyen terme, car davantage de personnel de l'OFDF sera justement disponible plus rapidement pour des situations particulières ou extraordinaires.

La LAAM fait actuellement l'objet d'une révision partielle. Les Chambres fédérales examinent ce projet en ce moment[231]. L'art. 18 LAAM fait également partie de cette révision partielle. L'exemption du service militaire des personnes exerçant des activités indispensables est actuellement soumise à une réglementation différente selon la fonction professionnelle. Certaines fonctions doivent être exercées à titre principal, d'autres non. L'art. 18, al. 1, let. c, ch. 5, de la LAAM partiellement révisée prévoit que seuls les membres du Cgfr (ce projet utilise encore le terme de «Cgfr») qui sont occupés à titre principal seront exemptés du service militaire[232]. Comme la révision du droit douanier se fonde sur la LAAM en vigueur et que celle-ci n'utilise pas encore le critère de l'activité professionnelle principale pour le personnel de l'OFDF exempté du service militaire, il est nécessaire de coordonner le présent projet et la LAAM partiellement révisée.

Art. 100, al. 2 et 3, let. d

L'al. 2 a une nouvelle structure. En outre, la dénomination «Corps des gardes-frontière» est remplacée par «OFDF». L'aide spontanée fournie à l'OFDF par les organes responsables de la sécurité militaire sera limitée aux tâches que l'OFDF accomplit en faveur du maintien de la sécurité intérieure du pays et de la protection de la population.

L'al. 3, let. d, connaît une modification rédactionnelle. Il ne mentionne plus les bénéficiaires de l'aide spontanée fournie par les organes responsables de la sécurité militaire, mais renvoie directement à l'al. 2. Rien ne change sur le fond.

Art. 110, al. 4

Comme 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.

231 21.061 Modification de la loi sur l'armée et de l'Organisation de l'armée, voir aussi à ce sujet FF **2021** 2198.
232 Voir à ce sujet FF **2021** 2199.

19. Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre[233]

Art. 3

Cet article règle le rapport entre la loi fédérale sur le matériel de guerre et le P-LE-OFDF et le P-LDD. Les dispositions du P-LE-OFDF et du P-LDD sont réservées.

Art. 17, al. 2

Adaptations terminologiques.

La notion d'entrepôt douanier visée à l'art. 24, al. 1, let. g, P-LE-OFDF englobe les dépôts francs sous douane et les entrepôts douaniers ouverts.

Art. 28, al. 2

En raison du développement organisationnel de l'OFDF, «organes d'enquête de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières» est remplacé par «collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) chargés de la poursuite pénale».

Art. 29, al. 1, 2e 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».

20. Loi du 20 juin 1997 sur les armes[234]

Art. 2, al. 1, 1re phrase

Changement de dénomination: «autorités des douanes» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

Art. 22c

Changement de dénomination: «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières» est remplacé par «OFDF» dans le titre et le texte de l'article.

Art. 23, al. 1

Le renvoi à la LD est remplacé par un renvoi à la LE-OFDF.

233 RS **514.51**
234 RS **514.54**

Art. 27, al. 1, 2e phrase

Changement de dénomination: «organes [...] des douanes» est remplacé par «collaborateurs de l'OFDF».

Art. 32c, al. 7

Changement de dénomination: «autorités douanières» est remplacé par «OFDF».

Art. 36, al. 2

Le contenu de l'article est corrigé. L'OFDF enquêtera et statuera sur les contraventions à la loi sur les armes non seulement si celles-ci sont commises lors de l'introduction d'armes sur le territoire suisse, mais aussi si elles sont commises lors du transit en trafic touristique ou lors de l'introduction d'éléments ou de composants d'armes, de munitions ou d'éléments de munitions sur le territoire suisse.

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 TVA, la poursuite pénale sera à l'avenir régie par l'art. 193 P-LE-OFDF. L'al. 3 est donc abrogé.

21. Loi du 17 juin 2016 sur l'approvisionnement du pays[235]

Art. 55, al. 3

L'al. 3 est abrogé, car le concours d'infractions est régi par l'art. 195 P-LE-OFDF.

22. Loi du 12 juin 2009 sur la TVA[236]

Remarques préliminaires

Le titre 4 LTVA contient les dispositions relatives à la perception de l'impôt sur les importations. Ce domaine de la TVA relève de la compétence de l'OFDF, qui arrête les instructions requises et prend les décisions nécessaires (art. 62, al. 1, LTVA). La législation douanière s'applique à la perception de l'impôt sur les importations, pour autant que la LTVA ou des réglementations internationales n'y dérogent pas (art. 50 LTVA). La LTVA en vigueur contient donc de nombreux renvois à la loi sur les douanes dans le domaine de l'impôt sur les importations. Par conséquent, dans le cadre de la révision totale de la loi sur les douanes, les renvois de la LTVA doivent être adaptés en fonction du P-LE-OFDF. Des modifications d'ordre rédactionnel s'imposent également.

235 RS **531**
236 RS **641.20**

En coordination avec la révision partielle de la LTVA (voir ch. 2.2.4), dans le cadre de laquelle il est prévu d'assujettir les plateformes numériques de vente par correspondance à l'impôt sur les importations (voir futur art. 20*a* LTVA), il sera par ailleurs nécessaire de délimiter le rôle du responsable des marchandises (art. 6, let. i, P-LE-OFDF) par rapport à celui de l'importateur au sens de la LTVA. Divers participants à la procédure de consultation ont réclamé que la personne assujettie à l'impôt sur les importations soit clairement définie et que le rôle de cette personne soit clarifié. La distinction entre assujettissement à l'impôt sur les importations d'une part et assujettissement aux droits de douane d'autre part aura par exemple pour conséquence que les plateformes numériques de vente par correspondance seront assujetties à l'impôt sur les importations, mais ne seront pas débitrices des droits de douane. La réglementation exhaustive, dans la LTVA, de la personne assujettie à l'impôt sur les importations (art. 51 LTVA) permettra d'inscrire dans cette loi la pratique administrative établie de longue date. Cela n'aura par conséquent pas d'impact sur la perception de l'impôt et les obligations des personnes qui y sont assujetties.

Vue d'ensemble des principales modifications de la LTVA

Type d'adaptation	Exemples et commentaire
Modification de renvois	Les renvois à la loi sur les douanes doivent être remplacés par des renvois à la LE-OFDF et à la LDD.
Adaptations terminologiques	Les destinations des marchandises visées à l'art. 24 P-LE-OFDF remplaceront les régimes douaniers prévus par l'art. 47 LD. L'expression «sous surveillance douanière» est notamment remplacée dans ce cadre.
Dispositions devenues caduques dans la LTVA car la réglementation figure dans le P-LE-OFDF	Estimation de la base de calcul de l'impôt dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'OFDF (art. 54, al. 4, LTVA).
Dispositions adaptées car les modalités de la procédure douanière relative aux destinations des marchandises seront à l'avenir réglées par voie d'ordonnance	Les destinations de l'importation pour perfectionnement actif et de l'exportation pour perfectionnement passif (art. 24, al. 1, let. d et e, P-LE-OFDF) ne sont réglementées que dans les grandes lignes dans la loi; le Conseil fédéral réglera les modalités de procédure (art. 24, al. 3, P-LE-OFDF). Les renvois des art. 53 et 54 LTVA à des modalités de procédure relevant du droit douanier sont donc supprimés. Le trafic de perfectionnement restera cependant exonéré de l'impôt, ce qui entraîne notamment des modifications considérables de l'art. 53 LTVA.
Introduction de la notion de «personne assujettie à l'impôt sur les importations»	Le responsable des marchandises – à savoir le débiteur effectif de la dette fiscale en vertu du droit douanier – ne correspondra pas dans tous les cas à l'importateur au sens de la LTVA en vigueur. Pour des raisons de sécurité

Type d'adaptation	Exemples et commentaire
	juridique, la LTVA réglera à l'avenir de manière exhaustive qui sera assujetti à l'impôt sur les importations dans quel cas.
	Le terme «importateur» sera ainsi remplacé par l'expression «personne assujettie à l'impôt sur les importations» dans la LTVA. Afin d'établir une meilleure délimitation par rapport à l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse, l'expression «personne inscrite au registre des assujettis sur le territoire suisse» sera en outre utilisée systématiquement, et au titre 4, «impôt» sera remplacé par «impôt sur les importations».
Précision des cas entraînant l'assujettissement à l'impôt sur les importations	Utilisation de la «déclaration d'engagement pour l'étranger» (art. 7, al. 3, let. a, LTVA).
	Correction du niveau normatif: inscription dans la loi des dispositions d'ordonnance relatives aux dépôts sur le territoire suisse (art. 7, al. 4, LTVA).
	Exclusion de l'exonération d'impôt en cas d'utilisation de la «déclaration d'engagement pour le territoire suisse» (art. 23, al. 2, ch. 3, LTVA).
Adaptations matérielles sans impact sur les opérateurs économiques ou se traduisant par une réduction de la charge administrative	Exonération de l'impôt sur les importations pour les études et œuvres d'artistes (art. 53, al. 1, let. d, LTVA).
	Moyens d'exploitation importés temporairement pour la création d'une œuvre ou pour l'exécution d'un mandat (art. 53, al. 1bis, LTVA).
	Étant donné que l'art. 49 P-LE-OFDF sur les intérêts moratoires et rémunératoires est également applicable en cas d'importation, les art. 57, 58 et 61 LTVA sont abrogés.
	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 personnes inscrites au registre des assujettis sur le territoire suisse.
	Un intérêt rémunératoire sera versé uniquement lorsqu'une redevance a été perçue à tort ou non remboursée à tort.
Ajout de l'art. 80 LTVA dans l'énumération figurant à l'art. 62, al. 2, LTVA	L'intégration de l'art. 80 LTVA dans l'énumération permet de créer davantage de sécurité juridique, en relation avec l'art. 191 P-LE-OFDF, et d'inscrire à juste titre dans la LTVA les facilités concernant la perception de l'impôt sur les importations.

Commentaire des dispositions

Art. 3, let. a

La notion d'enclave douanière étrangère est définie à l'art. 11, al. 2, P-LE-OFDF.

Art. 7, al. 3, let. a, et 4

Al. 3, let. a: cette disposition correspond matériellement au droit en vigueur, mais la terminologie est adaptée à celle du P-LE-OFDF. En outre, la formulation met plus clairement en évidence le fait qu'avec la «déclaration d'engagement pour l'étranger», l'AFC autorise la personne concernée à assortir en son propre nom le bien de la destination de l'importation en libre pratique et donc à agir en tant que personne assujettie à l'impôt sur les importations, mais n'autorise pas l'importation proprement dite. Le titulaire d'une telle autorisation peut renoncer à l'utiliser dans certains cas. Il doit alors indiquer en temps utile son choix d'y renoncer sur la facture adressée au destinataire, à savoir au plus tard au moment où la déclaration des marchandises devient contraignante.

Al. 4: cette nouvelle disposition ne modifie pas la situation juridique. La réglementation relative aux dépôts d'expédition et dépôts de marchandises en consignation, qui figure dans le droit en vigueur à l'art. 4 OTVA, est inscrite dans la loi, sans changement matériel. Les adaptations rédactionnelles effectuées visent à rendre la disposition plus compréhensible. En outre, l'art. 51, al. 2, let. c, ch. 1, LTVA peut ainsi renvoyer à cette disposition.

Art. 23, al. 2, ch. 3, 3bis, 5, 6, 7, let. b, et 11, et 3, 1re phrase

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. Le P-LE-OFDF ne prévoit plus de tels régimes particuliers, mais une procédure pour différentes destinations (art. 24 P-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 de biens assortis de la destination du transit, de l'importation pour perfectionnement actif, de l'importation pour admission temporaire ou de l'acheminement dans un entrepôt douanier. Le ch. 3 est donc reformulé: l'exonération de l'impôt concernera la livraison de biens qui se trouvaient déjà sur le territoire suisse, mais pas en libre pratique car assortis d'une destination autorisée visée à l'art. 24, al. 1, let. c, d, f ou g, P-LE-OFDF. La formulation «pas en libre pratique» remplace l'expression «sous surveillance douanière». Pour ces biens, la dette fiscale sera conditionnelle du fait de leur destination. Elle deviendra caduque lorsque les conditions prévues par l'autorisation sont remplies, et une nouvelle dette fiscale naîtra si les biens font l'objet d'une nouvelle déclaration (art. 39 P-LE-OFDF). La dette fiscale pourra également devenir exigible au *prorata*, c'est-à-dire devenir caduque uniquement en partie. S'agissant de la TVA, il en sera par exemple ainsi lorsque l'impôt sur les importations est dû sur la contre-prestation pour l'utilisation des biens sur le territoire suisse (art. 54, al. 1, let. d, LTVA).

La livraison de biens qui sont restés sous surveillance douanière sur le territoire suisse en vertu d'un régime international de transit (convention relative à un régime de transit commun et convention TIR du 14 novembre 1975[237]) ou d'un régime international d'admission temporaire (convention d'Istanbul, carnet ATA) est actuellement traitée de la même manière selon la pratique administrative. Afin d'inscrire cette pratique dans la loi, et de créer ainsi davantage de sécurité juridique, le ch. 3 mentionne également les biens qui ne se trouvent pas en libre pratique en application directe d'un traité international.

En outre, le ch. 3 précise que la livraison ne sera pas exonérée de l'impôt lorsqu'une «déclaration d'engagement pour le territoire suisse» est utilisée. Avec la «déclaration d'engagement pour le territoire suisse», l'AFC octroie au fournisseur de la prestation l'autorisation d'assortir en son propre nom de la destination de l'importation en libre pratique des biens qui se trouvent sur le territoire suisse sans y être en libre pratique. Le fournisseur remplace ainsi le destinataire de la prestation en tant que personne assujettie à l'impôt sur les importations et il est assujetti à l'impôt sur le territoire suisse. La livraison qu'il effectue en utilisant la «déclaration d'engagement pour le territoire suisse» est soumise à l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse.

Al. 2, ch. 3bis: ce chiffre est abrogé, car le P-LE-OFDF ne fait plus de distinction entre dépôts francs sous douane et entrepôts douaniers ouverts pour les biens assortis de la destination de l'acheminement dans un entrepôt douanier.

Al. 2, ch. 5: la principale modification de cette disposition consiste en l'adaptation du renvoi, car la naissance de la dette fiscale au titre de l'impôt sur les importations est régie par le droit douanier. Cette dette fiscale naît par conséquent en même temps que la dette fiscale régie par l'art. 38, al. 1, P-LE-OFDF (actuel art. 69 LD). Conformément à l'art. 38, al. 1, let. a, P-LE-OFDF, dans la circulation transfrontalière des marchandises, la dette fiscale prend naissance au moment où la déclaration des marchandises devient contraignante. Le ch. 5 renvoie par conséquent directement à l'art. 20 LE-OFDF.

Al. 2, ch. 6: l'adaptation du ch. 6 à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF concerne le texte allemand uniquement.

Al. 2, ch. 7, let. b: une expression ne figurant pas dans le P-LE-OFDF est remplacée.

Al. 2, ch. 11: les biens de boutiques hors taxes sont régis par l'art. 71, al. 1, P-LE-OFDF.

Al. 3, 1re phrase: la destination de l'acheminement dans un entrepôt douanier englobe l'exportation dans les entrepôts douaniers ouverts et les dépôts francs sous douane.

Art. 28, al. 1, let. c

Dans le P-LE-OFDF, il n'est pas question de «créance conditionnelle», mais de «dette fiscale conditionnelle». L'expression «créance ferme» ne figure pas non plus dans cet acte. Une adaptation rédactionnelle est donc nécessaire à l'art. 28, al. 1, let. c. Il y est désormais question de «dette fiscale» et non plus de «créance».

237 RS **0.631.252.512**

Art. 50

Al. 1: selon l'actuel art. 50 LTVA, la législation douanière s'applique à l'impôt sur les importations, sauf si les dispositions suivantes de la LTVA en disposent autrement. Ce renvoi doit être adapté en raison de la réorganisation du droit douanier. Pour l'impôt sur les importations, la LE-OFDF et la LDD seront désormais applicables, pour autant que la LTVA elle-même ne contienne pas de dispositions dérogatoires. La LE-OFDF règlera surtout la procédure de perception des redevances et la LDD traitera les questions de droit matériel. Le renvoi à la LE-OFDF et à la LDD permettra d'assurer l'harmonisation de la perception des redevances par l'OFDF. Il concernera également la disposition transitoire de l'art. 29, al. 1, LDD relative aux procédures pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la LDD et de la LE-OFDF. L'art. 113, al. 3, LTVA ne sera pas applicable à l'impôt sur les importations.

Al. 2: avec l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, les modifications de la LTVA présentées à l'annexe 2 entreront elles aussi en vigueur. Cependant, jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance soient créées dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral pourra prévoir l'application d'un droit transitoire dérogeant à la LE-OFDF, à la P-LDD et aux modifications d'autres actes législatifs prévues dans l'annexe 2 (art. 212, al. 1, P-LE-OFDF; voir aussi les explications concernant le chapitre 4 du titre 13 P-LE-OFDF). En conséquence, le Conseil fédéral déclarera encore applicables des dispositions du droit actuel en lieu et place de celles du nouveau droit. Selon l'état actuel des connaissances, cette réglementation devrait s'appliquer également aux modifications relatives à la perception de l'impôt sur les importations figurant à l'annexe 2. Pour concrétiser ce principe dans la LTVA, un deuxième alinéa est ajouté à l'art. 50. Ce nouvel alinéa renvoie expressément aux dispositions transitoires des art. 212 à 217 LE-OFDF, qui permettront au Conseil fédéral d'ordonner l'application d'un droit transitoire. L'al. 2 est donc, dans une certaine mesure, une disposition charnière de la LTVA, qui rend transparente l'application des dispositions transitoires de la LE-OFDF. Dès que le nouveau système d'information de l'OFDF contiendra toutes les bases techniques nécessaires à la perception de l'impôt sur les importations selon le nouveau droit, la référence au droit transitoire pourra être supprimée. C'est pourquoi l'art. 212, al. 5, P-LE-OFDF autorise le Conseil fédéral à abroger ces dispositions charnières. Ceci s'applique également à cet al. 2, mais l'al. 1, quant à lui, est appelé à survivre à la réglementation transitoire.

Art. 51, al. 1 et 2

Al. 1: est en principe assujettie à l'impôt sur les importations la personne qui dispose économiquement des biens dès leur introduction sur le territoire douanier (let. a), dès que les biens ont été assortis de la même ou d'une autre destination (let. b) ou en cas d'exigibilité d'une dette fiscale conditionnelle (let. c). Au sens de la LTVA, une personne «dispose économiquement» d'un bien lorsqu'elle peut en disposer comme un propriétaire, à savoir le consommer ou l'utiliser elle-même ou encore le mettre dans le commerce en son nom propre. Cette notion ne correspond donc pas exactement à la notion de propriété au sens du droit civil. Ainsi, le destinataire d'un bien livré sous réserve de propriété en dispose économiquement, contrairement à la personne à qui un bien est transféré dans le cadre d'une cession à titre de sûreté.

Al. 2: en dérogation au principe édicté à l'al. 1, l'al. 2 désigne une autre personne assujettie à l'impôt sur les importations dans une série de cas.

Let. a, ch. 1: le fournisseur de la prestation est assujetti à l'impôt sur les importations lorsque le lieu de la livraison est transféré de l'étranger en Suisse, soit parce que le fournisseur utilise, sur autorisation, une «déclaration d'engagement pour l'étranger», soit parce que le fournisseur est assujetti à l'impôt sur le territoire suisse en raison du chiffre d'affaires réalisé avec l'importation de petits envois exonérés de l'impôt sur les importations (réglementation régissant la vente par correspondance).

Let. a, ch. 2: le fournisseur de la prestation est également assujetti à l'impôt sur les importations lorsqu'il utilise, sur autorisation, une «déclaration d'engagement pour le territoire suisse» pour assortir de la destination de l'importation en libre pratique des biens qui étaient assortis de la destination du transit, de l'importation pour perfectionnement actif ou de l'importation pour admission temporaire ou se trouvaient dans un entrepôt douanier.

Let. b: le cas des opérations en chaîne est réglé séparément, car deux personnes au moins disposent économiquement du bien dès son importation (l'intermédiaire et le dernier destinataire).

Let. c, ch. 1: lorsqu'après leur importation des biens sont d'abord placés pour stockage temporaire dans un dépôt d'expédition ou dans un dépôt de marchandises en consignation, le destinataire ultérieur de ces biens est assujetti à l'impôt sur les importations, à condition que le destinataire de la livraison et la contre-prestation due soient connus au moment de l'importation des biens (voir commentaire de l'art. 7, al. 4).

Let. c, ch. 2: la mise à la disposition d'un tiers de biens à des fins d'usage ou de jouissance se fait en règle générale dans le cadre d'une opération de location ou de *leasing*. La mise à disposition est considérée comme ayant lieu à l'étranger lorsque le lieu où se trouve le bien lors de sa mise à la disposition d'un tiers (art. 7, al. 1, let. a, LTVA) ou le lieu où commence le transport ou l'expédition du bien à destination de l'acquéreur ou, sur ordre de ce dernier, à destination d'un tiers (art. 7, al. 1, let. b, LTVA) se situe à l'étranger.

Let. c, ch. 3: lorsque des biens qui étaient assortis de la destination du transit, de l'importation pour perfectionnement actif ou de l'importation pour admission temporaire ou se trouvaient dans un entrepôt douanier sont mis à la disposition d'un tiers à des fins d'usage ou de jouissance (par ex. dans le cadre d'une opération de location), ils sont, lors de leur mise à disposition, importés en libre pratique, assortis de la même destination à d'autres conditions ou assortis d'une autre des destinations mentionnées. En général, les biens devraient être assortis de la destination de l'importation pour admission temporaire.

Let. d: le finisseur sera assujetti à l'impôt sur les importations lorsqu'il travaille à façon des biens en provenance de l'étranger fournis par une personne non inscrite au registre des assujettis sur le territoire suisse et qu'il exporte ensuite directement les biens perfectionnés.

Art. 51a

Les adaptations figurant dans cet article sont liées à la précision de la notion de «personne assujettie à l'impôt sur les importations». À l'instar des personnes qui établissent professionnellement des déclarations en douane dans le droit en vigueur, les responsables des données pourront fournir une prestation préalable et verser l'impôt sur les importations à l'OFDF pour la personne qui y est assujettie. Il faut donc pouvoir réclamer les créances fiscales correspondantes aux responsables des données. La responsabilité solidaire actuellement prévue par l'art. 51, al. 2, est par conséquent maintenue. Mais afin de ne pas surcharger l'art. 51, la responsabilité solidaire des responsables des données est réglée dans un article distinct.

Comme à l'heure actuelle, il y a des exceptions à la responsabilité solidaire. Les conditions prévues par les let. a à c seront cumulatives; elles sont reformulées, mais ne changent pas sur le fond.

La let. b est modifiée plus largement, car la procédure centralisée de décompte (PCD) ne sera plus régie par la loi. À l'avenir, il faudra que l'OFDF ait réclamé l'impôt sur les importations directement à la personne qui y est assujettie, ce qui constituera la règle générale en vertu de l'art. 40, al. 2, P-LE-OFDF.

Art. 52, al. 1, phrase introductive et let. b

Cette disposition ne change pas sur le fond, mais la terminologie de la phrase introductive est adaptée et le renvoi de la let. b relatif aux boutiques hors taxes est modifié.

Art. 53, al. 1, phrase introductive et let. d, f et i à l, 1bis, 1ter et 2

Diverses adaptations de la terminologie et des renvois sont effectuées dans cette disposition. L'expression «sur la base d'un contrat d'entreprise», qui n'apparaît pas dans le reste de la législation sur la TVA, est supprimée aux let. j, k et l.

Al. 1, let. d: à l'avenir, les artistes ayant un domicile permanent en Suisse ne devront plus nécessairement séjourner temporairement à l'étranger pour leurs études pour bénéficier d'une exonération des droits de douane pour leurs études et œuvres (art. 5, al. 1, let. h, P-LDD). Ce changement entraîne une extension de l'exonération de l'impôt prévue par l'art. 53, al. 1, let. d, LTVA. Toutefois, comme la let. c s'applique en général déjà pour les œuvres d'art, cette extension n'aura guère d'impact en pratique.

Al. 1, let. f: cette lettre est adaptée à la terminologie du P-LE-OFDF. Elle correspond matériellement au droit en vigueur.

Al. 1, let. i: à des fins de clarté, la let. i règle uniquement l'exonération de l'impôt des biens importés pour admission temporaire. Les dispositions relatives au perfectionnement actif font l'objet du nouvel al. 1ter.

La réglementation est également mise à jour. Sur le fond, l'exonération de l'impôt des biens importés pour admission temporaire correspond au droit en vigueur, mais elle est limitée par la réserve suivante: l'impôt sur les importations est 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 exonération d'impôt, mais que la contre-prestation due pour la location du chapiteau sera soumise à l'impôt sur les importations.

Al. 1bis: l'impôt sur les importations n'est pas perçu sur la contre-prestation pour l'utilisation de moyens d'exploitation importés temporairement lorsque la personne qui y est assujettie a son domicile à l'étranger, est inscrite au registre des assujettis sur le territoire suisse et importe temporairement des moyens d'exploitation pour la création d'une œuvre ou pour l'exécution d'un mandat. À l'heure actuelle, lors de l'admission temporaire de tels moyens d'exploitation, l'impôt sur les importations est calculé d'office sur un loyer fictif, et les assujettis peuvent en général le déduire en tant qu'impôt préalable. La nouvelle réglementation épargnera à l'administration une taxation d'office complexe et chronophage qui compliquerait l'automatisation des processus.

Al. 1ter: la réglementation relative à l'exonération de l'impôt pour le perfectionnement actif est déplacée de l'al. 1, let. i, à l'al. 1ter. Rien ne change sur le fond. 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 la personne qui y est assujettie 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 fiscale correspondante.

Al. 2: cet alinéa correspond matériellement au droit en vigueur. Le renvoi est adapté en raison de la révision totale du droit douanier.

Art. 54, al. 1, phrase introductive et let. b, d, e, f et g, 3, let. a, et 4

Al. 1, phrase introductive: une précision est apportée à la phrase introductive. Le terme «impôt» est remplacé par «impôt sur les importations».

Al. 1, let. b, e et f: la let. b est restructurée afin d'améliorer sa lisibilité. L'expression «sur la base d'un contrat d'entreprise», qui n'apparaît pas dans le reste de la législation sur la TVA, est supprimée aux let. e et f.

Al. 3, let. a: une précision est apportée à la let. a. L'expression «la TVA à percevoir» est remplacée par «l'impôt sur les importations à percevoir».

Al. 4: dans le but d'harmoniser la perception des redevances relevant de la compétence de l'OFDF, une disposition relative à l'estimation de la base de calcul de l'impôt dans les limites du pouvoir d'appréciation de l'OFDF est introduite à l'art. 22, al. 3, P-LE-OFDF. L'art. 54, al. 4, LTVA est par conséquent abrogé.

Art. 55

Une adaptation terminologique est apportée au texte allemand uniquement.

Art. 56

Cet article est entièrement révisé, car les adaptations requises sont considérables. Les dispositions relatives à la perception de l'impôt sur les importations (al. 2 et 3 en vigueur) sont abrogées, étant donné que la LE-OFDF sera applicable.

Al. 1: les renvois sont adaptés aux nouvelles dispositions de la LE-OFDF.

Al. 2: la réglementation prévue par l'al. 2 est nécessaire, car, lorsque les biens sont assortis de la destination de l'importation pour perfectionnement actif (art. 24, al. 1, let. d, P-LE-OFDF), la dette fiscale au titre de l'impôt sur les importations, contrairement à la dette fiscale pour les droits de douane, sera ferme (inconditionnelle) si les conditions de l'exonération de l'impôt au sens de l'art. 53, al. 1, let. j, LTVA ne sont pas remplies. Ce cas se présentera par exemple quand l'entreprise suisse chargée du perfectionnement a acheté à l'étranger les biens devant être perfectionnés. La pratique actuelle sera ainsi maintenue.

Al. 3: la réglementation prévue par cet alinéa est nécessaire, car, lorsque les biens sont assortis de la destination de l'importation pour admission temporaire (art. 24, al. 1, let. f, P-LE-OFDF), la dette fiscale conditionnelle au titre de l'impôt sur les importations ne deviendra caduque que si l'impôt sur les importations grevant la contre-prestation pour l'utilisation de biens a été acquitté. Cet impôt grevant la contre-prestation pour l'utilisation de biens (art. 54, al. 1, let. d) ne sera en principe fixé dans le cadre d'une procédure subséquente qu'après la réexportation du bien importé temporairement. La pratique actuelle est ainsi maintenue.

Al. 4: les renvois sont adaptés aux nouvelles dispositions de la P-LE-OFDF.

Al. 5: «impôt» est remplacé par «impôt sur les importations».

Art. 57 et 58

Les dispositions régissant l'intérêt moratoire et les exceptions à l'obligation de payer un intérêt moratoire sont abrogées, étant donné que l'intérêt moratoire sera régi exclusivement par l'art. 49 LE-OFDF.

Art. 59, al. 1, 2 et 6

Des adaptations rédactionnelles et terminologiques sont apportées à des fins de simplification, sans changement matériel; «impôt» est ainsi remplacé par «impôt sur les importations», et «importateur» par la notion de personne assujettie à l'impôt sur les importations.

Art. 60, al. 1, 2, phrase introductive et let. a, et 4

Adaptations rédactionnelles et terminologiques; «impôt» est notamment remplacé par «impôt sur les importations».

Art. 61

Cette disposition relative à l'intérêt rémunératoire est abrogée, étant donné que l'art. 49 LE-OFDF s'appliquera.

Art. 62

La compétence de l'OFDF pour la perception de l'impôt sur les importations restera réglée dans la LTVA. Cette perception étant toutefois régie par la LE-OFDF, la deuxième phrase de l'al. 1 est abrogée.

La dénomination «organes de l'OFDF» est remplacée par «OFDF». Dans un souci d'exhaustivité, l'art. 75*a*, omis par erreur dans le droit en vigueur, est ajouté à l'énumération de la deuxième phrase de l'al. 2.

L'art. 80 LTVA est également ajouté à cette énumération. Dans le droit en vigueur, il ne s'applique qu'à l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse et à l'impôt sur les acquisitions. L'OFDF accorde actuellement des facilités, en vertu de l'art. 42 LD, pour la perception de l'impôt sur les importations. L'intégration de l'art. 80 LTVA dans l'énumération figurant à l'al. 2 permet de créer davantage de sécurité juridique, en relation avec l'art. 191 LE-OFDF, et d'inscrire à juste titre dans la LTVA les facilités concernant la perception de l'impôt sur les importations.

En guise d'exemple, on peut citer la facilité liée à la perception de l'impôt sur les importations grevant la contre-prestation pour l'utilisation de biens (art. 54, al. 1, let. d, LTVA). En vertu d'un accord, la perception de l'impôt sur les importations dû par les personnes procédant régulièrement à de telles opérations est effectuée sur la base d'un pourcentage défini ou d'une contre-prestation moyenne, la base de calcul de l'impôt appliquée étant vérifiée périodiquement.

Art. 63, al. 1

À l'art. 63, al. 1, il n'est plus question d'«importateurs assujettis» mais de «personnes assujetties à l'impôt sur les importations».

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 par le P-LE-OFDF, la remise de toutes les redevances visées à l'art. 8 P-LE-OFDF est réglée à l'art. 61 P-LE-OFDF.

Le motif de remise pour cause d'insolvabilité de l'importateur (actuel art. 64, al. 1, let. d, LTVA) est toutefois maintenu en complément. Il constitue une concession accordée à la branche des transitaires déjà dans l'ordonnance du 22 juin 1994 régissant la taxe sur la valeur ajoutée[238]. Avec l'introduction de la TVA, la branche des transitaires a en effet dû assumer un risque de ducroire bien plus élevé que dans le régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

En outre, la notion d'«importateur» est remplacée par celle de «personne assujettie à l'impôt sur les importations».

238 RO **1994** 1464; **1995** 4669; **1996** 2378; **1997** 2779; **1998** 1801; **2000** 1300

Art. 75a, al. 2

Les dispositions relatives à l'assistance administrative internationale des art. 115 à 115*i* LD sont reprises, sans changement sur le fond, aux art. 172 à 181 P-LE-OFDF. Par conséquent, l'assistance administrative exécutée par l'AFC est régie par ces dispositions.

Art. 76b, al. 2

La désignation «TVA» est remplacée par l'expression «impôt sur les importations».

Art. 101, al. 4

Comme c'était le cas jusqu'à présent dans la LTVA, une règle relative au concours d'infractions différente selon l'autorité compétente (AFC ou OFDF) continue de s'appliquer. En ce qui concerne le concours d'infractions, l'art. 101, al. 4, renvoie désormais au P-LE-OFDF. Etant donné que les règles relatives aux concours d'infractions ont été formulées de manière uniforme à l'art. 195 P-LE-OFDF, il est renoncé à une disposition spécifique dans la LTVA. Avec les règles uniformes relatives au concours d'infractions figurant à l'art. 195 P-LE-OFDF, il est garanti que les mêmes règles s'appliquent à toutes les lois ou dispositions pénales appliquées par l'OFDF. La réglementation actuelle de l'art. 101, al. 4, LTVA n'est pas modifiée sur le fond.

Art. 103, al. 1 et 4

Al. 1: en vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF, les règles du titre 10 du P-LE-OFDF sont toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définit l'OFDF en tant qu'autorité compétente en matière de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale dans le domaine de l'impôt sur les importations, l'art. 103, al. 1, LTVA renvoie à la LE-OFDF est donc purement déclaratoire en raison de l'art. 193 P-LE-OFDF.

L'al. 4 garantit que l'art. 196 P-LE-OFDF s'applique également dans le domaine de l'impôt sur les importations. Dans les domaines de l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse et de l'impôt sur les acquisitions, les conditions prévues par la première phrase (principe d'opportunité) ne correspondront plus à celles visées à l'art. 52 CP, mais seront propres à la LTVA.

Art. 105, al. 2 et 3

En vertu de l'art. 105, al. 2, les mandats de répression passés en force sont assimilés à un jugement de première instance. Ce principe est inscrit dans la loi par souci de clarté. Cela permet également d'établir clairement que les mandats de répression ne constituent pas en soi des jugements de première instance.

La prescription de l'assujettissement à une prestation ou à une restitution en vertu de 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 la poursuite 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'instruction pénale soit achevée. Afin de corriger le plus simplement possible cette omission aux conséquences singulières, un renvoi complémentaire à l'art. 105, al. 4, LTVA s'impose. L'ajout de cette précision permet de mener à terme l'instruction pénale et d'établir suffisamment les faits avant que la décision relative à l'assujettissement à la prestation soit rendue.

23. Loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac[239]

Remplacement d'expressions

Dans tout l'acte, «Direction générale des douanes» est remplacé par «OFDF», en raison du changement de dénomination de l'AFD. Comme il convient de reprendre ici la terminologie du P-LE-OFDF, «entrepôt fiscal agréé» est en outre remplacé par «entrepôt fiscal» et «Suisse», par «territoire douanier».

Art. 1a et 3

Art. 1*a*, al. 1, et 3: l'art. 1*a*, al. 1, définit l'applicabilité de la LE-OFDF et remplace l'art. 3 en vigueur. Il précise ainsi que sauf disposition contraire de la LTab, la LE-OFDF s'appliquera à l'imposition du tabac.

Art. 1*a*, al. 2: avec l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, les modifications de la LTab présentées à l'annexe 2 entreront elles aussi en vigueur. Cependant, jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance soient créées dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral pourra prévoir l'application d'un droit transitoire dérogeant à la LE-OFDF, à la P-LDD et aux modifications d'autres actes législatifs prévues dans l'annexe 2 (art. 212, al. 1, P-LE-OFDF; voir aussi les explications concernant le chapitre 4 du titre 13 P-LE-OFDF). En conséquence, le Conseil fédéral déclarera encore applicables des dispositions du droit actuel en lieu et place de celles du nouveau droit. Selon l'état actuel de nos connaissances, cette réglementation devrait s'appliquer également aux modifications relatives à la perception de l'impôt sur le tabac figurant à l'annexe 2. Ce principe est concrétisé dans la LTab elle-même par l'al. 2. Cet alinéa renvoie expressément aux dispositions transitoires des art. 212 à 217 LE-OFDF, qui permettront au Conseil fédéral d'ordonner l'application d'un droit transitoire. L'al. 2 est donc, dans une certaine mesure, une disposition charnière de la LTab, qui rend transparente l'application des dispositions transitoires de la LE-OFDF. Dès que le nouveau système d'information de l'OFDF contiendra toutes les bases techniques nécessaires à la perception de l'impôt sur le tabac selon le nouveau droit, la référence au droit transitoire pourra être supprimée. C'est pourquoi l'art. 212, al. 5, P-LE-OFDF autorise le Conseil fédéral à abroger ces dispositions charnières. Ceci s'applique également à cet al. 2, mais les al. 1 et 3, quant à eux, sont appelés à survivre à la réglementation transitoire.

239 RS **641.31**

Art. 1*a*, al. 3: 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.

Art. 2

L'OFDF exécutera la LTab et fera ainsi office d'autorité fiscale.

L'indemnisation pour les frais d'exécution est actuellement régie par l'ordonnance du 14 octobre 2009 sur l'imposition du tabac[240]. Le terme d'indemnité d'exécution sera à l'avenir utilisé de manière uniforme. Le Conseil fédéral fixera dans tous les cas le montant de cette indemnité. Le nouvel al. 2 constitue la base légale nécessaire à cet effet.

Art. 4, al. 4

L'objet de l'impôt continuera d'être régi par la LTab. L'al. 4 est abrogé en raison des adaptations terminologiques effectuées et du remplacement de «Suisse» par «territoire douanier».

Art. 5, let. a

Compte tenu de la révision totale de la loi sur les douanes, il convient 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 titulaires d'autorisations d'exploiter des 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 convient de combler cette lacune dans le cadre de la révision de la LD. Comme le terme de débiteur de la dette douanière n'est pas utilisé dans le P-LE-OFDF, les débiteurs de la dette fiscale visés à l'art. 40, al. 1, P-LE-OFDF feront office d'assujettis à l'impôt pour les tabacs manufacturés importés.

Art. 7

L'art. 7 est abrogé, car la succession fiscale sera régie conformément aux dispositions relatives à la responsabilité solidaire qui figurent aux art. 42 ss P-LE-OFDF.

Art. 8

L'art. 11 est abrogé, car la responsabilité solidaire des personnes chargées de la liquidation et des organes des personnes morales sera supprimée.

240 RS **641.311**

Art. 9, al. 1, let. b

La let. b est abrogée, car la naissance de la dette fiscale lors de l'importation sera régie par l'art. 38 P-LE-OFDF.

Art. 11, al. 1bis

L'al. 1bis constitue la base relative à la fixation de taux forfaitaires dans le trafic touristique et pour les envois à l'importation destinés à des particuliers. Il se fonde sur l'art. 16, al. 1, LD en ce qui concerne le trafic touristique.

Dans la pratique, les taux forfaitaires sont appliqués depuis des années déjà aux envois à l'importation destinés à des particuliers. Il convient à présent d'inscrire ce principe dans la loi. Comme dans le trafic touristique, ce dernier permettra de faciliter le dédouanement et, partant, d'accélérer l'importation. La part de l'impôt sur le tabac sur laquelle porteront les taux forfaitaires sera déterminée sur la base des prix moyens en vigueur en Suisse. Cela permettra de garantir une égalité de traitement entre les importations destinées à des particuliers et les importations commerciales.

La possibilité de fixer des taux forfaitaires et des limites quantitatives est conforme aux dispositions de l'art. 8 P-LDD. Il est cependant inutile d'y renvoyer. À la suite de la révision totale de la LD, les actes législatifs relevant du droit fiscal seront placés au même niveau que la loi-cadre (LE-OFDF). Cela nécessite la création de la base correspondante dans l'acte législatif concerné relevant du droit fiscal, en l'occurrence la LTab.

Art. 13, al. 3, let. a

Il ne sera plus absolument nécessaire de fournir des sûretés en vue de l'inscription dans le registre des fabricants ou des importateurs de tabacs manufacturés. S'il convient toutefois d'en fournir, les dispositions générales des art. 43 ss seront applicables. La let. a est modifiée en conséquence.

Art. 15, al. 1

Comme les mesures de contrôle prévues à l'al. 1 sont régies par les art. 82 et 83 P-LE-OFDF, qui concernent les obligations particulières de procédure, il convient d'abroger la deuxième et la troisième phrase figurant ici. Les contrôles effectués par l'OFDF sont régis par le titre 6 du P-LE-OFDF.

Art. 16, al. 1bis, et 24, al. 1, let. a

Contrairement à ce qui est le cas dans la LD, l'expression «sous la surveillance douanière» n'est pas utilisée dans le P-LE-OFDF. À la place, il est fait mention de la déclaration des marchandises concernées destinées à l'exportation en libre pratique. L'exportation doit être prouvée.

Art. 17, al. 1

Dans un souci de précision, le terme de rapport est remplacé par celui de rapport sur les produits.

Art. 18

L'art. 18 est abrogé.

La procédure de détermination de l'impôt sur le tabac sera entièrement numérisée. Le titre 2 du P-LE-OFDF constitue la base légale applicable 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 art. 6, let. i, P-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 est régie par l'art. 47 P-LE-OFDF et par les dispositions d'exécution correspondantes, l'art. 19 LTab est abrogé.

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 le P-LE-OFDF est fondée sur une décision de taxation assortie d'un délai de paiement. Les délais de paiement sont fixés par le DFF en vertu de l'art. 48, al. 2, P-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 est abrogé.

Il convient d'appliquer à l'avenir un taux d'intérêt moratoire et rémunératoire uniforme. Le Conseil fédéral fixe ce taux en vertu de l'art. 49 P-LE-OFDF.

Art. 21

L'art. 21 est abrogé, car les sûretés et le gage fiscal seront régis par le titre 3 P-LE-OFDF.

Art. 22

L'art. 22 est abrogé, car la perception subséquente est régie par le titre 3, chapitre 3, P-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'entreprises soit remboursé d'office est abrogée. La correction de la taxation devra être demandée durant le délai d'opposition d'un an.

Art. 23

L'art. 23 est abrogé, car la prescription est régie par l'art. 50 P-LE-OFDF.

Art. 24, al. 1, let. a et b, et 3

L'art. 24 est adapté à la terminologie du P-LE-OFDF, et l'al. 3 est abrogé, car l'assujettissement à l'impôt lors de l'importation est régi par la LTab.

Art. 25

L'art. 25 est abrogé, car la remise est régie par le titre 3, chapitre 3 P-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.

Section 5 (art. 26 à 26e)

La section 5 (art. 26 à 26*e*) est abrogée.

En raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, les dispositions de base relatives à l'entrepôt fiscal sont inscrites à l'art. 68 P-LE-OFDF. Les dispositions particulières figureront à l'avenir dans l'ordonnance d'exécution de la LE-OFDF.

Art. 28, al. 4

La recommandation émise par le CDF dans son rapport d'audit 17542 et demandant que la surveillance du Fonds de prévention du tabagisme soit harmonisée dans la loi et l'ordonnance n'a pas pu être mise en œuvre dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance sur le Fonds de prévention du tabagisme. Compte tenu du rattachement institutionnel de ce fonds à l'OFSP, ce dernier ne peut pas procéder à la surveillance pour des raisons de gouvernance, si bien que la surveillance restera du ressort du Secrétariat général du Département fédéral de l'intérieur.

Section 7 (art. 30)

La section 7 (art. 30) est abrogée.

En vertu de l'art. 60 P-LE-OFDF, l'OFDF ne pourra réclamer la restitution de l'impôt à des assujettis que dans un délai d'un an. Le délai visé à l'art. 12 DPA reste applicable.

Section 8 (art. 31 et 32)

La section 8 (art. 31 et 32) est abrogée.

Les voies de droit seront régies par le titre 5, chapitre 2, P-LE-OFDF. Le délai d'opposition contre les décisions de taxation rendues par l'OFDF est d'un an (art. 85 P-LE-OFDF). Les décisions et 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 (art. 87 P-LE-OFDF). Les différents délais applicables en fonction de l'organe décisionnel compétent au sein de l'OFDF sont supprimés.

Art. 34 à 37a

Les dispositions pénales sont modifiées 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 du P-LDD est valable par analogie.

Art. 39, titre marginal

«6. Inobservation de prescription d'ordre» est remplacé par «6. Inobservation de dispositions et d'instructions»

Compte tenu de l'uniformisation des dispositions pénales, l'inobservation des prescriptions d'ordre est régie de manière homogène par le P-LE-OFDF. L'art. 39 LTab est conservé, car il contient des dispositions spécifiques relatives à l'impôt sur le tabac; seul le titre est modifié. Aucune modification de fond n'est apportée. En sa qualité de *lex specialis*, cet article prévaut sur les dispositions générales de l'art. 207 P-LE-OFDF.

Art. 40

Les dispositions pénales relatives aux infractions commises dans une entreprise figurent à l'art. 194 P-LE-OFDF et sont par conséquent abrogées dans la LTab.

Art. 42

L'art. 42 est abrogé, car le concours d'infractions est régi par l'art. 195 P-LE-OFDF.

Art. 43, al. 1 et 3, et 43a

En vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF, les règles du titre 10 P-LE-OFDF seront toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définit l'OFDF en tant qu'autorité compétente en matière de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale, l'art. 43 LTab renvoie à la LE-OFDF et à la DPA est donc purement déclaratoire en raison de l'art. 193 P-LE-OFDF et de la règle correspondante prévue à l'art. 1 DPA.

En raison de l'uniformisation des dispositions pénales, les dispositions de l'art. 43*a* LTab sont intégrées à l'art. 43, al. 3, LTab. Aucune modification de fond n'est apportée. L'art. 43*a* LTab est par conséquent abrogé.

Dispositions transitoires relatives à la modification du ...

Pour des raisons de sécurité juridique, les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de la modification de cette loi seront menées à terme selon l'ancien droit, du point de vue tant formel que matériel.

24. Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière[241]

Remplacement d'une expression

Dans tout l'acte, «Direction générale des douanes» est remplacé par «OFDF», en raison du changement de dénomination de l'AFD.

Art. 1, al. 1

Le terme «territoire douanier suisse» est utilisé dans le droit en vigueur. Il est modifié en raison de la nouvelle terminologie introduite dans le P-LE-OFDF.

Art. 2a et 6

L'art. 2*a*, al. 1, définit l'applicabilité du P-LE-OFDF et remplace l'art. 6 en vigueur. Il précise ainsi que sauf disposition contraire de LIB, la LE-OFDF s'appliquera à l'imposition de la bière.

Art. 2*a*, al. 2: avec l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, les modifications de la LIB présentées à l'annexe 2 entreront elles aussi en vigueur. Cependant, jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance soient créées dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral pourra prévoir l'application d'un droit transitoire dérogeant à la LE-OFDF, à la LDD et aux modifications d'autres actes législatifs prévues dans l'annexe 2 (art. 212, al. 1, P-LE-OFDF; voir aussi les explications concernant le titre 13, chapitre 4, P-LE-OFDF). En conséquence, le Conseil fédéral déclarera encore applicables des dispositions du droit actuel en lieu et place de celles du nouveau droit. Selon l'état actuel des connaissances, cette réglementation devrait s'appliquer également aux modifications relatives à la perception de l'impôt sur la bière figurant à l'annexe 2. Ce principe est concrétisé dans la LIB elle-même par l'al. 2. Cet alinéa renvoie expressément aux dispositions transitoires des art. 212 à 217 LE-OFDF, qui permettront au Conseil fédéral d'ordonner l'application d'un droit transitoire. L'al. 2 est donc, dans une certaine mesure, une disposition charnière de la LIB, qui rend transparente l'application des dispositions transitoires de la LE-OFDF. Dès que le nouveau système d'information de l'OFDF contiendra toutes les bases techniques nécessaires

241 RS **641.411**

à la perception de l'impôt sur la bière selon le nouveau droit, la référence au droit transitoire pourra être supprimée. C'est pourquoi l'art. 212, al. 5, P-LE-OFDF autorise le Conseil fédéral à abroger ces dispositions charnières. Ceci s'applique également à cet al. 2, mais l'al. 1, quant à lui, est appelé à survivre à la réglementation transitoire.

Art. 4

Les dispositions relatives à la naissance de la créance fiscale sont modifiées en raison de la nouvelle terminologie utilisée dans le P-LE-OFDF. Comme la naissance de la dette fiscale lors de l'importation est régie par l'art. 38 P-LE-OFDF, la let. b devient superflue. La subdivision de l'article en lettres est supprimée pour ce qui est de l'objet de réglementation restant (actuelle let. a).

Art. 5 et 43, al. 2

L'OFDF exécutera la LIB et fera ainsi office d'autorité fiscale. L'art. 5 remplace l'art. 43, al. 2.

Art. 7, let. b

Comme le terme de débiteur de la dette douanière n'est pas utilisé dans le P-LE-OFDF, les débiteurs de la dette fiscale visés à l'art. 40, al. 1, P-LE-OFDF font office d'assujettis à l'impôt pour la bière importée.

Art. 8

L'art. 8 est abrogé.

La succession fiscale est régie conformément aux dispositions relatives à la responsabilité solidaire qui figurent aux art. 41 ss P-LE-OFDF.

Art. 9

L'art. 9 est abrogé, car la responsabilité solidaire des personnes chargées de la liquidation et des organes des personnes morales est supprimée.

Art. 11, al. 1bis

L'al. 1bis constitue la base relative à la fixation de taux forfaitaires dans le trafic touristique et pour les envois à l'importation destinés à des particuliers. Il se fonde sur l'art. 16, al. 1, LD en ce qui concerne le trafic touristique.

La possibilité de fixer des taux forfaitaires et des limites quantitatives est conforme aux dispositions de l'art. 8 P-LDD. Il est cependant inutile d'y renvoyer. À la suite de la révision totale de la LD, les actes législatifs relevant du droit fiscal seront placés au même niveau que la loi-cadre (LE-OFDF). Cela nécessite la création de la base correspondante dans l'acte législatif concerné relevant du droit fiscal, en l'occurrence la LIB. L'application de taux forfaitaires aux envois à l'importation destinés à des

particuliers permettra de faciliter le dédouanement et, partant, d'accélérer l'importation, comme dans le trafic touristique.

Art. 13, al. 2, let. c

Compte tenu de la révision totale de la loi sur les douanes, il convient de modifier le renvoi aux bases légales régissant l'exonération des droits de douane. Les exonérations resteront identiques.

Art. 16

L'art. 16 est abrogé.

En raison de l'uniformisation, dans le cadre du P-LE-OFDF, des actes législatifs relevant du droit fiscal, les périodes de décompte seront réglementées de manière homogène, par voie d'ordonnance.

Art. 17

L'art. 17 est abrogé.

La procédure de détermination de l'impôt sur la bière sera entièrement numérisée. Les titres 2 et 3 P-LE-OFDF constituent 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 art. 6, let. i, P-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 est 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 est régie par l'art. 47 P-LE-OFDF, l'art. 18 LIB est 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 dix jours. La nouvelle procédure uniforme régie par le P-LE-OFDF est fondée sur une décision de taxation assortie d'un délai de paiement. Ainsi, le DFF fixe les délais de paiement en vertu de l'art. 48, al. 2, P-LE-OFDF. Un délai général de paiement de 30 jours sera privilégié, si bien que le délai de paiement actuel est prolongé de 20 jours.

Art. 19

Il convient 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. 85 s. P-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 est abrogée.

Art. 20, al. 1, let. a

Contrairement à ce qui est le cas dans la LD, l'expression «sous la surveillance douanière» n'est pas utilisée dans le P-LE-OFDF. À la place, il est fait mention de la déclaration des marchandises concernées destinées à l'exportation en libre pratique. L'exportation devra être prouvée.

Art. 21 et 23

Les art. 21 et 23 sont abrogés, car la prescription est régie par l'art. 50 P-LE-OFDF.

Art. 22 et 24

Les art. 22 et 24 sont abrogés, car la perception subséquente de l'impôt est régie par le titre 3, chapitre 3, P-LE-OFDF.

Art. 25 et 31

Il convient d'appliquer à l'avenir un taux d'intérêt moratoire et rémunératoire uniforme afin de simplifier les processus financiers de l'OFDF. Le Conseil fédéral fixe ce taux en vertu de l'art. 49 P-LE-OFDF. Les art. 25 et 31 sont abrogés.

Art. 26

L'art. 26 est abrogé, car le gage fiscal est régi par les art. 57 à 59 P-LE-OFDF.

Art. 27

L'art. 27 est abrogé, car les sûretés seront régies par les art. 51 ss P-LE-OFDF.

Art. 28

L'art. 28 est entièrement révisé. Les mesures de contrôle actuellement prévues aux al. 2, 3 et 4 sont régies par les art. 82 et 83 P-LE-OFDF, qui concernent les obligations particulières de procédure. Les contrôles effectués par l'OFDF sont régis par le titre 6 P-LE-OFDF. Les al. 2 à 4 sont donc abrogés. La subdivision en alinéas est ainsi supprimée pour ce qui est de l'objet de réglementation restant.

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, titre et al. 1 et 2

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 nationales, le remboursement ne se limitera pas aux rares cas prévus à l'art. 61, al. 1, let. a et b, P-LE-OFDF. En effet, il arrive fréquemment que de la bière déjà imposée soit détruite. Ainsi, le détaillant retourne la bière à l'assujetti, qui la détruit, 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 titre 5, au chapitre 1, P-LE-OFDF s'appliqueront à la procédure de remboursement. L'al. 2 est par conséquent abrogé. Les délais applicables en vue d'une demande de remboursement seront réglementés de manière homogène par voie d'ordonnance.

Section 6 (art. 32 et 33)

Les art. 32 et 33 sont abrogés, car les voies de droit seront régies par le titre 5. chapitre 2, P-LE-OFDF. Le délai d'opposition contre les décisions de taxation rendues par l'OFDF sera d'un an (art. 85 P-LE-OFDF). Les décisions et 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 (art. 87 P-LE-OFDF). Les différents délais applicables en fonction de l'organe décisionnel compétent au sein de l'OFDF sont supprimés.

Art. 34 à 38a et 41

Les dispositions pénales sont modifiées 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 du P-LDD est valable par analogie. L'art. 38, al. 2, est abrogé.

Art. 39

Les dispositions pénales relatives aux infractions commises dans une entreprise figurent à l'art. 194 P-LE-OFDF et sont par conséquent abrogées dans la LIB.

Art. 40

L'art. 40 est abrogé, car le concours d'infractions est régi par l'art. 195 P-LE-OFDF.

Art. 41

Dans le cadre de l'harmonisation des dispositions pénales, la disposition relative à l'inobservation de prescriptions d'ordre est transférée de l'art. 41 LIB à l'art. 207 P-LE-OFDF et est reformulée. En effet, la violation d'obligations de procédure est liée à la procédure et celle-ci n'est plus régie par l'acte législatif correspondant relevant du droit fiscal, mais par le P-LE-OFDF. L'art. 41 est par conséquent abrogé.

Art. 42, al. 1

En vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF, les règles du titre 10 P-LE-OFDF seront toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définit l'OFDF en tant qu'autorité compétente en matière de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale, l'art. 42 LIB renvoie à la LE-OFDF et à la DPA est donc purement déclaratoire en raison de l'art. 195 P-LE-OFDF et de la règle correspondante prévue à l'art. 1 DPA.

Dispositions transitoires de la modification du ...

Pour des raisons de sécurité juridique, les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de la modification de cette loi seront menées à terme selon l'ancien droit, du point de vue tant formel que matériel.

25. Loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles[242]

Remplacement d'expressions

Dans tout l'acte, «Direction générale des douanes» est 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'al. 1 précise que sauf disposition contraire de la Limpauto, la LE-OFDF s'applique à l'exécution de la législation sur l'imposition des véhicules automobiles. Il remplace l'art. 7 en vigueur.

Al. 2: avec l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, les modifications de la Limpauto présentées à l'annexe 2 entreront elles aussi en vigueur. Cependant, jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance soient créées dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral pourra prévoir l'application d'un droit transitoire dérogeant à la LE-OFDF, à

242 RS **641.51**

la LDD et aux modifications d'autres actes législatifs prévues dans l'annexe 2 (art. 212, al. 1, P-LE-OFDF; voir aussi les explications concernant le titre 13, chapitre 4, P-LE-OFDF). En conséquence, le Conseil fédéral déclarera encore applicables des dispositions de l'ancien droit en lieu et place de celles du nouveau droit. Selon l'état actuel ces connaissances, cette réglementation devrait s'appliquer également aux modifications relatives à la perception de l'impôt sur les véhicules automobiles figurant à l'annexe 2. Ce principe est concrétisé dans la Limpauto elle-même par l'al. 2. Cet alinéa renvoie expressément aux dispositions transitoires des art. 212 à 217 LE-OFDF, qui permettront au Conseil fédéral d'ordonner l'application d'un droit transitoire. L'al. 2 est donc, dans une certaine mesure, une disposition charnière de la Limpauto, qui rend transparente l'application des dispositions transitoires de la LE-OFDF. Dès que le nouveau système d'information de l'OFDF contiendra toutes les bases techniques nécessaires à la perception de l'impôt sur les véhicules automobiles selon le nouveau droit, la référence au droit transitoire pourra être supprimée. C'est pourquoi l'art. 212, al. 5, P-LE-OFDF autorise le Conseil fédéral à abroger ces dispositions charnières. Ceci s'applique également à cet al. 2, mais l'al. 1, quant à lui, est appelé à survivre à la réglementation transitoire.

Art. 3

Le libellé de l'art. 3 est harmonisé avec celui des autres actes législatifs relevant du droit fiscal dont l'exécution incombe à l'OFDF (al. 1). Comme pour les autres impôts spéciaux à la consommation à affectation obligatoire, l'OFDF sera indemnisé pour les frais d'exécution en lien avec l'impôt sur les véhicules automobiles. Le nouvel al. 2 constitue la base légale nécessaire à cet effet. Le Conseil fédéral fixera le montant de l'indemnisation pour les frais d'exécution.

Art. 4

L'art. 4 est abrogé, car les thèmes sur lesquels il porte sont régis par le titre 6 P-LE-OFDF (notamment les art. 93 et 97) et par l'art. 82 P-LE-OFDF.

Art. 5

L'art. 5 est abrogé, car l'assistance administrative est régie par l'art. 171 P-LE-OFDF. Il convient de souligner que l'assistance administrative visée à l'art. 171 P-LE-OFDF est limitée aux autorités suisses. 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 n'est plus nécessaire et est lui aussi abrogé.

Art. 7

L'art. 7 est remplacé par le nouvel art. 1*a* et est ainsi abrogé.

Art. 8

L'art. 8 est abrogé, car la perception des émoluments est régie par l'art. 208 P-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. 40 P-LE-OFDF font office d'assujettis à l'impôt pour les véhicules automobiles importés.

Le nouvel al. 2 définit qui est réputé constructeur et, partant, assujetti à l'impôt. La pratique fondée sur le règlement R-68 Impôt sur les véhicules automobiles, publié par l'OFDF, est ainsi reprise. La personne qui est propriétaire du véhicule automobile au moment des travaux de fabrication est par conséquent toujours réputée constructeur.

L'al. 2 acutel est abrogé, car l'assujettissement à l'impôt est supprimé dans les enclaves douanières suisses (voir le commentaire de l'art. 22).

Art. 10 et 11

Les art. 10 et 11 sont abrogés, car la succession fiscale et la responsabilité solidaire sont régies par les art. 44 et 45 P-LE-OFDF.

Art. 12, al. 3

L'al. 3 est abrogé, car il n'est pas nécessaire de mentionner explicitement la compétence du Conseil fédéral en matière de fixation des modalités d'application.

Art. 14 et 15

Les art. 14 et 15 sont abrogés, car la déclaration fiscale sur le territoire douanier est régie par les art. 13 ss P-LE-OFDF. Les dispositions en vigueur de l'art. 14, al. 3, relatives aux accords visant à simplifier la perception de l'impôt en cas de fabrication en Suisse sont donc supprimées. Leur portée est de toute façon insignifiante dans la pratique.

Art. 16

L'art. 16 est abrogé, car la taxation en cas de fabrication en Suisse est régie par l'art. 22 P-LE-OFDF.

Art. 17

L'art. 17 est abrogé, car l'exigibilité de l'impôt et les délais de paiement en cas de fabrication en Suisse sont régis par les art. 47 et 48 P-LE-OFDF. Il convient d'harmoniser les délais de paiement afin de garantir l'uniformité des processus financiers. Ainsi, le DFF fixera les délais de paiement en vertu de l'art. 48, al. 2, P-LE-OFDF. Un délai de paiement unique de 30 jours sera privilégié. Il correspondra à celui qui est

actuellement fixé dans l'ordonnance du 20 novembre 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles (Oimpauto)[243].

Art. 18

L'art. 18 est abrogé, car les sûretés en cas de fabrication en Suisse sont régies par l'art. 52 P-LE-OFDF.

Art. 19

L'art. 19 est abrogé, car la perception subséquente de l'impôt (al. 1) est régie par l'art. 60 P-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 (al. 2), 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 officiel subséquent est supprimée. En contrepartie, l'interlocuteur a cependant le droit de faire opposition, dans un délai d'un an, aux décisions de taxation rendues par l'OFDF (art. 85, al. 1, P-LE-OFDF).

Art. 20

L'art. 20 est abrogé, car la prescription de la créance fiscale est régie par l'art. 50 P-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 est quant à lui maintenu.

Art. 21

L'art. 21 est abrogé, car la remise de l'impôt est régie par l'art. 61 P-LE-OFDF. Les motifs de remise seront par conséquent élargis par rapport à la Limpauto en vigueur. 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 est 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 spécial à la consommation à y être perçu. La suppression de l'assujettissement à cet impôt permettra donc d'harmoniser la réglementation relative aux impôts spéciaux 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 2020: 23 700 francs par an). La suppression de l'assujettissement à l'impôt sur les véhicules automobiles dans les

243 RS **641.511**

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.

Art. 23

Les dispositions figurant actuellement à l'art. 23 sont abrogées, car la naissance de la créance fiscale est régie par l'art. 38 P-LE-OFDF et l'exigibilité de cette dernière, par l'art. 46 P-LE-OFDF.

À l'avenir, l'art. 23 disposera que le Conseil fédéral pourra prévoir que l'impôt conditionnel soit partiellement exigible pour les véhicules automobiles assortis de la destination de l'importation pour admission temporaire visée à l'art. 32 P-LE-OFDF. La dette fiscale deviendra caduque pour la part restante de l'impôt.

L'impôt perçu sur les véhicules automobiles est susceptible d'influencer la concurrence sur le marché intérieur suisse. Il convient donc d'éviter que les personnes utilisant des véhicules automobiles imposés soient fondamentalement désavantagées par rapport à celles qui emploient des véhicules automobiles similaires dans le cadre de la destination de l'importation pour admission temporaire. C'est pourquoi il y a lieu d'étendre à l'impôt sur les véhicules automobiles la possibilité, prévue par la législation douanière en vigueur, de percevoir au prorata les droits de douane dans certains cas relevant de la destination de l'importation pour admission temporaire. Le Conseil fédéral réglera les modalités précises par voie d'ordonnance en tenant compte de l'emploi et de la durée d'utilisation des marchandises.

L'exonération totale de l'impôt sur les véhicules automobiles dans le cadre de la destination de l'importation pour admission temporaire constituera la norme et devra être appliquée aussi souvent que possible. À titre d'exemple d'exigibilité partielle de l'impôt, on peut citer l'admission temporaire de voitures de tourisme, immatriculées à l'étranger, en vue de la fourniture de prestations sur le territoire douanier par des personnes domiciliées à l'étranger.

L'impôt à payer partiellement sera calculé sur la base de la durée d'utilisation effective des véhicules automobiles (al. 2). Il ne devra pas être plus élevé que l'impôt à payer en cas d'importation définitive en libre pratique.

Le commentaire de l'art. 14 P-LDD est en outre valable par analogie.

Art. 24, al. 1, 3 et 5

Afin d'assurer la reprise de la terminologie du P-LE-OFDF, «importateur» est remplacé, à l'al. 1, par «responsable des marchandises visé à l'art. 6, let. i, ch. 1, P-LE-OFDF». L'al. 3 est abrogé, car l'art. 22, al. 3, P-LE-OFDF régit l'estimation par l'OFDF, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, de la base de calcul de l'impôt. Les dispositions de l'al. 5 relatives à la majoration du montant imposable en cas d'importation de véhicules automobiles incomplets ou non finis sont précisées et adaptées à la pratique en vigueur.

Art. 24a Modification ultérieure de la contre-prestation

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 actuellement aucune norme de délégation explicite concernant ces dispositions arrêtées par le Conseil fédéral. Le projet mis en consultation proposait de supprimer les dispositions relatives à la modification ultérieure de la contre-prestation. Au vu des résultats de la procédure de consultation, cette proposition a été écartée. Un nouvel art. 24*a* est au contraire créé afin d'instaurer les bases légales régissant la modification ultérieure de la contre-prestation. Il définit les principes relatifs à la réclamation et au remboursement de l'impôt ainsi que les délais applicables. Il incombera au Conseil fédéral de régler les questions de procédure telles que la déclaration des marchandises, le mode de calcul du montant réclamé ou remboursé ainsi que les preuves nécessaires.

La violation de l'obligation de déclarer prévue à l'al. 2 conduira à une soustraction ou une mise en péril de l'impôt au sens de l'art. 36 ou 36*a*.

En ce qui concerne les délais, un changement substantiel interviendra par rapport aux dispositions de l'art. 2 Oimpauto. Actuellement, la modification de la contre-prestation doit avoir lieu dans l'année suivant la fixation de l'impôt pour que celui-ci puisse faire l'objet d'une réclamation ou d'un remboursement. Aucun délai n'est prévu pour remettre une déclaration ou une demande de remboursement. Un lien sera établi à l'avenir avec l'exercice concerné. Pour les modifications de la contre-prestation intervenant au cours d'un exercice, la personne assujettie devra remettre une déclaration des marchandises ou pourra déposer une demande de remboursement, auprès de l'autorité fiscale, au plus tard six mois après la clôture de cet exercice. Seules seront prises en compte les modifications de la contre-prestation concernant des véhicules automobiles vendus ou utilisés en propre par le responsable des marchandises pendant cet exercice. Cela permettra d'éviter que le même véhicule automobile bénéficie pendant des années de modifications de la contre-prestation bien que la taxation à l'importation ait été effectuée depuis longtemps (par ex. en 20XX pour un rabais de flotte, en 20YY pour une offre spéciale et en 20ZZ pour une liquidation de stocks = trois exercices avec trois modifications de la contre-prestation pour le même véhicule automobile).

Établir un lien avec l'exercice concerné permettra de tenir compte de la situation commerciale des importateurs de véhicules automobiles, qui font souvent partie d'une entreprise multinationale.

Art. 25, al. 2 et 3

La deuxième phrase de l'al. 2 est abrogée, car il n'est pas nécessaire de mentionner explicitement la compétence du Conseil fédéral en matière de fixation des modalités d'application. L'al. 3 est abrogé, car l'assujettissement à l'impôt est 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, titre et al. 2

Un nouvel al. 2 est 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 sont précisées et adaptées à la pratique en vigueur.

Art. 31

L'art. 31 est abrogé. L'établissement de statistiques est régi par l'art. 39 nLPD et la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF)[244].

Art. 32 à 35

Les art. 32 à 35 sont abrogés, car les voies de droit sont régies par les art. 85 à 87 P-LE-OFDF. Les décisions de taxation rendues par l'OFDF pourront faire l'objet d'une opposition dans un délai d'un an. Les décisions sur opposition rendues par l'OFDF pourront quant à elles faire l'objet d'un recours auprès de celui-ci dans un délai de 60 jours. Les différents délais applicables en fonction de l'organe décisionnel compétent au sein de l'OFDF sont supprimés.

Art. 35a

Afin d'assurer l'uniformité des dispositions pénales des différents actes législatifs relevant du droit fiscal, le nouvel art. 35*a* Limpauto comporte une énumération des infractions fiscales visées par la législation sur l'imposition des véhicules automobiles. Le détournement du gage fiscal en fait partie (voir le commentaire de l'art. 37*a*).

Les dispositions pénales des différents actes législatifs relevant du droit fiscal et du P-LDD sont harmonisées (voir le commentaire ci-après des différents articles concernés et le commentaire des dispositions pénales du P-LDD, qui est valable par analogie).

Art. 36

La soustraction de l'impôt et la mise en péril de l'impôt sont régies par deux articles distincts. L'art. 36 ne porte donc plus que sur la soustraction de l'impôt. Son libellé est modifié en raison de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal. À l'al. 2, «peine d'emprisonnement» est remplacé par «peine privative de liberté de trois ans au plus». L'al. 3 précise que le montant maximal de l'amende est réduit si

244 RS **431.01**

l'auteur agit par négligence. En pareil cas, celle-ci pourra atteindre le triple de l'impôt soustrait. Les dispositions actuelles relatives au concours d'infractions figurent à l'art. 195 P-LE-OFDF.

Art. 36a

L'art. 36*a* porte sur la mise en péril de l'impôt, qui est actuellement régie par l'art. 36. Son contenu matériel se fonde sur l'art. 36.

Art. 37

L'art. 37 est reformulé en raison de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal.

Art. 37a

Les art. 56 à 58 P-LE-OFDF contiennent une réglementation en matière de gage qui s'applique à tous les actes législatifs relevant du droit fiscal. C'est pourquoi des dispositions pénales relatives au détournement du gage fiscal sont intégrées dans le nouvel art. 37*a*, par analogie avec celles des autres actes législatifs relevant du droit fiscal. Leur contenu et leur formulation sont conformes aux dispositions pénales de ces derniers.

Art. 37b

La tentative d'infraction fiscale sera punissable du fait de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal.

Art. 37c

Compte tenu de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, les circonstances aggravantes, actuellement définies à l'art. 36, al. 2, Limpauto, font l'objet d'un article distinct.

Art. 38

L'al. 2 est abrogé compte tenu des nouvelles facilités relatives à l'obligation de se faire enregistrer et de faire rapport qui sont prévues à l'art. 29 Limpauto.

Art. 39

Dans le cadre de l'harmonisation des dispositions pénales, la disposition relative à l'inobservation des prescriptions d'ordre est transférée de l'art. 39 Limpauto à l'art. 207 P-LE-OFDF et est reformulée. En effet, la violation d'obligations de procédure est liée à la procédure et celle-ci n'est plus régie par l'acte législatif correspondant relevant du droit fiscal, mais par le P-LE-OFDF. L'art. 39 est par conséquent abrogé.

Art. 40

Al. 1 et 3

En vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF, les règles du titre 10 P-LE-OFDF sont toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définit l'OFDF en tant qu'autorité compétente en matière de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale, l'art. 40 Limpauto renvoie à la LE-OFDF et à la DPA est donc purement déclaratoire en raison de l'art. 193 P-LE-OFDF et de la règle correspondante prévue à l'art. 1 DPA.

Comme le prévoient la plupart des autres actes législatifs, toutes les infractions fiscales visées par la Limpauto sont prescrites au bout de sept ans[245] 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, sur la seule base des redevances concernées, une réglementation distincte relative à la prescription, car cela entraînerait une complication du droit pénal administratif.

Art. 41a

Deux nouvelles dispositions transitoires sont intégrées à l'art. 41*a*.

L'al. 1 prévoit que les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de la modification de cette sont menées à terme selon l'ancien droit.

L'al. 2 concerne 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 en vertu de l'ancien droit.

26. Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales[246]

Remplacement d'expressions

Adaptation à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. L'expression «entrepôt agréé» est remplacée par «entrepôt fiscal» et «biocarburants», par «carburants renouvelables».

245 Voir ATF **134** IV 328 (art. 11, al. 2, DPA en relation avec l'art. 333, al. 6, let. d, CP).
246 RS **641.61**

Art. 1a

L'al. 1 précise que sauf disposition contraire de la Limpmin, la LE-OFDF s'applique à l'exécution de la législation sur l'imposition des huiles minérales.

Al. 2: avec l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, les modifications de la Limpmin présentées à l'annexe 2 entreront elles aussi en vigueur. Cependant, jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance soient créées dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral pourra prévoir l'application d'un droit transitoire dérogeant à la LE-OFDF, à la LDD et aux modifications d'autres actes législatifs prévues dans l'annexe 2 (art. 212, al. 1, P-LE-OFDF; voir aussi les explications concernant le titre 13, chapitre 4, P-LE-OFDF). En conséquence, le Conseil fédéral déclarera encore applicables des dispositions de l'ancien droit en lieu et place de celles du nouveau droit. Selon l'état actuel des connaissances, cette réglementation devrait s'appliquer également aux modifications relatives à la perception de l'impôt sur les huiles minérales figurant à l'annexe 2. Ce principe est concrétisé dans la Limpmin elle-même par l'al. 2. Cet alinéa renvoie expressément aux dispositions transitoires des art. 212 à 217 LE-OFDF, qui permettront au Conseil fédéral d'ordonner l'application d'un droit transitoire. L'al. 2 est donc, dans une certaine mesure, une disposition charnière de la Limpmin, qui rend transparente l'application des dispositions transitoires de la LE-OFDF. Dès que le nouveau système d'information de l'OFDF contiendra toutes les bases techniques nécessaires à la perception de l'impôt sur les huiles minérales selon le nouveau droit, la référence au droit transitoire pourra être supprimée. C'est pourquoi l'art. 212, al. 5, P-LE-OFDF autorise le Conseil fédéral à abroger ces dispositions charnières. Ceci s'applique également à cet al. 2, mais l'al. 1, quant à lui, est appelé à survivre à la réglementation transitoire.

Art. 2, al. 2, let. j

Le champ d'application de la loi est étendu afin de contrôler le respect de la légalité de l'utilisation des marchandises non soumises à l'impôt. À titre d'exemple, on peut citer un combustible renouvelable tel que le biodiesel. S'il est utilisé comme combustible, il ne sera pas soumis à l'impôt sur les huiles minérales. Il y sera par contre soumis s'il est utilisé comme carburant.

Art. 2, al. 3, let. b

Comme le terme d'importateur ne figure pas dans le P-LE-OFDF, la let. b est abrogée. Dans le cadre de l'importation de marchandises, il convient de le remplacer par le terme de débiteur de la dette fiscale (voir art. 9, let. a, Limpmin).

Art. 2, al. 3, let. c à e

Les entrepositaires agréés sont désormais désignés par le terme de titulaire d'une autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal. Les expressions «carburants renouvelables» et «combustibles renouvelables» sont en outre utilisées dans la Limpmin. Elles y sont définies comme suit: carburant et combustible liquides ou gazeux produits à partir de biomasse ou à l'aide d'autres agents énergétiques renouvelables. À titre

d'exemples, on peut citer le biogaz, le bioéthanol, le biodiesel ou les carburants et combustibles produits au moyen d'électricité.

Art. 2a

L'art. 2*a* donne au Conseil fédéral la possibilité de définir les carburants et combustibles renouvelables et lui assure ainsi la souplesse nécessaire pour pouvoir réagir rapidement aux nouveaux développements.

Art. 3

En raison des adaptations terminologiques liées au P-LE-OFDF, «territoire suisse» est remplacé par «territoire douanier».

Les combustibles renouvelables ne sont pas soumis à l'impôt sur les huiles minérales s'ils sont utilisés comme combustibles. Les carburants renouvelables y sont par contre soumis s'ils sont utilisés comme carburants. L'usage effectif des substances renouvelables revêt une importance prépondérante puisque la plupart d'entre elles peuvent être utilisées aussi bien en tant que carburant qu'en tant que combustible (par ex. biodiesel). Il convient de définir une procédure garantissant que les marchandises seront utilisées conformément aux fins déclarées. Afin d'assurer la sécurité fiscale, le Conseil fédéral arrêtera cette procédure.

Art. 4, al. 1 et 2, let. b

La naissance de la créance fiscale en cas d'importation est régie par l'art. 38 P-LE-OFDF. L'al. 1 a par conséquent une nouvelle structure. Les let. a et c sont abrogées. La let. b devient la let. a. L'indication entre parenthèses des art. 27 à 32 est supprimée, car il n'est plus nécessaire d'y faire référence puisque les dispositions relatives à l'entrepôt fiscal figurent aux art. 68 ss P-LE-OFDF. La let. d devient la let. b.

L'al. 2, let. b, définit le moment de la naissance de la créance fiscale grevant les combustibles renouvelables qui sont cédés comme carburants soumis à l'impôt ou utilisés comme tels.

Art. 5

L'OFDF exécute la Limpmin et fait ainsi office d'autorité fiscale.

Les nouvelles dispositions relatives à l'indemnisation prévue à ce titre sont inscrites de manière uniforme dans la loi. Le terme d'indemnité d'exécution est en outre utilisé de manière homogène. Le Conseil fédéral fixera dans tous les cas le montant de cette indemnité.

Art. 6

L'art. 6 est abrogé, car les contrôles seront régis par le titre 6 P-LE-OFDF et l'obligation de coopérer, par l'art. 82 P-LE-OFDF.

Art. 7

L'art. 7 est abrogé, car l'assistance administrative est régie par le titre 9 P-LE-OFDF.

Art. 8

L'art. 8 est abrogé, car la non-divulgation de secrets d'affaires ou de fabrication est régie par l'art. 191 P-LE-OFDF.

Art. 9, let. a et b

Conformément à la terminologie de l'art. 40, al. 1, P-LE-OFDF, «importateur» est remplacé, dans le cadre de l'importation de marchandises, par le terme de débiteur de la dette fiscale.

«Entrepositaire agréé» est remplacé par «titulaire d'une autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal».

Art. 10

L'art. 10 est abrogé, car la succession fiscale est régie par les art. 42 à 45 P-LE-OFDF.

Art. 11

L'art. 11 est abrogé, car la responsabilité solidaire des personnes chargées de la liquidation et des organes des personnes morales est supprimée.

Art. 12, al. 3

L'al. 1bis constitue la base relative à la fixation de taux forfaitaires dans le trafic touristique et se fonde sur l'art. 16, al. 1, LD.

La possibilité de fixer des taux forfaitaires et des limites quantitatives est conforme aux dispositions de l'art. 8 P-LDD. Il est cependant inutile d'y renvoyer. À la suite de la révision totale de la LD, les actes législatifs relevant du droit fiscal sont placés au même niveau que la loi-cadre (LE-OFDF). Cela nécessite la création de la base correspondante dans l'acte législatif concerné relevant du droit fiscal, en l'occurrence la Limpmin.

Art. 16

L'art. 16 est abrogé, car la perception des émoluments est régie par le titre 12 P-LE-OFDF.

Art. 18 et 18a

À la suite de la révision totale de l'art. 18 Limpmin et de la création du nouvel art. 18*a* Limpmin, les dispositions relatives au remboursement de l'impôt sur les huiles minérales sont présentées de manière plus transparente et plus lisible. Les motifs de remboursement actuels ne changent pas sur le fond. 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 est désormais déléguée au Conseil fédéral.

Les dispositions relatives au montant du remboursement, à la procédure de remboursement et aux intérêts, qui figurent actuellement à l'art. 18 Limpmin, sont intégrées à l'art. 18*a* Limpmin, créé à cet effet. Cela n'entraîne aucun changement matériel. La compétence de fixer le montant du remboursement notamment reste du ressort du DFF.

Art. 19

L'art. 19 est abrogé, car la déclaration fiscale est régie par le titre 2 P-LE-OFDF.

Art. 20

La périodicité des déclarations est régie par l'art. 13, al. 3, P-LE-OFDF. L'art. 20 est par conséquent abrogé.

Art. 20a Mélanges de carburants et combustibles

En vertu de l'art. 20*a*, le Conseil fédéral peut régler la procédure de déclaration des mélanges de carburants et combustibles.

Il peut en outre prévoir que la procédure relative à la correction fiscale concernant les combustibles renouvelables non soumis à l'impôt sur les huiles minérales ou les carburants bénéficiant d'allégements fiscaux soit effectuée sur la base d'une avance. Cela permettra, d'une part, de ne pas entraver, en raison des prescriptions relatives à la taxation, le commerce des combustibles non imposés et, d'autre part, de faciliter l'exécution des mesures demandées, sans toutefois mettre en péril la sécurité fiscale.

L'avance est calculée sur la base du combustible ou du carburant fossile mélangé au combustible ou au carburant renouvelable. Si le mélange est mis à la consommation ultérieurement, la quantité totale est imposée au taux applicable au combustible et au carburant fossiles.

La procédure fondée sur le paiement d'une avance est déjà appliquée dans le cadre de la promotion des biocarburants. Elle a fait ses preuves dans la pratique en tant que solution pragmatique.

Art. 21 à 26

Les art. 21 à 26 Limpmin sont 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 sont régis par le titre 3 P-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'entreprises soit remboursé d'office est abrogée. La correction de la taxation doit être demandée durant le délai d'opposition d'un an.

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 sont inscrites à l'art. 69 P-LE-OFDF. Les art. 27 à 32 sont par conséquent abrogés.

Les dispositions particulières figureront à l'avenir dans l'ordonnance d'exécution de la LE-OFDF.

Art. 33

En raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, l'établissement de statistiques est régi par l'art. 39 nLPD et la LSF. Il n'est donc pas nécessaire de créer un article distinct en la matière dans la Limpmin. L'art. 33 Limpmin est par conséquent abrogé.

Art. 34, 35 et 37

Les art. 34, 35 et 37 sont abrogés, car les voies de droit sont régies par le titre 5, chapitre 2, P-LE-OFDF.

Section 9

Les dispositions pénales sont modifiées 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 sont conservés.

En vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF, les règles du titre 10 P-LE-OFDF sont toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définit l'OFDF en tant qu'autorité compétente en matière de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale, l'art. 42 Limpmin renvoie à la LE-OFDF et à la DPA est donc purement déclaratoire en raison de l'art. 193 P-LE-OFDF et de la règle correspondante prévue à l'art. 1 DPA.

Dans le cadre de l'harmonisation des dispositions pénales, la disposition relative à l'inobservation de prescriptions d'ordre est transférée de l'art. 41 Limpmin à l'art. 207 P-LE-OFDF et est reformulée. En effet, la violation d'obligations de procédure est liée à la procédure et celle-ci n'est plus régie par l'acte législatif correspondant relevant du droit fiscal, mais par le P-LE-OFDF. L'art. 41 est par conséquent abrogé.

Comme le prévoient la plupart des autres actes législatifs, toutes les infractions fiscales visées par la Limpmin sont prescrites au bout de sept ans[247] 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, sur la seule base des redevances concernées, une réglementation distincte relative à la prescription, car cela entraînerait une complication du droit pénal administratif. Le commentaire des dispositions pénales du P-LDD est valable par analogie.

247 Voir ATF **134** IV 328 (art. 11, al. 2, DPA en relation avec l'art. 333, al. 6, let. d, CP).

Dispositions transitoires du ...

Pour des raisons de sécurité juridique, les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de la modification de cette loi seront menées à terme selon l'ancien droit, du point de vue tant formel que matériel.

27. Loi du 23 décembre 2011 sur le CO_2[248]

Art. 13, al. 5

Un renvoi aux articles correspondants de la LE-OFDF figure à l'al. 5.

Art. 30, let. a

Comme l'obligation de déclarer est régie par la LE-OFDF, le renvoi correspondant est modifié en conséquence.

Art. 33

Al. 1 et 2: les renvois à l'autre droit applicable sont également modifiés.

Al. 3: avec l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, les modifications de la loi sur le CO_2 présentées à l'annexe 2 entreront elles aussi en vigueur. Cependant, jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance soient créées dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral pourra prévoir l'application d'un droit transitoire dérogeant à la LE-OFDF, à la P-LDD et aux modifications d'autres actes législatifs prévues dans l'annexe 2 (art. 212, al. 1, P-LE-OFDF; voir aussi les explications concernant le titre 13, chapitre 4, P-LE-OFDF). En conséquence, le Conseil fédéral déclarera encore applicables des dispositions de l'ancien droit en lieu et place de celles du nouveau droit. Selon l'état actuel des connaissances, cette réglementation devrait s'appliquer également aux modifications relatives à la perception et au remboursement de la taxe sur le CO_2 figurant à l'annexe 2. Pour concrétiser ce principe dans la loi sur le CO_2, un troisième alinéa est ajouté à l'art. 33. Ce nouvel alinéa renvoie expressément aux dispositions transitoires des art. 212 à 217 LE-OFDF, qui permettront au Conseil fédéral d'ordonner l'application d'un droit transitoire. L'al. 3 est donc, dans une certaine mesure, une disposition charnière de la loi sur le CO_2, qui rend transparente l'application des dispositions transitoires de la LE-OFDF. Dès que le nouveau système d'information de l'OFDF contiendra toutes les bases techniques nécessaires à la perception et au remboursement de la taxe sur le CO_2 selon le nouveau droit, la référence au droit transitoire pourra être supprimée. C'est pourquoi l'art. 212, al. 5, P-LE-OFDF autorise le Conseil fédéral à abroger ces dispositions charnières. Ceci s'applique également à cet al. 3, mais les al. 1 et 2, quant à eux, sont appelés à survivre à la réglementation transitoire.

248 RS **641.71**

Art. 38

À l'avenir, il conviendra d'utiliser le terme d'indemnité d'exécution. C'est pourquoi l'expression «frais d'exécution» est remplacée.

Art. 38a Indemnité d'exécution

Afin d'harmoniser la perception des impôts à la consommation et des taxes d'incitation relevant de la compétence de l'OFDF, le Conseil fédéral fixera le montant de l'indemnité d'exécution de la taxe d'incitation sur le CO_2.

Art. 45, al. 3

L'art. 45, al. 3, est abrogé, car le concours d'infractions est régi par l'art. 195 P-LE-OFDF.

28. Loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds[249]

Art. 2a

Al. 1: par analogie avec la loi sur les droits de douane, l'al. 1 précise que sauf disposition contraire de la LRPL, la LE-OFDF s'applique à la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds.

Al. 2: avec l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, les modifications de la LRPL présentées à l'annexe 2 entreront elles aussi en vigueur. Cependant, jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance soient créées dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral pourra prévoir l'application d'un droit transitoire dérogeant à la LE-OFDF, à la LDD et aux modifications d'autres actes législatifs prévues dans l'annexe 2 (art. 212, al. 1, P-LE-OFDF; voir aussi les explications concernant le titre 13, chapitre 4, P-LE-OFDF). En conséquence, le Conseil fédéral déclarera encore applicables des dispositions de l'ancien droit en lieu et place de celles du nouveau droit. Selon l'état actuel des connaissances, cette réglementation devrait s'appliquer également aux modifications relatives à la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds figurant à l'annexe 2. Ce principe est concrétisé dans la LRPL elle-même par l'al. 2. Cet alinéa renvoie expressément aux dispositions transitoires des art. 212 à 217 LE-OFDF, qui permettront au Conseil fédéral d'ordonner l'application d'un droit transitoire. L'al. 2 est donc, dans une certaine mesure, une disposition charnière de la LRPL, qui rend transparente l'application des dispositions transitoires de la LE-OFDF. Dès que le nouveau système d'information de l'OFDF contiendra toutes les bases techniques nécessaires à la perception de la redevance sur le trafic des poids lourds selon le nouveau droit, la référence au droit transitoire pourra être supprimée. C'est pourquoi l'art. 212, al. 5, P-LE-OFDF autorise le Conseil fédéral à abroger ces

249 RS **641.81**

dispositions charnières. Ceci s'applique également à cet al. 2, mais les al. 1 et 3, quant à eux, sont appelés à survivre à la réglementation transitoire.

Al. 3: les dispositions du P-LE-OFDF relatives à la déclaration des marchandises et à la perception des redevances s'appliquent, par analogie, à la LRPL, compte tenu du fait que 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.

Art. 2b

L'art. 2*b*, al. 1, LRPL précise en outre que l'OFDF est chargé de l'exécution de la LRPL. Il manque actuellement un article régissant les compétences en la matière. L'al. 2 règle l'indemnité d'exécution versée aux autorités participant à l'exécution de la LRPL. Afin d'harmoniser la perception des impôts à la consommation et des taxes d'incitation relevant de la compétence de l'OFDF, le Conseil fédéral fixera le montant de l'indemnité d'exécution.

Art. 11, al. 1, 3 et 4

L'actuel al. 1 prévoit une obligation de l'assujetti de de collaborer à l'établissement des kilomètres parcourus. Cette obligation sera couverte par l'art. 82, al. 1, P-LE-OFDF. En vertu de celui-ci, les participants à la procédure doivent 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'obligation de collaborer doit donc être supprimée à l'art. 11, al. 1, LRPL. A l'al. 1 sera nouvellement ajoutée l'obligation d'enregistrer la distance parcourue soit de façon automatisée, soit manuellement. La saisie correcte des indications de la remorque tractée en fait partie.

L'al. 3 en vigueur porte sur la taxation d'office en l'absence de données suffisantes. L'art. 2*a*, al. 2, LRPL fait 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. 22, al. 3, P-LE-OFDF prévoit que l'OFDF procède à la taxation, dans les limites de son pouvoir d'appréciation, si des marchandises ne sont pas déclarées ou sont déclarées de manière incomplète ou si des doutes existent quant à l'exactitude de la déclaration. 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 est par conséquent abrogé.

L'acte modificateur de la loi sur la protection des données[250] requiert ici l'adjonction d'un al. 4. Il confère la compétence de rendre des décisions individuelles automatisées afin de fixer les redevances sur le trafic des poids lourds. Il y a cependant lieu de renoncer à cet alinéa, cette compétence étant superflue puisque l'art. 78 P-LE-OFDF régit suffisamment la compétence de base en matière de décisions automatisées dans le domaine de la redevance sur le trafic des poids lourds.

250 Annexe 1, ch. 53, de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données, FF **2020** 7397.

Art. 13

L'art. 13 est abrogé. La disposition prévoyant que la redevance soit perçue au moins une fois par année sera inscrite dans l'ordonnance en vertu de l'art. 16, al. 1, let. b, P-LE-OFDF.

Art. 14

Le paiement anticipé et la fourniture de sûretés ou de garanties sont régis par les art. 51 ss P-LE-OFDF. Une réglementation en la matière est donc superflue dans la LRPL. La compétence du Conseil fédéral de prévoir des procédures simplifiées, qui est actuellement visée à l'al. 1, est en revanche maintenue. Elle sera toutefois limitée à l'établissement du kilométrage et à la déclaration.

En vertu du nouvel art. 2*a*, al. 1, LRPL, les art. 51, 52 et 62, al. 3, LE-OFDF sont applicables en ce qui concerne la garantie des créances fiscales 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 devient donc superflu. La subdivision de l'article en alinéas est par conséquent supprimée.

Art. 15

La prescription de la créance fiscale est entièrement régie par l'art. 50 P-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 est par conséquent abrogé.

Art. 16

L'art. 16 est abrogé, car l'assistance administrative nationale est régie par l'art. 171 P-LE-OFDF.

Art. 17

L'art. 17, qui concerne la remise de la redevance, est abrogé à des fins d'harmonisation. La procédure de remise est ainsi régie par l'art. 53 P-LE-OFDF.

Art. 18

Il convient de supprimer la compétence d'utiliser les données recueillies en vue d'établir des statistiques. En raison de l'uniformisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, l'établissement de statistiques est régi par l'art. 39 nLPD et la LSF.

Art. 22

L'art. 22 est modifié dans le cadre du P-LE-OFDF. Les infractions sont poursuivies et jugées conformément à la DPA. L'OFDF est l'autorité de poursuite et de jugement compétente.

En vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF, les règles du titre 10 P-LE-OFDF seront toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définit l'OFDF en tant qu'autorité compétente en matière de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale, l'art. 22 LRPL renvoie à la LE-OFDF et à la DPA est donc purement déclaratoire en raison de l'art. 193 P-LE-OFDF et de la règle correspondante prévue à l'art. 1 DPA.

Ce renvoi vaut pour toutes les dispositions du titre 10 P-LE-OFDF et par conséquent aussi pour les dispositions relatives au concours d'infractions (art. 195 P-LE-OFDF).

Art. 23

Les voies de droit seront régies par le titre 5, chapitre 2, P-LE-OFDF. Les décisions de taxation rendues par l'OFDF peuvent faire l'objet d'une opposition dans un délai d'un an (art. 85). Les décisions sur opposition rendues par l'OFDF peuvent quant à elles faire l'objet d'un recours auprès de celui-ci dans un délai de 60 jours (art. 87). Les différents délais applicables en fonction de l'organe décisionnel compétent au sein de l'OFDF sont supprimés.

L'art. 23 LRPL est 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.

Art. 25a Disposition transitoire

La disposition transitoire prévue ici vise à garantir que les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de la modification de cette loi seront menées à terme selon l'ancien droit. Le maintien du droit en vigueur, limité sur les plans temporel et matériel et parallèle au nouveau droit, a pour objectif d'assurer la sécurité juridique des parties.

29. Loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool[251]

Art. 1

L'art. 1 est subdivisé en trois alinéas, mais ne change pas sur le fond. Un nouvel alinéa 4 est en outre ajouté, qui fait office de disposition charnière et rend l'application du droit transitoire de la LE-OFDF plus transparente.

L'al. 2 règle l'applicabilité du P-LE-OFDF et remplace la réserve générale de la législation sur les douanes. Sauf disposition contraire de la LAlc, la LE-OFDF est ainsi toujours applicable. L'art. 8, let. c, P-LE-OFDF prescrit en contrepartie que l'OFDF est compétent pour percevoir l'impôt grevant les boissons distillées en vertu de la LAlc.

251 RS **680**

Al. 4: avec l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, les modifications de la LAlc présentées à l'annexe 2 entreront elles aussi en vigueur. Cependant, jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance soient créées dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral pourra prévoir l'application d'un droit transitoire dérogeant à la LE-OFDF, à la LDD et aux modifications d'autres actes législatifs prévues dans l'annexe 2 (art. 212, al. 1, P-LE-OFDF; voir aussi les explications concernant le titre 13, chapitre 4, P-LE-OFDF). En conséquence, le Conseil fédéral déclarera encore applicables des dispositions de l'ancien droit en lieu et place de celles du nouveau droit. Selon l'état actuel des nos connaissances, cette réglementation devrait s'appliquer également aux modifications relatives à la perception de l'impôt grevant les boissons distillées figurant à l'annexe 2. Ce principe est concrétisé dans la LAlc elle-même par l'al. 4. Cet alinéa renvoie expressément aux dispositions transitoires des art. 212 à 217 LE-OFDF, qui permettront au Conseil fédéral d'ordonner l'application d'un droit transitoire. L'al. 4 est donc, dans une certaine mesure, une disposition charnière de la LAlc, qui rend transparente l'application des dispositions transitoires de la LE-OFDF. Dès que le nouveau système d'information de l'OFDF contiendra toutes les bases techniques nécessaires à la perception de l'impôt sur les boissons distillées selon le nouveau droit, la référence au droit transitoire pourra être supprimée. C'est pourquoi l'art. 212, al. 5, P-LE-OFDF autorise le Conseil fédéral à abroger ces dispositions charnières. Ceci s'applique également à cet al. 4, mais les al. 1 à 3, quant à eux, sont appelés à survivre à la réglementation transitoire.

Art. 7, al. 2 et 3

Les mesures de contrôle sont réglées de manière exhaustive dans le P-LE-OFDF (art. 82 s. et 90 ss). Des mesures de contrôle supplémentaires pourront toujours être définies dans la concession. L'al. 2 est modifié en conséquence et l'al. 3, abrogé.

Art. 23

La perception des redevances est régie par le titre 3 P-LE-OFDF, qui porte en particulier sur la naissance de la dette fiscale, l'exigibilité et la force exécutoire ainsi que sur les intérêts et la prescription. Par conséquent, l'art. 23 est abrogé.

Art. 28, al. 2 et 3

L'al. 2 constitue la base relative à la fixation de taux forfaitaires dans le trafic touristique et pour les envois à l'importation destinés à des particuliers. Il se fonde sur l'art. 16, al. 1, LD en ce qui concerne le trafic touristique.

La possibilité de fixer des taux forfaitaires et des limites quantitatives est conforme aux dispositions de l'art. 8 P-LDD. Il est cependant inutile d'y renvoyer. À la suite de la révision totale de la LD, les actes législatifs relevant du droit fiscal sont placés au même niveau que la loi-cadre (LE-OFDF). Cela nécessite la création de la base correspondante dans l'acte législatif concerné relevant du droit fiscal, en l'occurrence la LAlc. L'application de taux forfaitaires aux envois à l'importation destinés à des particuliers permettra de faciliter le dédouanement et, partant, d'accélérer l'importation, comme dans le trafic touristique.

Le nouvel al. 3 garantit que l'importation de boissons distillées sera exonérée de l'impôt si les motifs d'exonération des droits de douane énoncés dans le P-LDD sont réunis.

Art. 31bis

En vertu de l'art. 127, al. 1, Cst., les principes généraux régissant le cercle des assujettis sont définis par la loi.

Art. 32, al. 3, let. b

La dispense de fourniture de sûretés et la limite quantitative sont supprimées. Elles seront si nécessaire réglées dans l'autorisation d'utilisation.

Art. 34

L'art. 34 est abrogé dans son intégralité.

Les art. 65 et 69 P-LE-OFDF contiennent des dispositions générales relatives aux conditions d'autorisation et à l'exploitation d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal. Ces dispositions priment ainsi les prescriptions instituées par une loi spéciale qui sont prévues à l'art. 34, al. 2 et 3, LAlc. En outre, l'art. 1, al. 2, LAlc renvoie à la LE-OFDF. L'art. 34 n'est donc plus nécessaire.

Les dispositions particulières figureront à l'avenir dans l'ordonnance d'exécution de la LE-OFDF.

Art. 35

Il est renvoyé au commentaire de l'art. 7 LAlc. L'art. 35 est abrogé.

Art. 36

Les prescriptions concernant le remboursement à l'exportation instituées par une loi spéciale doivent être abrogées. Ce point doit être réglé 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 peuvent être abrogés.

Art. 44, al. 1, et 71

Les recettes nettes de l'impôt grevant les boissons distillées sont définies à l'art. 44, al. 1, LAlc, ce qui constitue la base des versements effectués en faveur de la Confédération et des cantons en vertu de l'art. 131, al. 3, Cst. Le Conseil fédéral fixera à l'avenir le montant et le contenu de l'indemnité d'exécution de l'OFDF.

Chapitre VIa (art. 46 à 48)

Le droit de gage légal est régi par les art. 57 ss P-LE-OFDF pour toutes les redevances. Les art. 46 à 48 sont par conséquent abrogés.

Chapitre VII (art. 49 à 51)

Les voies de droit sont régies par le titre 5, chapitre 2, P-LE-OFDF. Les décisions de taxation rendues par l'OFDF peuvent faire l'objet d'une opposition dans un délai d'un an (art. 85 P-LE-OFDF). Les décisions sur opposition rendues par l'OFDF peuvent quant à elles faire l'objet d'un recours auprès de celui-ci dans un délai de 60 jours (art. 87 P-LE-OFDF). Les différents délais applicables en fonction de l'organe décisionnel compétent au sein de l'OFDF sont supprimés. Les art. 49 à 51 LAlc sont par conséquent abrogés.

Art. 52

L'article proposé contient 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 est reformulée. Les expressions «par métier» et «par habitude» sont remplacées par la notion de «circonstances aggravantes» au sens de l'art. 56*c* LAlc.

L'actuel art. 54 LAlc est scindé en deux nouveaux articles qui régleront séparément la soustraction de l'impôt et la mise en péril de l'impôt.

Art. 56a et 58a

Contrairement à ce que prévoient 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 est en effet beaucoup trop faible. Hormis quelques modifications rédactionnelles et la suppression de la seconde phrase de l'art. 58*a*, l'art. 56*a* est conforme à l'art. 58*a* en vigueur. Ce dernier est donc abrogé.

Art. 56b

La tentative d'infraction fiscale est punissable du fait de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal.

Art. 58

Dans le cadre de l'harmonisation des dispositions pénales, la disposition relative à l'inobservation de prescriptions d'ordre est transférée de l'art. 58 LAlc à l'art. 207 P-LE-OFDF et est reformulée. En effet, la violation d'obligations de procédure est liée à la procédure et celle-ci n'est plus régie par l'acte législatif correspondant relevant du droit fiscal, mais par le P-LE-OFDF. L'art. 58 LAlc est par conséquent abrogé.

Art. 59, al. 1 et 3

En vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF, les règles du titre 10 P-LE-OFDF seront toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définit l'OFDF en

tant qu'autorité compétente en matière de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale, l'art. 59 LAlc renvoie à la LE-OFDF et à la DPA est donc purement déclaratoire en raison de l'art. 193 P-LE-OFDF et de la règle correspondante prévue à l'art. 1 DPA.

Comme c'est le cas pour la plupart des autres actes législatifs, toutes les infractions fiscales à la LAlc se prescrivent conformément à la règle énoncée à l'art. 11, al. 2, DPA, ou par sept ans[252] selon la pratique. Il n'apparaît pas justifié de mettre en place, sur la seule base des redevances concernées, une réglementation distincte relative à la prescription, car cela entraînerait 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. 59a à 60

Les dispositions pénales relatives aux infractions commises dans une entreprise (art. 59*a*) et au concours d'infractions (art. 59*b*) figurent aux art. 194 et 195 P-LE-OFDF et sont donc abrogées dans la LAlc. L'art. 60 est également abrogé en raison du renvoi à la prescription de l'action pénale au sens de l'art. 11, al. 2, DPA figurant à l'art. 59, al. 3.

Art. 62 et 63

Les articles actuels se fondent encore sur la perception de l'impôt par l'ancienne Régie fédérale des alcools (RFA)[253] dotée de la personnalité juridique. Or, la RFA a été intégrée dans l'AFD le 1er janvier 2018. La perception subséquente est régie de manière uniforme par l'art. 60 P-LE-OFDF. Les art. 62 et 63 LAlc sont par conséquent abrogés.

Chapitre IX (art. 65 à 69)

Les art. 65 à 69 sont abrogés.

Le recouvrement est régi par les art. 62 s. P-LE-OFDF et la décision de réquisition de sûretés, par l'art. 56 P-LE-OFDF. La perception subséquente et la remise des redevances sont systématiquement réglées différemment (art. 60 s. P-LE-OFDF). À noter que l'art. 61 P-LE-OFDF définit la remise des redevances de manière plus restrictive que l'art. 69 LAlc en vigueur. Pour bénéficier de la remise, il ne suffira ainsi plus de prouver la disparition d'une marchandise grevée d'une charge fiscale.

Art. 70

Cette réglementation se fonde sur une situation particulière, à savoir la perception de l'impôt grevant les boissons distillées par l'ancienne RFA en tant qu'organisation indépendante. Elle n'est plus d'actualité et doit par conséquent être abrogée.

252 Voir ATF **134** IV 328 (art. 11, al. 2, DPA en relation avec l'art. 333, al. 6, let. d, CP).
253 La RFA a été intégrée dans l'AFD (actuel OFDF) le 1er janvier 2018.

Art. 71

Avec l'alinéa 1, l'OFDF reprend l'exécution de la loi fédérale sur l'alcool de la RFA. L'indemnisation des frais d'exécution était jusqu'à présent fixée dans l'ordonnance sur l'alcool. Désormais, le terme «indemnité d'exécution» sera utilisé de manière uniforme. Le montant de cette indemnité doit dans tous les cas être fixé par le Conseil fédéral. Le nouvel alinéa 2 crée la base légale nécessaire à cet effet.

Art. 73

L'assistance administrative (nationale et internationale) est régie par les art. 171 ss P-LE-OFDF. Par conséquent, l'art. 73 doit être abrogé.

Art. 75

Cet article est abrogé, car la LPers contient une disposition similaire (art. 22, al. 1).

Art. 77a

Pour des raisons de sécurité juridique, les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de la modification de cette loi seront menées à terme selon l'ancien droit, du point de vue tant formel que matériel.

30. Loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool[254], dans la version de la modification du 30 septembre 2016[255]

Art. 71

La modification du 30 septembre 2016[256] de la loi fédérale sur l'alcool portait déjà sur l'art. 71. Elle n'est pas encore entrée en vigueur.

Il convient d'éviter que l'art. 71, qui sera abrogé lors de l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, soit remis en vigueur sur la base d'une ordonnance ultérieure de mise en vigueur partielle la modification du 30 septembre 2016 de la LAlc.

C'est pourquoi l'art. 71 dans la version de la modification du 30 septembre 2016 doit être abrogée.

254 RS **680**
255 RO **2017** 777
256 RO **2017** 777

31. Loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire[257]

Art. 72, al. 5, 1re et 3e phrases

Changements de dénomination: «organes d'enquête de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières» 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».

32. Loi du 24 juin 1902 sur les installations électriques[258]

Art. 25b

Cette disposition s'appuie sur l'art. 110 P-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 (LIE). 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. 112 P-LE-OFDF donne aux collaborateurs de l'OFDF la possibilité d'effectuer des commandes sous un nom d'emprunt. Le but de ces commandes 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][259]), 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 24 OCEM). Ces autorités collaborent étroitement avec l'OFDF et se soutiennent mutuellement.

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[260]. 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

257 RS **732.1**
258 RS **734.0**
259 RS **734.5**
260 RS **734.24**

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 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 (directive basse tension)[261] pour la partie électrique.

Faute de définition dans la LIE, le concept de matériels électriques découle du droit supérieur, à savoir de la directive basse tension et de la 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 (directive ATEX)[262], 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[263] 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[264].

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 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

261 JO L 96 du 29 mars 2014, p. 357.
262 JO L 96 du 29 mars 2014, p. 309.
263 RS **734.26**
264 RS **734.6**

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 équivalente dans le domaine des produits thérapeutiques (art. 66, al. 3, LPTh). Cette disposition est en vigueur depuis le 1er janvier 2019. En outre, l'art. 14 du nouveau 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) no 765/2008 et (UE) no 305/2011[265] prévoit que les organes d'exécution des États membres peuvent effectuer des achats sous une fausse identité.

Al. 1: la commande de matériels 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, LPTh, les commandes effectuées sous un nom d'emprunt sont donc autorisées uniquement si les vérifications effectuées n'ont donné aucun résultat ou que l'exécution de la loi n'aurait aucune chance d'aboutir ou serait excessivement difficile.

L'al. 2 garantit que la personne concernée sera informée de la commande effectuée sous un nom d'emprunt, 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 à 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.

33. Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière[266], dans la version de la modification du 18 décembre 2020[267]

Art. 25, al. 2, let. f

La let. f est adaptée à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. Changement de dénomination: «douane» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

Art. 27, al. 2, 1re phrase

La première phrase de l'al. 2 est adaptée à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. Changement de dénomination: «douane» est remplacé par «OFDF».

265 JO L 169 du 25 juin 2019, p. 1.
266 RS **741.01**
267 FF **2020** 9709

Art. 89e, let. b[268]

L'art. 89*e*, let. b, de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR) règle l'accès en ligne de l'OFDF au système d'information relatif à l'admission à la circulation (SIAC).

La let. b est adaptée à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF. La modification proposée de l'art. 89*e*, let. b, P-LCR est basée sur le texte de loi que le Parlement a adopté le 18 décembre 2020 dans le cadre du projet concernant la modification de la loi sur la vignette autoroutière[269].

La dénomination «Administration fédérale des douanes» est remplacée par «OFDF». Par ailleurs, l'accès aux données est précisé au moyen de nouvelles fonctions des collaborateurs de l'OFDF et des buts de cet accès.

L'accès en ligne aux données du SIAC sera réservé aux fonctions suivantes au sein de l'OFDF: «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport OFDF», «coordination des engagements OFDF», «expertise en matière de contrôle OFDF», «contrôle d'entreprises OFDF», «analyse des risques OFDF», «poursuite pénale OFDF» et «redevances OFDF» (voir les commentaires relatifs aux fonctions visées à l'annexe 1 P-LE-OFDF).

La présente modification de l'art. 89*e*, let. b, P-LCR dans la version de la modification du 18 décembre 2020 doit être coordonnée avec le projet du 17 novembre 2021 concernant la révision de la loi fédérale sur la circulation routière[270] (ci-après: projet de LCR). Le projet de LCR est actuellement examiné par le Parlement.

Il vise à modifier les réglementations relatives à l'accès en ligne au SIAC. L'art. 89*e*, let. a, P-LCR (version du projet de LCR) précise notamment explicitement que tous les services habilités à traiter des données conformément à l'art. 89*d* LCR pourront accéder en ligne à ces données. Cette nouvelle formulation concerne directement le traitement de données effectué par l'OFDF dans le SIAC, qui est actuellement réglé à l'art. 89*e*, let. b, LCR (voir art. 89*e*, let. b, dans la version de la modification du 18 décembre 2020[271]). Afin d'éviter les redondances, le projet de LCR modifie donc également l'art. 89*e*, let. b, P-LCR. Certains buts de l'accès en ligne de l'OFDF visés à la let. b sont supprimés de cette lettre, car ils seront régis par l'art. 89*e*, let. a, en relation avec l'art. 89*d*, let. e et f, P-LCR. Les buts concernés sont les suivants: «contrôle du dédouanement et de l'imposition selon la loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles[272]» et «perception de la redevance sur le trafic des poids lourds».

Il est nécessaire de coordonner les différentes modifications matérielles de l'art. 89*e*, let. b, P-LCR entre les deux projets. Il s'agit de garantir que la version du projet qui entrera en vigueur à la date la plus tardive n'écrase pas les modifications de l'autre projet. Il faudra au contraire que le projet entrant en vigueur à la date la plus tardive

268 Dans la version de la modification du 18 décembre 2020, FF **2020** 9709.
269 FF **2020** 9709
270 FF **2021** 3027; voir aussi le message du 17 novembre 2021 concernant la révision de la loi fédérale sur la circulation routière, FF **2021** 3026, 72 s.
271 FF **2020** 9709
272 RS **641.51**

soit complété par la version de l'autre projet. La formulation qui devra être celle de l'art. 89*e*, let. b, P-LCR dans le projet entrant en vigueur à la date la plus tardive est détaillée ci-après. À la suite de la reprise des modifications des deux projets mentionnés, le contenu de l'art. 89*e*, let. b, P-LCR devra être identique, indépendamment de l'ordre dans lequel ces projets entreront en vigueur.

Les scénarios suivants sont possibles:

a. *la LE-OFDF entre en vigueur avant le projet du 17 novembre 2021 concernant la révision de la loi fédérale sur la circulation routière*.

   Dans ce cas, l'*art. 89e, let. b, P-LCR dans la version du projet du 17 novembre 2021 concernant la révision de la loi fédérale sur la circulation routière* devra être complété par les nouvelles fonctions suivantes des collaborateurs de l'OFDF (qui remplaceront la dénomination «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières») et les buts de l'accès aux données devront être précisés.

   L'art. 89*e*, let. b, P-LCR dans la version du projet du 17 novembre 2021 concernant la révision de la loi fédérale sur la circulation routière devra alors avoir la teneur suivante:

   Art. 89e, let. b

   Les services ci-après peuvent accéder en ligne aux données suivantes:

   b. l'OFDF pour ce qui est des fonctions «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «coordination des engagements», «expertise en matière de contrôle», «contrôle d'entreprises», «analyse des risques» et «poursuite pénale»: données nécessaires au contrôle de l'autorisation de conduire et de l'admission à la circulation, à l'identification du détenteur et de l'assureur ainsi qu'à la recherche de véhicules;

b. *le projet du 17 novembre 2021 concernant la révision de la loi fédérale sur la circulation routière entre en vigueur avant la LE-OFDF*.

   Dans ce cas, il faudra supprimer de l'*art. 89e, let. b, P-LCR dans la version prévue à l'annexe 2 P-LE-OFDF* la fonction «redevances» et les buts «contrôle du dédouanement et de l'imposition selon la loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles[273]» et «perception de la redevance sur le trafic des poids lourds» (puisqu'ils figureront déjà à l'art. 89*e*, let. a, P-LCR dans la version du projet de LCR).

   L'art. 89*e*, let. b, P-LCR dans la version prévue à l'annexe 2 P-LE-OFDF devra alors avoir la teneur suivante:

   Art. 89e, let. b

   Les services ci-après peuvent accéder en ligne aux données suivantes:

   b. l'OFDF pour ce qui est des fonctions «contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport», «coordination des engagements»,

273 RS **641.51**

«expertise en matière de contrôle», «contrôle d'entreprises», «analyse des risques» et «poursuite pénale»: données nécessaires au contrôle de l'autorisation de conduire et de l'admission à la circulation, à l'identification du détenteur et de l'assureur ainsi qu'à la recherche de véhicules;

Art. 99, al. 1, phrase introductive et let. d

Changement de dénomination: «douane» est remplacé par «OFDF».

Art. 100, ch. 4, 1re phrase

Changement de la dénomination en «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

34. Loi du 19 mars 2010 sur la vignette autoroutière[274], dans la version de la modification du 18 décembre 2020[275]

Les modifications apportées à la loi sur la vignette autoroutière (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 sont pas harmonisées avec celles du P-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 a fait l'objet d'une révision partielle. Les modifications apportées ici sont fondées sur cette dernière[276]. 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, à savoir le 1er mai 2023.

Art. 2a et 2b

Par analogie avec la LDD, l'art. 2*a* prévoit que sauf disposition contraire de la LVA, la LE-OFDF s'applique à la perception de la redevance. Les dispositions du P-LE-OFDF relatives à la déclaration des marchandises et à la perception des redevances sont valables, par analogie, pour la LVA, compte tenu du fait que 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. 2*b* précise que l'OFDF est compétent pour l'exécution de la LVA.

Contrairement à d'autres actes législatifs relevant du droit fiscal (voir par ex. l'art. 1*a*, al. 2, P-LTab), il n'est pas nécessaire de prévoir une norme qui renvoie aux dispositions transitoires de la LE-OFDF (art. 212 ss P-LE-OFDF) dans la LVA. Comme mentionné en introduction, il faut partir du principe que la révision de la LVA entrera

274 RS **741.71**
275 FF **2020** 9709
276 FF **2020** 9709

en vigueur au 1er mai 2023, soit avant la LE-OFDF. Les nouvelles dispositions de la LE-OFDF seront applicables dès l'entrée en vigueur de celle-ci au dépend de la LVA et des présentes modifications de l'annexe 2 (pas de suspension de l'application au sens des art. 213 et 214 P-LE-OFDF).

Art. 4, al 1, let. b, et al. 2 et 3

L'al. 1 concerne l'exonération de la redevance pour les véhicules de certaines institutions publiques. Dans le domaine douanier, les véhicules du corps des gardes-frontière étaient jusqu'à présent exonérés de la redevance en vertu de la let. b. Désormais, l'exonération de la redevance s'appliquera à l'ensemble des véhicules des autorités douanières. Sont concernées aussi bien les autorités douanières suisses qu'étrangères, notamment lorsque ces dernières utilisent des routes nationales suisses dans le cadre de leur collaboration avec l'OFDF.

À l'al. 2, «Direction générale des douanes» est remplacé par «OFDF». À l'al. 3, le pronom «elle», qui renvoie à la dénomination «Direction générale des douanes» figurant à l'al. 2, est remplacé par le pronom «il».

Art. 10, al. 2

À l'al. 2, la définition du produit net en tant que produit après déduction de l'indemnité d'exécution est harmonisée avec celle qui figure dans les autres actes législatifs relevant du droit fiscal.

Art. 12a à 12h

Les art. 12*a* à 12*h* sont abrogés. Les domaines sur lesquels ils portent sont couverts par les dispositions suivantes:

- le contenu de l'art. 12*a* (exploitation d'un système d'information) figure à l'art. 118 P-LE-OFDF;
- le contenu de l'art. 12*b* (contenu du système d'information) figure aux art. 117 et 119, let. b, P-LE-OFDF ainsi que dans les dispositions d'exécution prévues par les ordonnances;
- le contenu de l'art. 12*c* (collecte des données) figure à l'art. 11, al. 1, let. b, LVA en relation avec l'art. 89*e*, let. k, LRPL;
- le contenu des art. 12*d* (interfaces) et 12*e* (communication de données aux autorités et aux organisations chargées de tâches de droit public) figure à l'art. 142 P-LE-OFDF;
- le contenu de l'art. 12*f* (archivage et destruction des données) figure à l'art. 155 P-LE-OFDF ainsi que dans les dispositions d'exécution prévues par les ordonnances;
- le contenu de l'art. 12*g* (assistance administrative et obligation de dénoncer) figure à l'art. 171 P-LE-OFDF s'agissant de l'assistance administrative;
- le contenu de l'art. 12*h* (prescription de la créance fiscale) figure à l'art. 50 P-LE-OFDF.

Art. 13

Les voies de droit seront régies par le titre 5, chapitre 2, P-LE-OFDF. L'al. 2 peut donc être abrogé. L'al. 1 est conservé, car il règle les voies de droit en lien avec les décisions de la première instance cantonale. Ces dernières 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. 15, al. 3

En vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF, les règles du titre 10 P-LE-OFDF seront toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définit l'OFDF en tant qu'autorité compétente en matière de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale, l'art. 15, al. 3, LVA renvoie à la LE-OFDF et à la DPA est donc purement déclaratoire en raison de l'art. 193 P-LE-OFDF et de la règle correspondante prévue à l'art. 1 DPA.

Art. 17

La prescription de la poursuite pénale des contraventions est conforme à l'art. 109 CP. L'art. 17 servant uniquement à accroître la lisibilité, il peut être abrogé.

Art. 19 et art. 19 de l'annexe à la LVA

Afin d'harmoniser la perception des impôts à la consommation et des taxes d'incitation relevant de la compétence de l'OFDF, le Conseil fédéral fixera le montant de l'indemnité d'exécution.

Annexe à la LVA

Art. 9a

L'art. 9*a* de l'annexe à la LVA est abrogé. La désignation de l'OFDF comme autorité compétente pour la perception de la redevance est superflue en raison de la nouvelle disposition d'exécution introduite à l'art. 2*b* LVA.

Art. 12a

L'art. 118 P-LE-OFDF prévoit que l'OFDF exploite un système d'information pour l'accomplissement de ses tâches. L'art. 12*a* de l'annexe à la LVA est donc abrogé, tout comme l'art. 12*a* LVA.

35. Loi du 20 mars 2009 sur le transport des voyageurs[277]

Art. 25, al. 1, let. a

Changement de la dénomination en «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

Art. 62

Changement de dénomination: «bureaux de douane» est remplacé par «OFDF».

36. Loi fédérale du 3 octobre 1975 sur la navigation intérieure[278]

Art. 53

Changement de la dénomination en «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

Art. 60, al. 1, 2e phrase

L'annonce visée à l'art. 60, al. 1, 2e phrase n'est plus nécessaire.

37. Loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation[279]

Art. 9

Modification terminologique: «aérodromes douaniers» est remplacé par «aérodromes désignés par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

Changement de dénomination: «Direction générale des douanes» est remplacé par «OFDF».

Art. 10

Changement de dénomination: «Direction générale des douanes» est remplacé par «OFDF».

Art. 18, al. 2

Modification terminologique: «aérodrome douanier» est remplacé par «aérodrome [...] au sens de l'art. 9, al. 1».

277 RS **745.1**
278 RS **747.201**
279 RS **748.0**

Art. 21a, al. 2, let. c

Changement de dénomination: «membres du Corps des gardes-frontières» est remplacé par «collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle de personnes, de marchandises et de moyens de transport».

Art. 38, al. 2

Changement de dénomination: «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières» est remplacé par «OFDF», car cette abréviation est introduite à l'art. 9.

Art. 105, titre et al. 1

Réserve de la loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF et de la loi sur les droits de douane

38. Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications[280]

Art. 33a

Cette nouvelle disposition vise à mettre en œuvre le catalogue de mesures visé à l'art. 182 P-LE-OFDF et énumère les mesures que l'OFDF pourra prendre de manière générale pour l'OFCOM lors d'un contrôle effectué dans la circulation transfrontalière des marchandises (al. 1) ou en vertu d'un mandat particulier (al. 2).

Les mesures énumérées correspondent, à l'exception de celle qui est visée à l'al. 2, let. b, aux mesures actuellement exécutées. Ainsi, la seule nouvelle mesure prévue à l'art. 33*a* est la destruction simplifiée, qui est régie par l'art. 110 P-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 (LTC). Pour qu'ils n'arrivent pas sur le marché suisse, ils doivent être détruits dans le cadre d'une procédure simplifiée.

Art. 33b

L'art. 112 P-LE-OFDF donneaux collaborateurs de l'OFDF la possibilité d'effectuer des commandes sous un nom d'emprunt. Le but de ces commandes est de détecter les contournements de la législation suisse, tels que la livraison, moyennant le contournement d'un interdit, de marchandises étrangères proposées à la vente en Suisse (par ex. installations destinées à perturber le trafic des télécommunications [jammers]). L'OFDF et l'OFCOM collaborent depuis de nombreuses années pour le contrôle à la frontière des installations de télécommunication. 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 commandes

280 RS **784.10**

sous un nom d'emprunt. 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 effectuer si nécessaire des commandes sous un nom d'emprunt. La nouvelle disposition permettra à l'OFCOM de contrôler la légalité de la circulation des installations de télécommunication proposées à l'étranger qui sont destinées à la Suisse (art. 33*a* 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 l'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 que ces installations 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 dernière est ainsi avertie et peut éviter d'éventuelles sanctions administratives ou pénales. Afin de garantir 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 commander des installations de radiocommunication sous un nom d'emprunt.

La commande de produits sous un nom d'emprunt 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 1er janvier 2019. En outre, l'art. 14 du 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 effectuées sous un nom d'emprunt seront donc autorisées uniquement si les vérifications effectuées n'ont donné aucun résultat ou que l'exécution de la loi n'aurait aucune chance d'aboutir ou serait excessivement difficile (al. 1).

L'al. 2 garantit que la personne concernée sera informée de la commande effectuée sous un nom d'emprunt, dès que les organes de contrôle seront en possession des installations de radiocommunication. Cette personne sera ainsi en mesure de se défendre, le cas échéant, comme cela est requis par le droit d'être entendu prévu à 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. 1ter, let. e

L'art. 34, al. 1ter, est modifié: l'OFDF est habilité, parallèlement à son activité d'autorité de poursuite pénale, à mettre en place, mettre en service ou exploiter une instal-

lation perturbatrice aux fins de garantir la sécurité publique dans la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes, aux conditions définies par le Conseil fédéral. L'utilisation ciblée et de courte durée d'installations perturbatrices doit être considérée comme un moyen visant notamment à ne pas entraver voire empêcher l'exécution des tâches attribuées par le P-LE-OFDF. À l'heure actuelle, les moyens et les conteneurs de transport sont fréquemment équipés de moyens de communication qui transmettent continuellement leur position au propriétaire ou à d'autres destinataires. Lorsqu'ils devront être déplacés par l'OFDF en vue d'un contrôle approfondi ou être mis provisoirement en sûreté, cette transmission de données devra pouvoir être interrompue afin d'éviter que le propriétaire puisse s'immiscer dans le contrôle ou détruire des moyens de preuve. Pendant le contrôle, les installations perturbatrices de l'OFDF permettront d'interrompre cette communication non contrôlée de données pour un bref laps de temps et de manière limitée. Cela garantira tant l'accomplissement des tâches que la sécurité des collaborateurs. Des installations perturbatrices pourront également être utilisées afin de découvrir des personnes ou des moyens de communication en leur possession dans des véhicules transportant des marchandises ou dans des envois de marchandises (par ex. migrants dans des camions ou dans des trains de marchandises). Elles permettront non seulement de mener les contrôles, mais notamment aussi d'assurer la sécurité des personnes qui se trouvent dans ces conteneurs de transport.

39. Loi du 8 octobre 2004 sur la transplantation[281]

Art. 25, al. 2

L'al. 1 règle 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 une importation. Il est conforme à l'art. 6, let. a, P-LE-OFDF, qui définit l'importation comme l'introduction de marchandises sur le territoire douanier, ce qui englobe l'acheminement dans un entrepôt douanier. L'al. 2 n'ayant qu'un caractère déclaratoire, il peut être abrogé.

Art. 63, al. 2, 2e phrase

Changement de dénomination: «organes [...] des douanes» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

Art. 65, al. 4, 1re phrase

Adaptations terminologiques.

Changement de dénomination: «organes de douane» est remplacé par «OFDF». L'OFDF retiendra lors de contrôles les envois d'organes, de tissus, de cellules ou de transplants standardisés lorsqu'il soupçonne une infraction. L'expression «à la fron-

281 RS **810.21**

tière ou dans les entrepôts des douanes» est remplacée par «lors de contrôles». Conformément à l'art. 182, al. 1, let. a, P-LE-OFDF, les envois suspects seront retenus et non plus saisis.

40. Loi du 19 décembre 2003 relative à la recherche sur les cellules souches[282]

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.

L'al. 2 précise que le stockage dans un entrepôt des douanes est considéré comme une importation. Il est conforme à l'art. 6, let. a, P-LE-OFDF, qui définit l'importation comme l'introduction de marchandises sur le territoire douanier, ce qui englobe l'acheminement dans un entrepôt douanier. L'al. 2 n'ayant qu'un caractère déclaratoire, il peut être abrogé.

Art. 21, al. 4, 1re phrase

Adaptations terminologiques.

Changement de dénomination: «organes de douane» est remplacé par «OFDF». L'OFDF retiendra lors 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 «lors de contrôles». En allemand, le verbe est également modifié pour correspondre à celui qui est utilisé à l'art. 182, al. 1, let. a, P-LE-OFDF.

41. Loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants[283]

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».

282 RS **810.31**
283 RS **812.121**

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. 65, al. 2, P-LE-OFDF englobera les dépôts francs sous douane et les entrepôts douaniers ouverts. Rien ne changera sur le fond.

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».

42. Loi du 15 décembre 2000 sur les produits thérapeutiques[284]

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. Il est conforme à l'art. 6, let. a, P-LE-OFDF, qui définit l'importation comme l'introduction de marchandises sur le territoire douanier, ce qui englobe l'acheminement dans un entrepôt douanier. L'al. 4 n'ayant qu'un caractère déclaratoire, il peut être abrogé.

Art. 35, al. 1

L'al. 1, 2e phrase, précise que l'entreposage dans un entrepôt douanier est assimilé à une importation. Il est conforme à l'art. 6, let. a, P-LE-OFDF, qui définit l'importation comme l'introduction de marchandises sur le territoire douanier, ce qui englobe l'acheminement dans un entrepôt douanier. La deuxième phrase n'ayant qu'un caractère déclaratoire, elle peut être abrogée. Seule la première phrase est conservée.

Art. 66, al. 4 et 5, 1re 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 lors de contrôles lorsqu'il soupçonne une infraction. L'expression «à la frontière, dans un dépôt franc sous douane ou un entrepôt douanier» est

284 RS **812.21**

remplacée par «lors de contrôles». En allemand, le verbe est également modifié pour correspondre à celui qui est utilisé à l'art. 182, al. 1, let. a, P-LE-OFDF.

Une adaptation rédactionnelle est par ailleurs nécessaire à l'al. 5 en raison du changement de la dénomination.

Art. 90, al. 1, 2e phrase

Changement de dénomination concernant la loi sur les douanes (loi sur les droits de douane).

43. Loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques[285]

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».

44. Loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement[286]

Remplacement d'expressions

Par analogie avec les modifications terminologiques apportées à la loi sur l'imposition des huiles minérales, «biocarburants et biocombustibles» est remplacé par «carburants et combustibles renouvelables».

Art. 35c, al. 1 et 3

En vertu de l'al. 1, let. a, les débiteurs de la dette fiscale visés à l'art. 40 P-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 fiscal, «territoire suisse» est remplacé par «territoire douanier». Le terme de producteur en tant que personne soumise à la taxe sur le territoire suisse est en outre supprimé. Dans la pratique, aucune distinction n'est en effet opérée entre les fabricants et les producteurs. De plus, le terme de producteur n'apparaît pas dans l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV).

Compte tenu de l'harmonisation des actes législatifs relevant du droit fiscal, «ceux qui sont soumis à l'impôt» est remplacé par «débiteurs de la dette fiscale» à l'al. 1, let. b.

L'al. 3 précise que la procédure de perception et de remboursement de la taxe sur les composés organiques volatils est régie par les dispositions de la LE-OFDF. Le Conseil fédéral continuera de fixer dans l'OCOV les conditions et la procédure d'acquisition

285 RS **813.1**
286 RS **814.01**

des composés organiques volatils temporairement non soumis à la taxe (procédure d'engagement formel), qui ne sont pas régies par la LE-OFDF.

Art. 41a

Afin d'harmoniser la perception des impôts à la consommation et des taxes d'incitation relevant de la compétence de l'OFDF, le Conseil fédéral fixera le montant de l'indemnité d'exécution pour la perception des taxes d'incitation visées par la LPE (qui concernent pour l'heure les composés organiques volatils).

Art. 54

L'art. 54 en vigueur 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, est intégré à cet article afin que les voies de droit applicables aux décisions relatives aux taxes d'incitation visées au chapitre 6 LPE soient harmonisées avec celles qui sont valables pour les décisions concernant les autres redevances dont l'exécution incombe à l'OFDF. Les dispositions prévues à l'al. 2 sont modifiées, car les dispositions générales de la procédure fédérale resteront applicables aux autres domaines régis par la LPE.

Art. 61a, al. 5

L'al. 5 est abrogé, car le concours d'infractions est régi par l'art. 195 P-LE-OFDF.

Art. 62, al. 2

En vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF, les règles du titre 10 P-LE-OFDF seront toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définit l'OFDF en tant qu'autorité compétente en matière de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale, l'art. 62 LPE renvoie à la LE-OFDF et à la DPA est donc purement déclaratoire en raison de l'art. 193 P-LE-OFDF et de la règle correspondante prévue à l'art. 1 DPA.

Art. 65b

Al. 1: pour des raisons de sécurité juridique, les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de la modification de cette loi seront menées à terme selon l'ancien droit, du point de vue tant formel que matériel.

Al. 2: avec l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, les modifications de la LPE présentées à l'annexe 2 entreront elles aussi en vigueur. Cependant, jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance soient créées dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral pourra prévoir l'application d'un droit transitoire dérogeant à la LE-OFDF, à la LDD et aux modifications d'autres actes législatifs prévues dans l'annexe 2 (art. 212, al. 1, P-LE-OFDF; voir aussi les explications concernant le chapitre 4 du titre 13 P-LE-OFDF). En conséquence, le Conseil fédéral déclarera encore applicables des dispositions de l'ancien droit en lieu et place de celles du nouveau droit. Selon l'état

actuel des connaissances, cette réglementation devrait s'appliquer également aux modifications relatives à la perception et au remboursement des taxes d'incitation figurant à l'annexe 2. Ce principe est concrétisé dans la LPE elle-même par l'al. 2. Cet alinéa renvoie expressément aux dispositions transitoires des art. 212 à 217 LE-OFDF, qui permettront au Conseil fédéral d'ordonner l'application d'un droit transitoire. L'al. 2 est donc, dans une certaine mesure, une disposition charnière de la LPE, qui rend transparente l'application des dispositions transitoires de la LE-OFDF. Dès que le nouveau système d'information de l'OFDF contiendra toutes les bases techniques nécessaires à la perception et au remboursement des taxes d'incitation selon le nouveau droit, la référence au droit transitoire pourra être supprimée. C'est pourquoi l'art. 212, al. 5, P-LE-OFDF autorise le Conseil fédéral à abroger ces dispositions charnières. Ceci s'applique également à cet al. 2, mais l'al. 1, quant à lui, est appelé à survivre à la réglementation transitoire.

45. Loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires[287]

Art. 30a Commande effectuée sous un nom d'emprunt

L'art. 112 P-LE-OFDF donne aux collaborateurs de l'OFDF la possibilité d'effectuer des commandes sous un nom d'emprunt. Le but de ces commandes 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, l'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 pour effectuer des contrôles 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 commandes sous un nom d'emprunt, 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.

287 RS **817.0**

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 1er janvier 2019. En outre, le nouveau règlement européen relatif aux contrôles (art. 36, par. 1, du règlement [UE] 2017/625[288]) 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[289], 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 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, LPTh, les commandes effectuées sous un nom d'emprunt seront donc autorisées uniquement si les vérifications effectuées n'ont donné aucun résultat ou que l'exécution de la loi n'aurait aucune chance d'aboutir ou serait excessivement difficile.

L'al. 2 garantit que la personne concernée sera informée de la commande 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 à 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. 3: 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.

Art. 66, al. 4

L'al. 4 est abrogé, car le concours d'infractions est régi par l'art. 195 P-LE-OFDF.

288 Règlement (UE) nº 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) nº 999/2001, (CE) nº 396/2005, (CE) nº 1069/2009, (CE) nº 1107/2009, (UE) nº 1151/2012, (UE) nº 652/2014, (UE) 2016/429 et (UE) 2016/2031, les règlements du Conseil (CE) nº 1/2005 et (CE) nº 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) nº 854/2004 et (CE) nº 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.

289 RS **0.916.026.81**

46. Loi du 17 juin 2005 sur le travail au noir[290]

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».

47. Loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture[291]

Art. 54, al. 3

Renvoi à la LDD.

Art. 72, al. 3

Renvoi à la LDD.

Art. 175, al. 2 et 3

Al. 2

Dans le cadre de la révision totale de la loi sur les douanes, la formulation des dispositions relatives à la compétence en matière de poursuite pénale de l'OFDF est uniformisée sur la base d'autres actes législatifs. Cela n'entraîne aucun changement matériel.

Al. 3

L'al. 3 est abrogé, car le concours d'infractions est régi par l'art. 195 P-LE-OFDF.

Art. 182, al. 1

Renvoi à la LDD.

48. Loi du 1er juillet 1966 sur les épizooties[292]

Art. 11, al. 2

Changement de dénomination: «organes [...] des douanes» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)».

290 RS **822.41**
291 RS **910.1**
292 RS **916.40**

Art. 52, al. 2 et 3

Comme les dispositions pénales relatives à l'inobservation des prescriptions d'ordre sont inscrites dans le P-LE-OFDF et que l'OFDF est déjà compétent en cas d'inobservation de telles prescriptions, un renvoi à la LE-OFDF est ajouté dans ces deux alinéas.

49. Loi du 4 octobre 1991 sur les forêts[293]

Art. 43, al. 1, let. h, et 45, al. 2

L'art. 43, al. 1, let. h, en vigueur de la loi sur les forêts (LFo) prévoit que la personne qui intentionnellement et sans autorisation ne respecte pas les prescriptions sur la provenance, l'utilisation, le commerce et la sauvegarde des plants et semences d'essences forestières est passible d'une amende de 20 000 francs au plus. Il précise en outre que lorsqu'une telle infraction constitue en même temps une infraction à la législation douanière, elle sera poursuivie et jugée conformément à la loi fédérale du 1er octobre 1925 sur les douanes. Comme cette dernière phrase concerne le domaine de la poursuite pénale, elle est adaptée à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF et déplacée à l'art. 45, al. 2, LFo.

50. Loi du 20 juin 1986 sur la chasse[294]

Art. 21, al. 2

Comme les dispositions pénales relatives à l'inobservation des prescriptions d'ordre sont inscrites dans le P-LE-OFDF et que l'OFDF est déjà compétent en cas d'inobservation de telles prescriptions, un renvoi à la LE-OFDF est ajouté à l'al. 2.

51. Loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche[295]

Art. 20, al. 2, 2e phrase, et 3

Changement de dénomination: «loi [...] sur les douanes» est remplacé par «loi [...] définissant les tâches d'exécution de l'OFDF» et «loi [...] sur les droits de douane». Comme les dispositions pénales relatives à l'inobservation des prescriptions d'ordre sont inscrites dans le P-LE-OFDF et que l'OFDF est déjà compétent en cas d'inobservation de telles prescriptions, un renvoi à la LE-OFDF est ajouté à l'al. 2.

293 RS **921.0**
294 RS **922.0**
295 RS **923.0**

Art. 21, al. 3

Changement de dénomination: «gardes-frontières fédéraux» est remplacé par «OFDF». Adaptation terminologique de l'expression «service douanier».

52. Loi du 20 juin 1933 sur le contrôle des métaux précieux[296], dans la version de la modification du 19 mars 2021[297]

Art. 12, al. 1bis

À l'heure actuelle, l'enregistrement d'un poinçon de maître est valable pour une période de 20 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 20 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 durée de l'enregistrement, et quelque 40 % seulement des propriétaires souhaitent proroger l'enregistrement de leur poinçon de maître.

Les règles transitoires des dispositions finales (al. 1) s'appliquent à la durée d'enregistrement des poinçons de maître déjà enregistrés au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification, ainsi qu'à sa prolongation.

Remarques préliminaires concernant les art. 20 ss

La recommandation 2 formulée par le CDF dans son rapport d'audit 19476[298] (ci-après: rapport 19476 du CDF) prescrit l'établissement et le développement d'une logique globale et intégrée d'analyse de risques et de contrôle à l'importation, grâce à une coordination entre les bureaux de douane, les garde-frontières et les bureaux de contrôle des métaux précieux. Afin de tenir compte de cette recommandation (voir les nouveaux art. 22*a* ss), les possibilités de contrôle sont harmonisées dans le cadre de la LCMP avec les contrôles effectués lors de l'importation, de l'exportation et du transit qui sont prévus par le P-LE-OFDF. La procédure sera ainsi simplifiée et gagnera en efficacité et en transparence.

Art. 20, al. 1, 1re phrase, et 3 à 5, et 22, al. 1, 2e phrase, 2 et 3

L'art. 20, al. 1, 1re phrase, fait l'objet d'une simple modification rédactionnelle.

296 RS **941.31**
297 FF **2021** 668
298 Rapport du 24 février 2020 «Audit de l'efficacité du contrôle des métaux précieux – Administration fédérale des douanes», rapport d'audit 19476, Contrôle fédéral des finances; disponible à l'adresse suivante: www.efk.admin.ch > Publications > Finances publiques & impôts.

Sauf disposition spéciale de la LCMP, les contrôles d'ouvrages soumis à la LCMP qui sont effectués lors de l'importation, de l'exportation, du transit ou de la sortie d'un entrepôt douanier sont régis par le P-LE-OFDF conformément au renvoi figurant à l'art. 22*a*, al. 2, LCMP. Les dispositions de la LCMP qui correspondent à celles du P-LE-OFDF sont par conséquent abrogées (art. 20, al. 3 à 5, et 22, al. 1, 2e phrase, 2 et 3). Des dispositions spéciales relatives au contrôle sont inscrites aux art. 22*a* à 22*d* LCMP (l'art. 22*a* en vigueur devient l'art. 22*a*, al. 5). Les contrôles dans les enclaves douanières suisses se feront dans le cadre de la surveillance du marché (art. 36 LCMP en relation avec les art. 4, let. l, et 15, al. 2, en vigueur de l'ordonnance sur le contrôle des métaux précieux [OCMP]).

L'art. 22, al. 3, est abrogé, car la sortie d'un entrepôt douanier est de toute manière liée à une importation ou à une exportation. Les art. 20 et 21 seront donc applicables même s'il n'y est pas renvoyé explicitement. Afin que les dispositions relatives au contrôle des ouvrages ne donnent pas l'impression d'être incomplètes, la sortie d'un entrepôt douanier est mentionnée expressément aux dispositions correspondantes.

Art. 22a Contrôles lors de l'importation, de l'exportation, du transit et de la sortie d'un entrepôt douanier

Al. 1

Le nouvel art. 22*a*, al. 1, remplace les art. 20, al. 3, 1re phrase, et 22, al. 1, 2e phrase, qui sont abrogés. Il donne à l'OFDF la compétence de contrôler si les ouvrages en métaux précieux, les ouvrages multimétaux, les ouvrages plaqués et les similis qui sont importés, exportés, acheminés en transit ou sortis d'un entrepôt douanier satisfont aux prescriptions de la LCMP. Il porte sur l'imitation et la contrefaçon.

Al. 2 et 3

En vertu du nouvel art. 22*a*, al. 2, les dispositions du P-LE-OFDF s'appliquent en principe au contrôle dont les ouvrages et les produits soumis à la LCMP feront l'objet lors de l'importation, de l'exportation et du transit. Les éventuelles dispositions contraires de la LCMP priment toutefois. Tel sera notamment le cas des al. 3 à 5. En vertu de l'al. 3, l'ensemble du territoire suisse et, dans la mesure où des traités internationaux le prévoient, les enclaves douanières étrangères seront considérés comme territoire de contrôle.

Al. 4

En vertu de l'al. 4, l'OFDF pourra retenir les ouvrages qui ne satisfont pas aux prescriptions de la LCMP ou qu'il soupçonne de ne pas y satisfaire. Dans le cadre de la procédure de consultation, la branche a soutenu le fait de confier les contrôles à l'OFDF, mais a relevé que l'expérience et l'expertise du bureau central ne doivent pas être écartées, en particulier s'agissant de la poursuite pénale. La modification tient compte de la remarque de la branche en ceci qu'elle habilite l'OFDF à consulter le bureau central pour vérifier la conformité au droit des ouvrages. Le bureau central communiquera le résultat du contrôle à l'OFDF afin que celui-ci puisse ordonner des

mesures en vertu de l'art. 22*b* si des ouvrages ne satisfont pas aux prescriptions de la LCMP.

Al. 5

L'al. 5 reprend le contenu de l'art. 22*a* en vigueur, qui prévoit que le lésé est informé si un poinçon de maître ou une marque de fondeur ou d'essayeur-juré ont été apposés indûment sur des marchandises importées, exportées ou en transit ou qu'ils ont été imités, ou qu'il y a violation des dispositions sur la protection de la propriété intellectuelle.

Il s'appliquera uniquement aux poinçons et marques prévus par la LCMP. La protection de la propriété intellectuelle, qui est mentionnée à l'art. 22*a* en vigueur, est déjà régie par le droit de la propriété intellectuelle. Une réglementation en la matière est donc superflue dans la LCMP.

La pratique a montré qu'il est parfois impossible d'informer le lésé, en particulier si un poinçon de maître a été enregistré, mais que son titulaire n'est plus en activité et a omis de le signaler au bureau central. Dans d'autres cas, il est apparu que certains titulaires de poinçons de maître ou de marques de fondeur ou d'essayeur-juré n'étaient pas ou peu intéressés à être informés. Ces titulaires des poinçons et marques prévus par la LCMP sont plus intéressés par l'intervention prévue par les dispositions sur la propriété intellectuelle. De plus, la plupart des infractions aux dispositions sur la propriété intellectuelle ne sont poursuivies pénalement que sur plainte, contrairement aux infractions à la LCMP. Dans de tels cas, les titulaires des poinçons et marques prévus par cette loi peuvent de toute manière être informés en conséquence en vertu des dispositions sur la protection de la propriété intellectuelle. C'est pourquoi la LCMP prévoit des exceptions à l'obligation d'informer.

Les ouvrages seront déjà retenus sur la base de l'al. 4. La seconde phrase de l'art. 22*a* en vigueur, qui régit la rétention, est donc abrogée.

Art. 22b Mesures consécutives au contrôle

Al. 1

Cet alinéa énumère les mesures qui pourront être ordonnées en cas de constatation de violation de la LCMP. Comme il n'y a pas de raison de traiter l'exportation différemment de l'importation et du transit, ces mesures s'appliqueront désormais également à l'exportation, pour autant qu'elles soient applicables à cette dernière. N'est pas concerné le retour à l'étranger, la marchandise se trouvant déjà sur le territoire suisse.

Let. a

L'art. 20, al. 3, 3e phrase, en vigueur prévoit que les ouvrages contrôlés qui ne satisfont pas aux prescriptions légales, sans qu'il y ait infraction, doivent quitter le territoire suisse. La let. a reprend cette mesure.

Let. b

La let. b prévoit une autre mesure qui est importante dans la pratique et un peu moins sévère, à savoir le fait de remédier aux défauts d'un ouvrage en adaptant celui-ci aux

prescriptions de la LCMP. Cependant, cette mesure n'a de sens que si elle est proportionnée, c'est-à-dire appropriée, nécessaire et surtout raisonnable pour les personnes concernées. Elle est notamment privilégiée pour les opérateurs économiques inexpérimentés ou de petite taille, car le renvoi hors du territoire suisse occasionne des frais et une importante perte de temps.

Let. c

Si les conditions visées à l'art. 22*d* sont remplies, il est possible de procéder à une destruction simplifiée. C'est pourquoi il est renvoyé au commentaire de l'art. 22*d*.

Let. d

L'art. 20, al. 3, en vigueur prévoit que le bureau central dépose une plainte pénale auprès de l'autorité cantonale de poursuite pénale compétente s'il constate une infraction à la LCMP. L'ouvrage contrôlé est séquestré à cette fin. À l'avenir, l'OFDF sera cependant lui-même compétent en matière de poursuite pénale (voir art. 56, al. 1, 2e phrase). La let. d confère donc à l'OFDF la compétence de séquestrer des ouvrages. Celui-ci ne pourra cependant prendre cette mesure que si aucune des mesures visées aux let. a à c ne peut être ordonnée, c'est-à-dire si les ouvrages ne peuvent pas être renvoyés hors du territoire suisse ou s'il n'est pas possible de les restituer à des fins de perfectionnement ou de procéder à une destruction simplifiée. Ainsi, il ordonnera un séquestre principalement en vue de la mise en sûreté de moyens de preuve.

Al. 2

Ce nouvel alinéa qui a trait à la confiscation vise à combler une lacune de la loi en vigueur. Il porte sur la confiscation administrative autonome, au même titre que celle qui est notamment prévue à l'art. 16 LCITES en relation avec l'art. 38 OCITES pour les spécimens séquestrés d'espèces protégées. L'objectif poursuivi est d'éviter que des ouvrages qui ne satisfont pas aux prescriptions de la LCMP soient importés, exportés, acheminés en transit ou sortis d'un entrepôt douanier. C'est pourquoi les ouvrages qui ne seront pas renvoyés hors du territoire suisse dans le délai imparti (al. 1, let. a) ou qui ne seront pas adaptés aux prescriptions de la LCMP (al. 1, let. b) seront directement confisqués. Les ouvrages séquestrés (al. 1, let. d) seront également confisqués.

Les motifs de confiscation énumérés sont exhaustifs. Les ouvrages qui feront l'objet d'une destruction simplifiée (al. 1, let. c) ne seront pas confisqués. Une procédure plus simple sera applicable dans ce cas.

Art. 22c Destruction des ouvrages confisqués

Les ouvrages confisqués seront détruits. Les métaux précieux extraits des ouvrages lors de la destruction feront l'objet d'une réalisation. Le produit éventuel de cette réalisation reviendra à la Confédération après déduction des frais de destruction.

Art. 22d Destruction simplifiée d'ouvrages en petites quantités et d'une valeur insignifiante

L'art. 110 P-LE-OFDF constitue la disposition de base applicable à la destruction simplifiée d'ouvrages disponibles en petites quantités ou d'une valeur insignifiante. L'art. 22*d*, al. 1, LCMP prévoit la possibilité de détruire ces ouvrages et renvoie à cet égard à l'art. 110 LE-OFDF.

Conformément à ce renvoi, la destruction simplifiée se fondera sur les prescriptions du P-LE-OFDF. La compétence déléguée au Conseil fédéral de définir la notion d'ouvrages en petites quantités et d'une valeur insignifiante dans le domaine de la LCMP est quant à elle régie par l'art. 110, al. 3, P-LE-OFDF.

Si l'ayant droit donne son accord en vue de la destruction simplifiée, le produit éventuel de la réalisation du métal extrait des ouvrages détruits reviendra à la Confédération.

Art. 23, 1re phrase

L'art. 23, 1re phrase, fait l'objet d'une simple modification rédactionnelle.

Titre précédant l'art. 24

Chapitre IV Produits de la fonte

Le chapitre IV régit actuellement la fabrication de produits de la fonte. Il contiendra à l'avenir des dispositions relatives à l'importation, à la sortie d'un entrepôt douanier et à la mise dans le commerce de produits de la fonte ainsi qu'au contrôle de ceux-ci lors de l'importation et de la sortie d'un entrepôt et aux éventuelles mesures consécutives à ce contrôle. Le terme de fabrication est donc supprimé du titre afin d'inclure dans ce chapitre ces activités liées aux produits de la fonte.

Art. 31

La norme de délégation prévue à l'art. 31, al. 2, est complétée par rapport au projet mis en consultation, dans la mesure où le Conseil fédéral se fondera sur les normes internationales pour fixer les obligations du titulaire de la patente de fondeur. Le but visé est en particulier de tenir compte de la recommandation 3 relative aux titulaires d'une patente de fondeur qui est formulée par le CDF dans son rapport 19476.

Art. 34a Importation, sortie d'un entrepôt et mise dans le commerce

Cette nouvelle disposition vise à restreindre le commerce de produits de la fonte non contrôlés et non marqués ou insuffisamment marqués (par ex. or brut, lingots de recyclage).

Al. 1

L'al. 1 définit les conditions usuelles d'importation et de mise dans le commerce des produits de la fonte. S'agissant de l'importation, le franchissement de la frontière constituera le critère déterminant. En effet, même les produits de la fonte qui seront

acheminés dans un entrepôt douanier devront être munis des indications visées à l'al. 1 lors du franchissement de la frontière et avant leur entreposage.

La notion de mise dans le commerce est décrite plus précisément au niveau des ordonnances. La présente disposition concerne essentiellement la vente ou l'échange de produits de la fonte ainsi que les autres transferts de ces produits dans le cadre de la libre circulation des marchandises. En revanche, il n'y a pas de mise dans le commerce au sens de l'al. 1 lorsque le titulaire d'une patente de fondeur visée à l'art. 24 ou d'une autorisation individuelle de fondeur visée à l'art. 171 OCMP vend des produits de la fonte qui ne sont pas munis de tous les éléments visés à l'al. 1 à un essayeur du commerce dans le seul but de permettre à ce dernier de les traiter. Ce n'est que lorsque le produit de la fonte a été traité et contrôlé par l'essayeur du commerce dans sa nature et sa forme finales qu'il est ensuite mis sur le marché libre et donc en circulation.

Let. a

En vertu de l'art. 31, al. 1, LCMP, tout produit de la fonte fabriqué en Suisse doit porter une marque. Selon l'art. 178 OCMP en vigueur, il en va actuellement de même pour les produits de la fonte fabriqués à l'étranger qui portent une indication de titre. À des fins d'harmonisation et pour éviter l'importation de métaux précieux à l'état brut, non contrôlés et non négociables en Suisse, tout produit de la fonte importé ou mis dans le commerce devra porter en particulier la marque d'un fondeur reconnu, en vertu de l'art. 34*a*, al. 1, let. a.

Let. b

Conformément à l'art. 33, al. 2, LCMP, le poinçon d'un bureau de contrôle ou d'un essayeur du commerce doit être apposé sur les produits de la fonte qui portent une marque au sens de l'art. 31, al. 1, LCMP et dont un bureau de contrôle ou un essayeur du commerce a déterminé le titre réel. Selon l'art. 173 OCMP, les produits de la fonte destinés à être revendus doivent être essayés et doivent porter la marque d'un bureau de contrôle ou d'un essayeur du commerce. Ce principe s'applique également aux lingots en provenance de l'étranger qui doivent porter, en vertu de l'art. 178, al. 1 et 3, OCMP, le poinçon d'un essayeur-fondeur reconnu. La condition de l'apposition du poinçon d'un bureau de contrôle ou d'un essayeur du commerce ou d'un essayeur-fondeur étranger reconnu est désormais inscrite dans la loi.

Let. c

Selon l'art. 33, al. 2, l'indication du titre doit être apposée sur les produits de la fonte en même temps que le poinçon d'un bureau de contrôle ou d'un essayeur du commerce. Cela permet d'attester le titre réel de ces produits, comme le requiert l'art. 173 OCMP notamment lorsque ceux-ci doivent être revendus. Conformément à l'art. 178 OCMP, les indications de titre sur des produits de la fonte provenant de l'étranger sont reconnues si elles émanent d'un essayeur-fondeur reconnu ou si ces produits sont réputés métaux précieux bancaires. La condition de l'indication du titre sera à l'avenir inscrite dans la loi pour l'importation, la sortie d'un entrepôt et la mise dans le commerce.

Let. d

La condition de l'indication du nom du métal est nouvelle. L'argent, le platine et le palladium ont une couleur similaire. Il n'est donc pas aisé de déterminer quels métaux un ouvrage contient. Dans la pratique, on indique généralement déjà le nom du métal en question.

Al. 2

À l'avenir, seuls les essayeurs du commerce titulaires d'une patente de fondeur visée à l'art. 24 ainsi que d'une autorisation pour le commerce professionnel de métaux précieux bancaires au sens de l'art. 42bis LCMP seront autorisés à importer des produits de la fonte qui ne sont pas munis de tous les éléments énumérés à l'al. 1 ou qui ne sont munis d'aucun de ces éléments. Dans la pratique, il s'agit des raffineries qui sont tenues de remplir les obligations de diligence prescrites dans la LCMP et la LBA et qui sont soumises à la surveillance de l'État. L'objectif est d'interdire à d'autres acteurs non placés sous la surveillance de l'État d'importer ou de sortir en toute légalité d'un entrepôt des produits de la fonte en métaux précieux. Le commerce de produits de la fonte qui ont été contrôlés et désignés par des essayeurs-fondeurs étrangers reconnus et le commerce de métaux précieux bancaires restent autorisés.

Quiconque remplit les conditions fixées au présent alinéa et importe ou sort d'un entrepôt douanier des produits de la fonte qui ne sont pas munis de tous les éléments énumérés à l'al. 1 ou qui ne sont munis d'aucun de ces éléments n'est pas punissable en vertu de l'art. 49*a*. Ce commerce est autorisé par la loi (voir les explications relatives à l'art. 49*a*, ci-dessous).

Al. 3

L'al. 3 prévoit de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'alléger les conditions visées à l'al. 1 de mise dans le commerce et d'importation des métaux précieux bancaires. 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 reprendre les normes harmonisées par les places financières, afin que les métaux précieux bancaires puissent être négociés sans restrictions suisses supplémentaires. L'al. 3 concerne notamment les métaux précieux bancaires qui sont entreposés en Suisse (dans des banques, des coffres-forts privés ou non) et qui ne remplissent pas encore pleinement les conditions fixées à l'art. 34*a*. Il s'agit principalement de métaux précieux bancaires qui y sont entreposés depuis des décennies et qu'on appelle «Grandfathered Stocks».

Art. 34b Contrôle et mesures lors de l'importation et de la sortie d'un entrepôt douanier

La procédure de contrôle des produits de la fonte importés ou sortis d'un entrepôt et les éventuelles mesures consécutives ordonnées devront être identiques à celles qui s'appliquent aux ouvrages en métaux précieux, aux ouvrages multimétaux, aux ouvrages plaqués et aux similis. C'est pourquoi il est renvoyé aux dispositions relatives à ces derniers.

Art. 36, al. 1

Selon le droit en vigueur, le bureau central fait office d'autorité de surveillance. Il convient de renforcer ce rôle de surveillance conformément à la recommandation 4 émise par le CDF dans son rapport 19476. Contrairement à ce que prévoyait le projet mis en consultation, le bureau central est désormais défini comme une autorité chargée de surveiller le commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux sur la base de la LCMP et de la LBA.

Art. 36bis Traitement des données

Al. 1

Le traitement des données effectué par l'OFDF, par le bureau central et par les bureaux fédéraux de contrôle dans le cadre de leurs tâches nécessite une base légale. C'est pourquoi le nouvel art. 36bis, qui renvoie aux dispositions du titre 8 LE-OFDF, est intégré dans la LCMP.

Le P-LE-OFDF prévoit l'existence d'un seul système d'information pour l'ensemble des données traitées par l'OFDF. Le bureau central et les bureaux fédéraux de contrôle étant rattachés à ce dernier, ce système contiendra les données traitées par leurs soins. Les dispositions relatives au système d'information et au traitement des données effectué par l'OFDF figurent au titre 8 P-LE-OFDF. Il est donc opportun de renvoyer à ce titre afin d'assurer un cadre uniforme pour le traitement des données effectué par l'OFDF, par le bureau central et par les bureaux fédéraux de contrôle.

Al. 2

Le traitement des données effectué par les bureaux cantonaux de contrôle (il n'existe pour l'heure que le bureau cantonal de contrôle de La Chaux-de-Fonds) ne sera en principe pas régi par le P-LE-OFDF, mais par le droit cantonal applicable. Toutefois, si les bureaux cantonaux de contrôle prescrivent une procédure électronique et conviennent avec la Confédération en vertu de l'art. 42quinquies de mener cette procédure dans le système d'information de l'OFDF, le titre 8 P-LE-OFDF s'applique également afin que des règles uniformes soient mises en œuvre en matière de traitement des données.

Art. 38, al. 3

Cette disposition fait l'objet d'une modification rédactionnelle.

Art. 38a Prestations commerciales

Une base légale relative aux prestations commerciales telle que prévue aux art. 41 et 41*a* LFC fait défaut dans la LCMP. Les prestations commerciales consistent en des prestations étroitement liées aux tâches principales du contrôle des métaux précieux et n'exigeant pas des ressources matérielles et humaines supplémentaires. Il s'agit par exemple d'expertises d'ouvrages en métaux précieux (détermination de l'authenticité de ces ouvrages, y compris vérification des marques apposées, en particulier des marques officielles, mais sans détermination de la valeur), d'essais d'ouvrages trouvés par les CFF notamment et de l'application éventuelle de désignations sur ces derniers avant leur revente, ainsi que de prestations de laboratoire dans le domaine des analyses chimiques de métaux précieux. Les bases légales en la matière figurent dans le nouvel art. 38*a*. L'al. 1 définit les conditions auxquelles le bureau central et les bureaux fédéraux de contrôle pourront fournir ces prestations. Les conditions énumérées aux let. a à d sont fondées sur l'art. 41*a*, al. 2 et 3, LFC. Des dispositions similaires figurent notamment à l'art. 177*b* de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture[299] (LAgr) et à l'art. 148*i* de la loi du 3 février 1995 sur l'armée[300] (LAAM).

Par analogie avec l'art. 41*a*, al. 3, LFC, l'al. 2 précise en outre que ces prestations commerciales seront fournies à des prix qui permettent au moins de couvrir les frais.

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 dans une large mesure 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'OFDF 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 officiel qu'elles soient titulaires du diplôme d'essayeur-juré. L'obligation d'être titulaire de ce diplôme sera cependant 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

À l'heure actuelle, le Conseil fédéral détermine les conditions relatives à l'obtention du diplôme fédéral. Il fixe en particulier à l'art. 21 OCMP les exigences professionnelles et personnelles requises pour obtenir ce diplôme. En vertu de l'al. 3 de cet article, le DFF est cependant responsable du règlement de la formation des essayeurs-jurés assermentés. Au vu des connaissances techniques nécessaires, ce principe est désuet et inadapté en termes de répartition des compétences, si bien qu'une délégation

299 RS **910.1**
300 RS **510.10**

à l'OFDF est privilégiée. Aujourd'hui déjà, le bureau central établit le plan d'études, le programme des cours et les sujets des examens (voir art. 21, al. 4, OCMP). À l'avenir, l'OFDF réglera donc les conditions d'admission à la formation d'essayeur-juré ainsi que les conditions d'examens et émettra des prescriptions concernant la nature et la durée de la formation et des cours.

Art. 42quater Procédures menées par les autorités fédérales

La transformation numérique donne lieu à la création par l'OFDF de procédures entièrement électroniques. Les procédures écrites seront à l'avenir menées par voie électronique conformément à l'art. 75 P-LE-OFDF. Comme les bureaux de contrôle des métaux précieux seront de toute manière connectés au système d'information de l'OFDF, les procédures prévues par la LCMP seront également menées par voie électronique.

Art. 42quinquies Procédures menées par les bureaux cantonaux de contrôle

Al. 1

La définition de la procédure menée par les bureaux cantonaux de contrôle incombe en principe aux cantons. L'al. 1 donne aux cantons qui souhaitent adopter une procédure électronique la possibilité de se connecter au système d'information de l'OFDF. Ceux-ci pourront ainsi se fonder sur la procédure menée par le bureau central et par les bureaux fédéraux de contrôle. S'ils font usage de cette possibilité, le droit de procédure est régi par le titre 5, chapitre 1, P-LE-OFDF afin de garantir un cadre uniforme. Cette harmonisation servira tant les intérêts de l'économie que ceux des cantons. Il est renvoyé au commentaire de l'art. 36bis, al. 2, 2e phrase, pour ce qui est du traitement des données.

Al. 2

Les modalités d'une éventuelle connexion au système d'information de l'OFDF devront être réglées dans un accord administratif, à savoir en particulier les frais d'utilisation du système d'information.

Art. 43 Voies de droit

Al. 1

L'art. 43, al. 1, en vigueur prévoit que les décisions rendues par les bureaux de contrôle et les essayeurs-jurés du commerce peuvent faire l'objet d'un recours au bureau central. Ces derniers n'étant cependant pas habilités à rendre des décisions, ils ne sont plus mentionnés à l'al. 1. Celui-ci précise par contre que les décisions rendues tant par les bureaux cantonaux que fédéraux de contrôle pourront faire l'objet d'un recours au bureau central.

Al. 2

Le nouvel al. 2 mentionne expressément la pratique en vigueur depuis la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale[301], à savoir le fait que les décisions et les décisions sur recours rendues par le bureau central pourront faire l'objet d'un recours en vertu de la PA.

Al. 3

Le nouvel al. 3 prévoit que les décisions rendues par l'OFDF en vertu des art. 22*a* ss LCMP pourront faire l'objet d'un recours par les voies de droit ordinaires visées au chapitre 2 du titre 5 du P-LE-OFDF.

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 celle-ci, 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[302], le Conseil fédéral a demandé que différentes dispositions pénales soient adaptées au système de sanctions du code pénal. Les modifications proposées concernent entre autres les dispositions pénales de la LCMP et ont entre-temps été adoptées par le Parlement le 17 décembre 2021[303]. La date d'entrée en vigueur n'a pas encore été fixée. Le présent projet se base sur les dispositions adoptées et les adapte partiellement, en partant du principe que le projet adopté entrera en vigueur avant les présentes modifications. En cas d'entrée en vigueur ultérieure, les présentes modifications devraient être complétées par une disposition de coordination. Cette disposition garantirait en définitive la mise en œuvre du texte des présentes modifications.

En revanche, les dispositions pénales des art. 56*a* et 56*e* reposent sur un autre projet de loi adopté par le Parlement, qui est lié à une révision de la LBA et qui entrera en vigueur le 1er octobre 2022 (voir les remarques préliminaires relatives aux art. 56*a* et 56*e*, ci-dessous).

Art. 44 1. Infractions / a. Fraude

Les adaptations de l'art. 44 se fondent en principe sur le texte de la loi du 17 décembre 2021 sur l'adaptation du droit pénal accessoire au droit des sanctions modifié (voir les remarques préliminaires relatives aux art. 44 à 56)[304].

301 FF **2001**, 4000, 4268.
302 FF **2018** 2889, 3133.
303 FF **2021** 2996, p. 7.
304 FF **2021** 2996, p. 7.

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, au même titre que l'exportation et le transit, qui ne figuraient pas dans le projet mis en consultation. Il en ira de même de la sortie d'un entrepôt douanier.

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 qui est 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

Les adaptations de l'art. 45 se fondent en principe sur le texte de la loi du 17 décembre 2021 sur l'adaptation du droit pénal accessoire au droit des sanctions modifié (voir les remarques préliminaires relatives aux art. 44 à 56)[305].

La contrefaçon et la falsification de poinçons par négligence ne seront plus sanctionnées. L'al. 2 est par conséquent abrogé.

Art. 46 1. Infractions / c. Usage abusif de poinçons

Les adaptations de l'art. 46 se fondent en principe sur le texte de la loi du 17 décembre 2021 sur l'adaptation du droit pénal accessoire au droit des sanctions modifié (voir les remarques préliminaires relatives aux art. 44 à 56)[306].

La contrefaçon et la falsification de poinçons par négligence ne seront plus sanctionnées. L'al. 2 est par conséquent abrogé.

Art. 47 *Titre et al. 1*

Les adaptations de l'art. 47 se fondent en principe sur le texte de la loi du 17 décembre 2021 sur l'adaptation du droit pénal accessoire au droit des sanctions modifié (voir les remarques préliminaires relatives aux art. 44 à 56)[307].

Le titre est modifié à des fins purement rédactionnelles.

305 FF **2021** 2996, p. 7.
306 FF **2021** 2996, p. 7.
307 FF **2021** 2996, p. 7.

Les énoncés de fait liés aux produits de la fonte sont déplacés de l'art. 47, al. 1, à l'art. 49*a* LCMP. Contrairement à ce que prévoyait le projet mis en consultation, les énoncés de fait portent sur les ouvrages en métaux précieux, les ouvrages multimétaux, les ouvrages plaqués et les produits de la fonte importés, exportés, acheminés en transit ou sortis d'un entrepôt douanier. Pour le reste, le contenu de l'art. 47, al. 1, ne change pas.

Art. 48 1. Infractions / e. Commerce illicite, inobservation des obligations de diligence et de documentation ainsi que de l'obligation de s'enregistrer

Contrairement à ce que prévoyait le projet mis en consultation, la version de la LBA révisée[308], qui a été adoptée, est prise en compte et modifiée de manière adéquate. Le nouvel al. 1 précise que les actes intentionnels seront punissables. La mention de l'absence de patente d'acheteur pour les opérations réalisées y est ajoutée. La peine encourue sera en outre plus sévère, à savoir une amende de 50 000 francs au plus. Le nouvel al. 2, quant à lui, sanctionne d'une amende de 30 000 francs au plus les actes commis par négligence.

Le nouvel al. 3 règle l'inobservation des obligations de diligence et de documentation prévues à l'art. 31*a*, al. 1, et de l'obligation de s'enregistrer prévue à l'art. 31*a*, al. 2. Ces dispositions sont introduites dans le cadre de la LBA révisée.

Art. 49 1. Infractions / f. Infractions à l'interdiction de colportage

Il est précisé que tant les actes intentionnels que la négligence sont punissables en cas d'infraction à l'interdiction de colportage. 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 1. Infractions / g. Commerce et importation de produits de la fonte sans désignation

Cette nouvelle disposition pénale comble une lacune grâce au nouvel art. 34*a* LCMP, qui prévoit que les produits de la fonte doivent être munis de certains éléments en vue de l'importation, de la sortie d'un entrepôt douanier et de la mise dans le commerce.

Elle protège le commerce contre les produits de la fonte non munis des éléments prescrits ou munis d'une partie seulement de ces éléments.

La loi autorise toutefois les essayeurs du commerce à importer ou à sortir d'un entrepôt douanier des produits de la fonte qui ne sont pas munis de tous les éléments énumérés à l'art. 34*a*, al. 1, ou qui ne sont munis d'aucun de ces éléments, si ceux-ci sont titulaires d'une patente de fondeur visée à l'art. 24 et d'une autorisation pour le commerce professionnel de métaux précieux bancaires visée à l'art. 42bis. Le commerce autorisé par la loi n'est évidemment pas punissable (art. 14 CP). De même, aucune sanction ne peut être prononcée si, sur la base de l'art. 34*a*, al. 3, le Conseil

308 FF **2021** 668, p. 14.

fédéral accorde des allégements en ce qui concerne les éléments dont les produits de la fonte doivent être munis.

Nouveautés par rapport à l'ancien droit

La mise dans le commerce de produits de la fonte auxquels ont a retiré l'indication de titre ou la marque d'un poinçon officiel et qui n'en sont donc plus munis est déjà punissable en vertu de l'art. 47, al. 1.

Contrairement à l'ancien droit, l'art. 49*a* rend punissable l'importation de produits de la fonte non munis des éléments visés à l'art. 34*a*, ainsi que leur sortie d'un entrepôt douanier. L'art. 49*a* reprend de l'art. 47 la mise dans le commerce de produits de la fonte sans indication du titre ou sans marque de fondeur ou d'essayeur.

Délimitation des art. 49a et 56a

L'art. 49*a*, al. 1, a des points communs avec l'art. 56*a*, qui sera introduit avec la modification de la LBA (voir remarque préliminaire relative aux art. 56*a* et 56*e*), mais s'en distingue à plusieurs égards. Ces différences concernent notamment l'objet de l'infraction, l'infraction et le bien juridique protégé.

L'art. 49*a* protège le commerce contre les produits de la fonte non munis ou seulement partiellement munis des éléments prescrits. De tels produits de fonte sont souvent d'origine illégale et nuisent au marché suisse. Au sens large, l'art. 49*a* garantit la fiabilité du commerce des métaux précieux[309].

En revanche, les art. 56*a* ss sont fondés sur les dispositions pénales de la loi du 22 juin 2007 sur la surveillance des marchés financiers (LFINMA)[310]. L'art. 56*a* est conforme à l'art. 44 LFINMA. Contrairement à l'art. 49*a*, il vise à protéger – au même titre que l'art. 44 LFINMA[311] – le bon fonctionnement des marchés financiers. L'art. 56*a* met l'accent sur l'absence d'autorisation pour le négoce de métaux précieux bancaires et l'art. 49*a*, sur la mise dans le commerce, l'importation ou la sortie d'un entrepôt douanier de produits de la fonte non munis de tous les éléments requis. Différentes autorités seront par conséquent compétentes en matière de poursuite pénale dans le cadre de ces différentes dispositions pénales. Cette compétence relèvera de l'OFDF pour ce qui est de l'art. 49*a* (voir art. 56, al. 1) et du DFF pour ce qui est de l'art. 56*a* (voir art. 56*g,* al. 1).

L'art. 49*a*, al. 1, et l'art. 56*a* prévoient deux objets d'infraction distincts, c'est-à-dire, d'une part, l'ensemble des produits de la fonte au sens de la LCMP qui ne sont pas munis des éléments visés à l'art. 34*a*, al. 1, et, d'autre part, uniquement les métaux précieux bancaires, à savoir les produits de la fonte destinés au négoce interbancaire

309 Voir le message du 8 juin 1931 concernant le projet de loi fédérale sur le contrôle du commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux, BBl **1931** I 888, 901 (disponible uniquement en allemand).

310 Voir le message concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent, FF **2019** 5237.

311 Voir par exemple Jositsch/von Rotz, Das Finanzmarktstrafrecht der Schweiz – Status quo unter Einbezug der neusten Gesetzesänderungen, des internationalen Einflusses sowie der anstehenden Neuerungen, SZW 2016 593.

(art. 34*a*, al. 3, 2e phrase). Le fait que les produits de la fonte soient munis ou non des éléments visés à l'art. 34*a*, al. 1, ne joue aucun rôle quant à la punissabilité au sens de l'art. 56*a*.

L'art. 49*a*, al. 1, sanctionne en tant qu'infraction notamment la mise dans le commerce, l'importation ou la sortie d'un entrepôt douanier des produits de la fonte non munis de ces éléments, sans qu'une activité professionnelle ne soit nécessairement exercée. L'art. 56*a* réprime par contre l'exercice de l'activité sans autorisation, notamment le négoce de métaux précieux bancaires sans l'autorisation visée à l'art. 42bis, al. 1, cette autorisation n'étant requise que pour le négoce de métaux précieux bancaires à titre professionnel.

En pratique, il est rare que les deux infractions susmentionnées soient réalisées. Tel sera par exemple le cas si un acheteur qui ne dispose pas d'une autorisation au sens de l'art. 42bis fait l'achat par métier d'or pour la fonte qu'il transforme en lingots et raffine afin de lui conférer un titre de 999,9 millièmes et donc le statut de métal précieux bancaire (voir art. 178, al. 2, OCMP), et qu'il procède ensuite à la vente par métier de ces lingots qui ne sont cependant pas munis de tous les éléments visés à l'art. 34*a*, al. 1. L'achat par métier de matières pour la fonte et la vente par métier de métaux précieux bancaires sont considérés comme un négoce de métaux précieux bancaires sans autorisation, qui sera punissable en vertu de l'art. 56*a*. En revanche, si l'acheteur n'agit pas à titre professionnel ou s'il ne produit pas de métaux précieux bancaires, il s'agit d'une mise dans le commerce illégale au sens de l'art. 49*a*, al. 1.

Lors de l'importation de produits de la fonte qui ne sont pas munis de tous les éléments ou lors de leur sortie d'un entrepôt douanier, la délimitation se fait exactement de la même manière. C'est ce que montre l'exemple suivant. Un acheteur qui n'est pas titulaire d'une autorisation au sens de l'art. 42bis achète de l'or à titre professionnel à l'étranger. Cet or y est raffiné pour obtenir le titre de 995 millièmes et donc le statut de métal précieux bancaire (voir art. 178, al. 2, OCMP), puis est importé en Suisse sans être muni de tous les éléments visés à l'art. 34*a*, al. 1, pour ensuite y faire l'objet d'une vente par métier. Comme l'acheteur agit à titre professionnel, mais qu'il ne possède pas l'autorisation prévue à l'art. 42bis et qu'il s'agit de métal précieux bancaire, il est punissable en vertu de l'art. 56*a*. En revanche, si l'acheteur n'agit pas à titre professionnel ou s'il ne produit pas de métaux précieux bancaires, il est punissable en vertu de l'art. 49*a*.

Art. 49b 1. Infractions / h. Violation des obligations de diligence

Cette nouvelle disposition pénale vise à mettre en œuvre la recommandation 3 émise par le CDF dans son rapport 19476 et satisfait à une demande faite par la branche dans le cadre de la procédure de consultation, à savoir l'introduction d'une norme pénale explicite relative à l'inobservation des obligations de diligence par les titulaires d'une patente de fondeur. Ces obligations sont mentionnées à l'art. 31, al. 2, et précisées au niveau de l'ordonnance. Selon le droit en vigueur, la violation des obligations de diligence par les titulaires d'une patente de fondeur ou par les essayeurs du commerce est punie comme une inobservation des prescriptions d'ordre au sens de l'art. 55 LCMP.

Il existe en l'occurrence un besoin spécifique d'introduire la menace d'une amende élevée, afin de montrer que l'observation des obligations de diligence est aujourd'hui considérée comme très importante et qu'une réflexion a été menée à ce sujet. Comme ces obligations sont définies au sens large dans la LCMP et que le risque d'infraction est élevé dans le cadre du commerce des métaux précieux, l'amende relative aux infractions commises intentionnellement sera fixée à 250 000 francs et celle qui concerne les infractions commises par négligence, à 50 000 francs. Ces amendes élevées, notamment en comparaison de celle qui est prévue à l'art. 48 de la LCMP révisée[312], se justifient par le fait que cet article concerne des acheteurs dont le chiffre d'affaires est relativement modeste, alors que l'art. 49*b* porte sur les obligations de diligence de raffineries générant des bénéfices qui se chiffrent en milliards. Le champ d'application de l'art. 49*b* se limite à l'observation des obligations de diligence, contrairement à ce que prévoit l'art. 49*a*, si bien que la fixation de peines différentes se justifie.

En cas d'applicabilité des art. 49*a* et 49*b*, les règles générales de concurrence s'appliquent.

Art. 50 et 51

L'art. 50 est abrogé, car l'infraction que constitue la reproduction illicite d'ouvrages est obsolète. Comme les infractions commises dans une entreprise sont déjà réglées dans la DPA, l'art. 51 est également abrogé.

Art. 52, titre et al. 2

L'al. 2 prévoit que l'autorité de poursuite pénale pourra ordonner la confiscation, alors que cette décision incombe actuellement au tribunal. La seconde phrase de cet alinéa, qui dispose que les ouvrages confisqués qui ont servi à commettre une infraction doivent être brisés, est en outre abrogée.

Art. 53 et 54

Ces deux dispositions de droit de procédure ne correspondent plus à la législation actuelle et sont par conséquent abrogées.

Art. 55 3. Inobservation de prescriptions d'ordre

L'art. 55 en vigueur régit l'inobservation de prescriptions d'ordre. En tant que *lex specialis*, il prime les art. 114 et 207 P-LE-OFDF.

Il équivaut à une «norme en blanc» et ne satisfait donc plus au principe de la légalité. Le Conseil fédéral édictera à l'avenir des dispositions d'exécution afin de définir le comportement punissable visé à l'al. 1. L'amende encourue passera de 2000 à 5000 francs. Conformément à ce que prévoit l'art. 207 P-LE-OFDF, «par négligence» est remplacé par l'expression «par négligence volontaire».

312 FF **2021** 668, p. 14.

En vertu de l'al. 2, la contravention à une décision contenant la menace de la peine prévue par cette disposition sera toujours considérée comme une inobservation de prescriptions d'ordre. L'amende encourue restera de 2000 francs.

Les dispositions relatives à l'inobservation de prescriptions d'ordre figurant à l'art. 55 ne portent pas sur le même objet que celles qui figurent à l'art. 56*e*. L'art. 56*e* ne concerne que les décisions que le bureau central rendra en tant qu'autorité de surveillance dans le cadre du négoce de métaux précieux bancaires au sens des art. 42bis et 42ter. La modification de l'art. 42bis et l'introduction de l'art. 42ter interviendront dans le cadre de la modification de la LBA (voir à ce sujet la remarque préliminaire ci-dessous relative aux art. 56*a* et 56*e*); elles font partie des mesures prises par la Suisse pour lutter contre le blanchiment d'argent. L'art. 55 concerne quant à lui l'inobservation de prescriptions d'ordre liée aux décisions qui ne seront fondées que sur la législation sur le contrôle des métaux précieux et qui seront rendues par le bureau central ou par les bureaux fédéraux de contrôle. Enfin, l'autorité de poursuite et de jugement compétente sera l'OFDF pour ce qui est de l'art. 55 (voir art. 56, al. 1) et le DFF pour ce qui est de l'art. 56*e* (voir art. 56*g*, al. 1).

Art. 56 4. Compétence et obligation d'informer

Al. 1 et 2

Le titre marginal est complété par la mention de l'obligation d'informer régie par l'al. 2.

En cas d'infraction à la LCMP, les autorités cantonales ne feront plus office d'autorités de poursuite et de jugement, mais cette compétence sera dévolue à l'OFDF (voir l'art. 54, al. 3, LCMP en vigueur, qui est abrogé). Ce changement est lié au fait que des connaissances spécialisées du contrôle des métaux précieux, dont seule l'administration compétente dispose, sont requises pour constater les infractions commises dans ce domaine. En outre, cela permettra d'assurer l'uniformité de la jurisprudence.

En vertu de l'art. 193 P-LE-OFDF, les règles du titre 10 P-LE-OFDF seront toujours applicables lorsqu'un acte législatif relevant ou non du droit fiscal définit l'OFDF en tant qu'autorité compétente en matière de poursuite pénale. Le fait que, s'agissant de la poursuite pénale, l'art. 56 LCMP renvoie à la LE-OFDF et à la DPA est donc purement déclaratoire en raison de l'art. 193 P-LE-OFDF et de la règle correspondante prévue à l'art. 1 DPA.

Les changements relatifs au droit de procédure applicable et aux compétences entraînent des modifications rédactionnelles de l'al. 2, qui concerne l'obligation de dénoncer.

Remarques préliminaires relatives aux art. 56a et 56e

Le 19 mars 2021, l'Assemblée fédérale a décidé de modifier la LBA[313], ce qui a des répercussions sur la LCMP. À l'heure actuelle, les essayeurs du commerce qui effec-

313 FF **2021** 668

tuent le négoce de métaux précieux bancaires sont soumis à la surveillance de l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA)[314]. À l'entrée en vigueur de la modification de la LBA, prévue le 1er octobre 2022, le bureau central jouera le rôle aujourd'hui dévolu à la FINMA et deviendra ainsi une autorité de surveillance du blanchiment d'argent, dotée des mêmes instruments de surveillance que cette dernière.

En ce qui concerne les dispositions pénales, le présent projet se fonde sur la modification susmentionnée de la LBA. Les dispositions pénales ne sont pas modifiées sur le fond, mais légèrement adaptées sur la forme.

Titre marginal de l'art. 56a 5. Infractions dans le négoce de métaux précieux bancaires / a. Exercice de l'activité sans autorisation

En raison de l'abrogation des art. 51, 53 et 54, une nouvelle numérotation est introduite au niveau du titre marginal.

Art. 56e

Compte tenu de la modification de l'art. 55, al. 2, une précision est nécessaire à l'art. 56*e* afin de délimiter ces deux dispositions. Il s'agit d'une simple modification rédactionnelle. Sur le fond, il convient de continuer de garantir que tous les acteurs opérant dans le secteur financier et soumis à une surveillance correspondante seront traités sur un pied d'égalité en cas d'infractions dans le cadre de cette surveillance[315].

Dispositions finales de la modification du ...[316]

Ces dispositions finales introduisent diverses règles transitoires. Elles concernent la durée d'enregistrement des poinçons de maître déjà enregistrés à la date d'entrée en vigueur du présent projet, la sortie d'un entrepôt ou la mise dans le commerce de produits de la fonte déjà importés qui ne sont pas munis de tous les éléments, ainsi que la compétence en matière de poursuite des procédures pénales en cours.

L'al. 1 garantit que les poinçons de maître déjà enregistrés au moment de l'entrée en vigueur du présent projet continuent à bénéficier de la plus longue durée d'enregistrement en vigueur jusqu'à présent (voir les explications relatives à l'art. 12, al. 1bis, ci-dessus). En revanche, le nouveau droit s'applique à la prolongation de cette durée. Les demandes d'enregistrement d'un nouveau poinçon de maître qui sont pendantes à la date d'entrée en vigueur du présent projet sont examinées selon le nouveau droit.

L'al. 2 garantit que les produits de la fonte qui ont été importés avant l'entrée en vigueur, mais qui ne sont pas munis des éléments visés à l'art. 34*a*, peuvent être sortis d'un entrepôt douanier ou mis dans le commerce sans modification pendant deux ans, pour autant qu'ils soient munis des indications prescrites par l'ancien droit. Ensuite, tous les produits de la fonte qui seront sortis d'un entrepôt douanier ou mis dans le

314 Voir l'art. 42bis dans la version du 1er janvier 2020.
315 Voir le message du Conseil fédéral du 26 juin 2019 concernant la modification de la loi sur le blanchiment d'argent, FF **2019** 5237, 5328.
316 RS **…**

commerce devront porter les indications requises en vertu de l'art. 34*bis*. En ce qui concerne l'importation, l'art. 34*a* s'applique dès son entrée en vigueur.

L'al. 3 maintient les compétences actuelles pour les procédures pénales en cours. Là où les cantons étaient compétents jusqu'à présent, mais où l'OFDF l'est désormais, la compétence initiale des cantons est maintenue.

53. Loi fédérale du 20 décembre 1985 concernant la surveillance des prix[317]

Art. 13, al. 2bis

Cette disposition est créée en application de la motion 09.4209 Leutenegger Oberholzer du 10 décembre 2009 «Lever les obstacles au commerce électronique transnational», et vient compléter l'art. 37 P-LE-OFDF. Les frais concrètement prélevés seront fondés sur ceux qui seraient occasionnés par une déclaration simplifiée des marchandises établie de manière efficace. Les conditions requises pour cette déclaration simplifiée seront définies dans la nouvelle ordonnance et s'appuieront sur les paramètres visés à l'art. 105*a* OD.

Dans ses arrêts A-1123/2019 et A-1070/2019 du 14 août 2020, le Tribunal administratif fédéral a exprimé des préoccupations relatives à la proportionnalité, compte tenu des frais élevés susceptibles d'être générés pour les transitaires. La réglementation prévue permettra d'éviter un tel cas de figure, car elle n'impose pas de procédure déterminée de déclaration des marchandises aux transitaires. La prestation requise devra être fournie avec la quantité adéquate de ressources (bonnes pratiques ou valeurs de référence; il sera fait appel à des entreprises actives sur le marché, qui feront part des frais effectivement engendrés par une fourniture efficace des prestations). Tandis que les principaux prestataires en matière de service de courrier, service express et service de colis recourent aujourd'hui déjà à la déclaration simplifiée des marchandises et facturent ainsi des prix proportionnés aux destinataires des marchandises pour cette déclaration, comme le demande la motion susmentionnée, certains prestataires de services douaniers ne le font pas. Ces derniers ont axé leur modèle commercial sur des marchandises qui ne remplissent en principe pas les conditions d'une déclaration simplifiée, en particulier parce qu'elles sont trop lourdes ou trop chères. Parmi leurs clients commerciaux, nombreux sont en outre ceux qui s'attendent à ce qu'une déclaration ordinaire soit établie pour leurs marchandises. Ces prestataires établissent fréquemment une déclaration ordinaire et non pas simplifiée pour les marchandises qui pourraient faire l'objet d'une telle déclaration, en principe moins coûteuse puisqu'établie de manière efficace.

Cette mesure n'est appliquée que si le prix est excessif en vertu des critères visés à l'art. 13, al. 1, LSPr. Les préoccupations exprimées par le Tribunal administratif fédéral au sujet du manque de pertinence de cette mesure peuvent être écartées, car cette dernière engendre nécessairement une diminution des prix à la consommation. Elle permet aussi d'assurer le respect des règles de la législation sur la concurrence,

317 RS **942.20**

la LSPr étant orientée sur une concurrence efficace et donc sur les frais effectivement générés par une production ou une fourniture de prestations efficace. À l'heure actuelle, en dépit de l'acceptation de la motion Leutenegger Oberholzer, des transitaires notamment facturent encore fréquemment des prix nettement supérieurs à 100 francs pour la déclaration d'un petit envoi de marchandises. Si la concurrence fonctionnait efficacement, ils ne pourraient pas le faire, car les destinataires confieraient la déclaration des marchandises à une entreprise qui l'établirait à un prix moins élevé. Il existe effectivement sur le marché des entreprises qui pratiquent des prix (nettement) plus avantageux pour de telles déclarations. Le principe de concurrence efficace voudrait que ces responsables de données soient contraints de baisser leurs prix, sous peine de ne plus se voir confier le dédouanement de petits envois. La présente réglementation concrétise donc ce que la concurrence contribuerait à faire dans des conditions normales. Afin de baisser les prix excessifs, comme le requiert la motion Leutenegger Oberholzer, le Surveillant des prix fait ainsi appel, en vertu de l'art. 13, al. 1, let. a, à des entreprises effectivement actives sur le marché qui mettent en œuvre des bonnes pratiques et font office de référence. Cela permet de garantir que le responsable des données se voit toujours payer un prix couvrant en principe les frais. Il devrait en l'occurrence être fait une utilisation aussi parcimonieuse que possible de ressources (par ex. déclaration simplifiée des marchandises), en particulier conformément aux pratiques usuelles de l'entreprise faisant office de référence. Les frais susceptibles d'être générés pour le responsable des données au titre d'une déclaration efficace des marchandises correspondront aux frais occasionnés (y c. bénéfices au sens de l'art. 13, al. 1, let. b, LSPr), à une entreprise travaillant efficacement, pour fournir cette prestation. Ces frais pourront être calculés, dans la pratique, sur la base des prix que ces entreprises efficaces facturent pour la prestation en question. Ainsi, la réglementation mise en place est sobre et fondée sur une simple comparaison des prix.

54. Loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures[318]

Art. 7, al. 4

Changement du renvoi aux dispositions légales. Le renvoi à la LD est remplacé par un renvoi à la LDD pour ce qui est des dispositions pénales applicables.

318 RS **946.201**

55. Loi du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens[319]

Art. 10, al. 2, 1re phrase

Changement de dénomination: «organes d'enquête de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières» est remplacé par «collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) chargés de la poursuite pénale».

Art. 11, 2e phrase

Changement de dénomination: «organes de douane» est remplacé par «OFDF».

Art. 18, al. 2

Changement de dénomination: «organes des douanes» est remplacé par «OFDF».

56. Loi du 22 mars 2002 sur les embargos[320]

Art. 4, al. 2

Changement de dénomination: «organes d'enquête de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières» est remplacé par «collaborateurs de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières chargés de la poursuite pénale».

Art. 11, al. 2

Changement du renvoi aux dispositions légales. Le renvoi à la LD est remplacé par un renvoi à la LDD pour ce qui est des dispositions pénales applicables.

57. Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur les précurseurs de substances explosibles[321]

Dans tout l'acte, «AFD» est remplacé par «OFDF», en procédant aux ajustements grammaticaux nécessaires.

Art. 11, al. 2

En raison de l'adaptation à la nouvelle terminologie du P-LE-OFDF, «Administration fédérale des douanes (AFD)» est remplacé par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières».

319 RS **946.202**
320 RS **946.231**
321 FF **2020** 7531

5.4 P-LDD

Chapitre 1 Dispositions générales

La loi sur les douanes (LD) fait l'objet d'une révision totale et est réduite à un simple acte législatif relevant du droit fiscal, qui contient les dispositions régissant la perception des redevances (chapitre 2; assujettissement aux droits de douane, détermination des droits de douane, dette douanière et droits de douane), les dispositions pénales (chapitre 3) et les dispositions finales renvoyant aux dispositions transitoires applicables aux procédures en cours et aux autorisations et accords actuellement en vigueur (chapitre 4). La LD entièrement révisée portera ainsi le nom de loi sur les droits de douane (LDD).

Art. 1 Objet et applicabilité de la loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF

Dans le cadre de la révision de la LD, il est prévu que le P-LDD ne régisse que l'assujettissement aux droits à l'importation et à l'exportation (droits de douane) ainsi que leur détermination, 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.

En vertu de l'al. 2, le P-LE-OFDF s'appliquera en revanche en ce qui concerne la perception des droits à l'importation et à l'exportation (droits de douane), le droit de procédure, les contrôles de marchandises, etc. Les définitions pertinentes pour le P-LDD figureront en outre aux art. 6 et 11 P-LE-OFDF.

Al. 3: avec l'entrée en vigueur de la LE-OFDF, la LDD entrera elle aussi en vigueur. Cependant, jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à la perception d'une redevance soient créées dans le nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF, le Conseil fédéral pourra prévoir l'application d'un droit transitoire dérogeant à la LE-OFDF, à la P-LDD et aux modifications d'autres actes législatifs prévues dans l'annexe 2 (art. 212, al. 1 P-LE-OFDF; voir aussi les explications concernant le titre 13, chapitre 4, P-LE-OFDF). En conséquence, le Conseil fédéral déclarera encore applicables des dispositions de l'ancien droit en lieu et place de celles du nouveau droit. Selon l'état actuel des connaissances, cette réglementation devrait s'appliquer également à la LDD. Ce principe sera concrétisé dans la LDD elle-même par l'al. 3. Cet alinéa renvoie expressément aux dispositions transitoires des art. 212 à 217 LE-OFDF, qui permettront au Conseil fédéral d'ordonner l'application d'un droit transitoire. L'al. 3 est donc, dans une certaine mesure, une disposition charnière de la LDD, qui rend transparente l'application des dispositions transitoires du P-LE-OFDF. Dès que le nouveau système d'information de l'OFDF contiendra toutes les bases techniques nécessaires à la perception des droits de douane selon le nouveau droit, la référence au droit transitoire pourra être supprimée. C'est pourquoi l'art. 212, al. 5, P-LE-OFDF autorise le Conseil fédéral à abroger ces dispositions charnières. Ceci s'applique également à cet al. 3, mais les al. 1 et 2, quant à eux, sont appelées à survivre à la réglementation transitoire.

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 aux art. 7 LD et 1 LTaD et est repris dans le P-LDD.

Une obligation générale de déclarer découle nécessairement de l'assujettissement général aux droits de douane. Les marchandises acheminées à travers la frontière doivent 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 expressément prévues par une loi ou un traité international[322].

Art. 4 Marchandises exonérées des droits de douane

Une base légale est nécessaire pour que les marchandises puissent bénéficier d'une exonération des droits de douane. Cette dernière sera directement prévue par la loi ou fixée par le Conseil fédéral (voir art. 5 P-LDD).

Al. 1

L'art. 4, al. 1, P-LDD cite les marchandises qui seront exonérées des droits de douane sur la base de la loi et qui le sont aujourd'hui déjà conformément à l'art. 8, al. 1, LD, à savoir les marchandises exonérées en vertu de la LTaD ou de traités internationaux et les marchandises en petites quantités, d'une valeur insignifiante ou grevées d'un droit de douane minime, conformément aux dispositions édictées par le DFF.

Al. 2

Le Conseil fédéral pourra prévoir de soumettre à autorisation l'importation ou l'exportation de marchandises en exonération des droits de douane. Cette possibilité sera à l'avenir prévue par la loi, mais certaines exonérations sont déjà soumises à autorisation à l'heure actuelle (par ex. l'exonération des droits de douane pour les marchandises destinées aux représentants de services diplomatiques). L'octroi d'une autorisation préalable permettra d'examiner à l'avance, et non pas lors de l'importation seulement, si les conditions d'une exonération des droits de douane sont

322 ARPAGAUS, Zollrecht, ch. marg. 411.

remplies. La nécessité d'obtenir une autorisation ne changera rien au droit fondamental à bénéficier d'une exonération. L'autorisation est avant tout un instrument garantissant une procédure de taxation entièrement électronique.

Il est prévu de régler par voie d'ordonnance les autorisations individuelles et générales que l'OFDF pourra délivrer aux ayants droit. Le titulaire d'une autorisation générale bénéficiera non seulement d'une sécurité juridique pour une longue période, mais aussi d'une diminution de la charge administrative. Les demandes portant sur ces autorisations feront l'objet d'un dépôt et d'un examen uniques. Les autorisations générales s'appliqueront ensuite, pendant leur durée de validité, à plusieurs envois à l'importation. Une nouvelle demande pourra être présentée à l'échéance de l'autorisation.

L'OFDF pourra assortir l'autorisation de charges et de conditions concernant notamment le genre des marchandises et leur emploi précis sur le territoire douanier.

Al. 3

Une nouvelle déclaration des marchandises devra être établie, en général au préalable, en cas de dérogation aux conditions liées à l'autorisation visée à l'al. 2 (art. 13, al. 2, let. c, et 16, al. 1, let. d, P-LE-OFDF). L'exonération des droits de douane deviendra caduque lorsqu'il est dérogé aux conditions, et les droits de douane qui en résultent devront être acquittés par la personne assujettie à l'obligation de déclarer qui déroge aux conditions. Cette personne sera également tenue d'établir la nouvelle déclaration des marchandises (art. 14, al. 1, let. c, P-LE-OFDF).

Art. 5 Exonération des droits de douane

La compétence d'exonérer certaines marchandises des droits de douane, qui est actuellement déléguée au Conseil fédéral en vertu de l'art. 8, al. 2, LD, sera reprise quant à son principe.

Al. 1

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. L'exonération des droits de douane pour ces produits revêt aujourd'hui déjà une importance minime dans la pratique. Ces derniers ne sont en outre pas non plus exonérés de la taxe sur la valeur ajoutée à l'heure actuelle.

En vertu de l'art. 20 OD, les institutions de droit public font actuellement partie du cercle des destinataires d'objets d'art et d'exposition exonérés des droits de douane. Tous les ayants droit seront à l'avenir mentionnés directement dans la loi (art. 5, al. 1, let. g, P-LDD).

Les études et œuvres d'artistes ayant un domicile permanent en Suisse seront exonérées des droits de douane (art. 5, al. 1, let. h). Il ne sera plus nécessaire que ces artistes séjournent temporairement à l'étranger en vue de leurs études pour bénéficier de cette exonération.

L'art. 19, al. 2, OD prévoit actuellement une exonération des droits de douane dépassant le cadre de la loi pour les objets destinés à l'enseignement et la recherche que sont les matériaux d'origine humaine, animale ou végétale utilisés à des fins médicales. Le nouvel art. 5, al. 1, let. m, corrige cette situation et instaure une exonération autonome des droits de douane pour ces marchandises au niveau de la loi.

Al. 2 à 4

Les al. 2 et 3 prévoient que le Conseil fédéral fixera les conditions à remplir pour bénéficier d'une exonération visée à l'al. 1 et pourra prévoir l'obligation d'obtenir une autorisation à cette fin. Ces deux délégations de compétence font l'objet de dispositions séparées, car il n'est pas prévu de soumettre toutes les exonérations mentionnées à l'al. 1 à l'autorisation visée à l'al. 3. En ce qui concerne l'octroi des autorisations et l'acquittement des droits de douane en cas de dérogation aux conditions liées à l'autorisation, il est renvoyé au commentaire de l'art. 4, al. 2 et 3.

Art. 6 Marchandises indigènes en retour

Les conditions de l'exonération des droits de douane pour les marchandises indigènes en retour resteront largement inchangées par rapport à l'art. 10 LD.

Al. 1 et 2

Cette disposition concerne les marchandises qui sont réintroduites sur le territoire douanier après avoir été exportées alors qu'elles étaient en libre pratique. Les marchandises qui étaient en libre pratique en Suisse à une date antérieure et dont le statut douanier suisse était donc attesté bénéficient d'une exonération des droits de douane. Elles doivent être réimportées en l'état. À l'avenir, cette exonération sera accordée non seulement aux marchandises qui ont été exportées en étant assorties de la destination de l'exportation en libre pratique, mais notamment aussi à celles qui ont été acheminées hors du territoire douanier en étant assorties de la destination de l'exportation pour admission temporaire.

Al. 3

La limitation à cinq ans de l'exonération des droits de douane pour les marchandises indigènes en retour qui sont retournées en l'état à un expéditeur autre que l'expéditeur initial sur le territoire douanier est maintenue. Cette limitation permet de réduire le risque d'abus (par ex. augmentation de la valeur en dehors du territoire douanier).

Al. 4, 1re phrase

La première phrase de l'al. 4 concerne les marchandises indigènes en retour pour lesquelles des droits à l'exportation ont été perçus au moment de l'acheminement initial à l'étranger. Ces droits à l'exportation seront remboursés lors de la réimportation. Cette disposition s'appliquera lorsque la procédure se déroule comme suit:

1. exportation en libre pratique avec perception des droits à l'exportation; 2. réimportation en tant que marchandises indigènes en retour (dans le cadre de la destination de l'importation en libre pratique).

Al. 4, 2e phrase

Si les marchandises ont bénéficié, lors de leur exportation, d'une exonération des droits de douane en tant que marchandises étrangères en retour en vertu de l'art. 7, les droits à l'importation initialement remboursés seront perçus à nouveau lors de la réimportation des marchandises en tant que marchandises indigènes en retour. Cette disposition s'appliquera lorsque la procédure se déroule comme suit: 1. importation en libre pratique avec perception des droits à l'importation; 2. réexportation en tant que marchandises étrangères en retour avec remboursement des droits à l'importation; 3. réimportation en tant que marchandises indigènes en retour (dans le cadre de la destination de l'importation en libre pratique).

Art. 7 Marchandises étrangères en retour

Cet article porte sur les marchandises qui sont réacheminées hors du territoire douanier pour certaines raisons (motifs de retour). Lors de la réexportation, les droits à l'importation initialement perçus sont remboursés à certaines conditions.

Les conditions du remboursement des droits à l'importation pour les marchandises étrangères en retour sont maintenues sans grand changement de fond par rapport à l'art. 11 LD.

Al. 1

Contrairement à ce qui est le cas dans la LD, l'al. 1 ne mentionne pas les motifs de retour individuellement, mais résume par l'expression «raisons d'ordre juridique ou économique» les circonstances donnant droit à un remboursement et une exonération des droits de douane. Le Conseil fédéral définira ces motifs dans les dispositions d'exécution, en s'appuyant sur les dispositions en vigueur (art. 11, al. 1, LD).

Le délai de retour passera de trois à cinq ans, ce qui procurera une souplesse temporelle accrue à l'économie suisse. L'extension du délai de retour permettra de satisfaire à une demande exprimée lors de la procédure de consultation.

Avec l'accord de l'expéditeur initial, les marchandises pourront également être retournées directement à un tiers en dehors du territoire douanier.

Al. 2

Les marchandises modifiées puis réexportées feront l'objet d'un remboursement des droits à l'importation perçus et seront exonérées des droits à l'exportation si elles sont retournées en raison d'une lacune découverte lors de leur transformation sur le territoire douanier. La réexportation de ces marchandises ne sera soumise à aucun délai. Les marchandises ne devront en outre pas nécessairement être retournées à l'expéditeur initial.

Al. 3

L'al. 3 règle un cas spécial. Il concerne les marchandises qui ne peuvent pas être mises en circulation en vertu du droit suisse, telles que les moyens de transport qui ne respectent pas les prescriptions en matière de circulation routière ou les denrées alimentaires qui ne remplissent pas les exigences de la législation sur les denrées alimentaires. La réexportation de ces marchandises ne sera soumise à aucun délai, et les marchandises ne devront pas nécessairement être retournées à l'expéditeur initial.

Al. 4

Dans certains cas, le renvoi de marchandises hors du territoire douanier entraîne des charges logistiques et financières élevées qui sont disproportionnées par rapport au montant devant être remboursé. C'est pourquoi le Conseil fédéral doit pouvoir continuer de régler l'ampleur du remboursement ou de l'exonération des droits de douane pour les marchandises qui ne sont pas (ré)exportées en libre pratique mais, avec le consentement de l'OFDF, détruites sur le territoire douanier.

Art. 8 Marchandises du trafic touristique

Al. 1 et 2

La disposition relative à l'exonération totale ou partielle des droits de douane pour les marchandises du trafic touristique est conforme au contenu de l'art. 16 LD. Le critère essentiel à cet égard est que les marchandises soient destinées à un usage personnel et non pas commercial. À l'avenir, le Conseil fédéral pourra non seulement exonérer totalement ou partiellement les marchandises, mais il pourra aussi prévoir que seule une certaine quantité de marchandises pourra être importée en exonération des droits de douane.

Al. 3

La réglementation concernant la fixation de taux forfaitaires pour les marchandises non exonérées des droits de douane ne changera pas: les taux forfaitaires pourront s'appliquer à plusieurs types de marchandises et de redevances, dont les droits de douane.

La franchise-valeur, qui s'applique dans le trafic touristique pour l'impôt sur les importations, sera régie par la législation sur la TVA (art. 53, al. 1, let. a, LTVA et 2 de l'ordonnance du DFF du 2 avril 2014 régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minime ou pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant[323]).

323 RS **641.204**

Art. 9 Marchandises bénéficiant d'un allégement douanier selon leur emploi

Al. 1 et 2

Un allégement douanier sera accordé pour les marchandises qui sont exclusivement destinées à un emploi déterminé après leur importation en libre pratique. Cette réglementation reprend la teneur de l'art. 14 LD. L'allégement douanier en fonction de l'emploi pourra être régi directement par la LTaD (let. a) ou avoir lieu, aux conditions visées à l'al. 2, sur la base d'une réduction par le DFF des taux de droits de douane pour certains emplois prévus par la LTaD (let. b).

Al. 3

Sur la base de l'art. 10, al. 3, LTaD en relation avec l'art. 20, al. 3, LAgr, l'OFAG adapte régulièrement, dans l'ordonnance du 26 octobre 2011 sur les importations agricoles (OIAgr)[324] , les taux de droits de douane grevant les produits agricoles avec prix-seuil ou valeur indicative d'importation. Ces adaptations rendent en principe nécessaire l'adaptation pour les produits agricoles des taux réduits par le DFF visés à l'art. 9, al. 1, let. b, P-LDD qui sont énumérés dans l'annexe 1 de l'ordonnance du 4 avril 2007 sur les allégements douaniers (OADou)[325].

Le droit en vigueur prévoit déjà, à l'art. 14, al. 3, LD, une délégation de compétence lorsqu'une adaptation de l'OIAgr par l'OFAG rend nécessaire une modification de l'annexe 1 OADou. Lors de la dernière révision de la loi sur les douanes, cette compétence, auparavant départementale, a été déléguée à la Direction générale des douanes afin de décharger le DFF de cette affaire de routine. Le P-LDD prévoit de déléguer cette compétence législative directement à l'OFAG, à savoir à l'office sur l'instruction de qui la Direction générale des douanes procède actuellement aux adaptations. L'OFAG pourra ainsi procéder simultanément aux deux adaptations (OIAgr et OADou) qui lui incomberont à l'avenir. Cette nouvelle répartition des compétences permettra d'éviter une charge administrative inutile au sein de l'administration fédérale pour une affaire de routine pour laquelle il n'y a pas de marge d'appréciation et dont les conséquences financières positives ou négatives sont marginales. Fondée sur l'art. 10, al. 3, LTaD, cette délégation de compétence est par ailleurs formulée de manière plus générale et plus compréhensible.

Al. 4

Les marchandises auxquelles des taux de droits de douane différents s'appliquent selon l'emploi jouent un rôle important pour l'économie. L'engagement d'emploi et la preuve de l'emploi garantissent notamment que les marchandises dédouanées à un taux réduit ne seront pas destinées à un emploi illicite. Comme dans le droit en vigueur (art. 51 OD), l'engagement d'emploi devra être demandé à l'OFDF et approuvé par celui-ci au préalable.

324 RS **916.01**
325 RS **631.012**

Al. 5 et 6

Si des marchandises importées en libre pratique en ayant bénéficié d'un allégement douanier sont utilisées ou remises après la taxation pour des emplois soumis à des droits de douane plus élevés que l'emploi mentionné dans l'engagement d'emploi, une nouvelle déclaration des marchandises devra être établie, comme à l'heure actuelle (art. 14, al. 4, LD). Cette obligation de déclarer, la personne assujettie à l'obligation de déclarer et le moment de la nouvelle déclaration des marchandises sont régis par le P-LE-OFDF (art. 13, al. 2, let. d, 14, al. 1, let. d, et 16, al. 1, let. e, P-LE-OFDF), car il s'agit d'aspects procéduraux. La personne qui modifie l'emploi des marchandises devra acquitter la différence de droits de douane qui en résulte. Cette personne sera également tenue d'établir la nouvelle déclaration des marchandises (art. 14, al. 1, let. d, P-LE-OFDF).

L'al. 6 règle la situation inverse, à savoir le cas où les marchandises sont soumises à des droits de douane moins élevés après la modification de l'emploi. La différence de droits de douane pourra être remboursée pour certaines marchandises, à la demande de la personne qui modifie l'emploi des marchandises, à savoir de la personne qui utilise ou remet à un tiers les marchandises pour un emploi soumis à des droits de douane moins élevés. Le DFF déterminera les marchandises pour lesquelles le remboursement pourra être octroyé, ainsi que le délai à respecter pour demander le remboursement. L'al. 6 correspond matériellement à l'actuel art. 14, al. 5, LD.

Art. 10 Produits agricoles

Al. 1

Comme à l'heure actuelle (art. 15, al. 1, LD), 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 non administrée (non contingentée) à la période administrée (contingentée). Cette obligation de déclarer, la personne assujettie à l'obligation de déclarer et le moment de la nouvelle déclaration des marchandises sont régis par le P-LE-OFDF (art. 13, al. 2, let. e, 14, al. 1, let. e, et 16, al. 1, let. f, P-LE-OFDF), car il s'agit d'aspects procéduraux. Le propriétaire des produits agricoles devra acquitter la différence entre le taux hors contingent tarifaire et les droits de douane déjà acquittés. Il sera également tenu d'établir la nouvelle déclaration des marchandises (art. 14, al. 1, let. e, P-LE-OFDF).

Al. 2

Le Conseil fédéral définira à quelles conditions et dans quelle mesure les produits agricoles encore dans le commerce pourront être imputés sur des parts de contingents libérées.

La réglementation des art. 10 P-LDD et 13, al. 2, let. e, et 14, al. 1, let. e, P-LE-OFDF correspond aux actuels art. 15 LD et 55 OD.

Art. 11 Marchandises du trafic de la zone frontière

En vertu de l'art. 5, al. 1, let. i, P-LDD, le Conseil fédéral pourra exonérer des droits de douane les marchandises du trafic de la zone frontière. Cela inclura, comme à l'heure actuelle, la réduction des taux de droits de douane (voir l'art. 24, al. 2, OD, qui se fonde sur l'art. 8, al. 2, let. j, LD).

L'art. 11 P-LDD définit à quelles opérations correspondra le trafic de la zone frontière et quel territoire sera considéré comme zone frontière. La zone frontière est définie comme une zone parallèle dans les conventions conclues avec les États voisins[326] et dans le droit en vigueur. Dans la pratique, la notion de zone radiale est cependant utilisée depuis des décennies dans le cadre du trafic avec l'Allemagne, la France et l'Italie. La notion de zone parallèle est appliquée uniquement au trafic avec l'Autriche[327]. Cette interprétation n'est pas contestée et a été confirmée par le Tribunal fédéral. L'introduction de la notion de zone radiale dans la loi permettra de supprimer cette contradiction. Cette notion s'appliquera en particulier aux allégements nationaux prévus dans le cadre du trafic de frontière (par ex. pour le raisin, le vin) et à la mise en œuvre de l'annexe B.8 de la convention d'Istanbul.

La zone frontière sera le territoire suisse et étranger situé dans un rayon de 10 kilomètres autour d'un point de passage frontalier défini par l'OFDF.

Le point de mesure de cette zone radiale sera ce point de passage frontalier. Les points de passage frontaliers pris en compte comme point de mesure de la zone radiale ne seront pas tous occupés par du personnel. En effet, des points de passage frontaliers situés en particulier dans des zones rurales serviront également de point de mesure, car l'OFDF déploiera ses ressources avec davantage de flexibilité à l'avenir et sera moins statique pour accomplir ses tâches. Il ne devra pas en résulter d'inconvénients pour les interlocuteurs.

Les exceptions visées par des traités internationaux seront réservées. Le Conseil fédéral pourra étendre la zone frontière en fonction des particularités locales (al. 3). Cette extension est prévue pour les parties de communes qui, en raison d'obstacles géographiques (rivière, montagne, etc.), sont coupées du reste de la commune située en dehors de la zone frontière et dont il est manifeste qu'elles doivent faire partie de la zone frontière.

326 Convention germano-suisse du 5 février 1958 sur le trafic de frontière et de transit, RS **0.631.256.913.61**; convention du 30 avril 1947 entre la Suisse et l'Autriche relative au trafic frontière, RS **0.631.256.916.31**; convention du 31 janvier 1938 entre la Suisse et la France sur les rapports de voisinage et la surveillance des forêts limitrophes, RS **0.631.256.934.99**; convention du 2 juillet 1953 entre la Suisse et l'Italie relative au trafic de frontière et au pacage, RS **0.631.256.945.41**.

327 En ce qui concerne l'Italie, voir l'arrêt du 19 septembre 2012 du Tribunal fédéral 2C.743/2011, consid. 3.

Section 2 Précisions concernant certaines destinations de marchandises visées à l'art. 24 LE-OFDF

Art. 12 Importation pour perfectionnement actif

Al. 1

Les marchandises assorties de la destination de l'importation pour perfectionnement actif seront exonérées des droits de douane lorsque des marchandises indigènes de mêmes quantité, état et qualité sont exportées à leur place en tant que produits ouvrés ou transformés (trafic fondé sur l'équivalence). Conformément aux art. 28, al. 2, et 29, al. 1, P-LE-OFDF, le Conseil fédéral réglera le trafic fondé sur l'équivalence et fixera les conditions d'octroi de l'autorisation requise.

Al. 2

Les conditions de l'exonération des droits de douane pour les marchandises équivalentes seront fixées dans l'ordonnance. Il conviendra notamment d'y préciser que les matières premières introduites sur le territoire douanier devront être remplacées par des marchandises équivalentes dans l'entreprise chargée du perfectionnement.

Le Conseil fédéral réglera en outre l'ampleur de la réduction ou de l'exonération des droits de douane pour les marchandises qui, au lieu d'être exportées du territoire douanier, y resteront ou y seront détruites sur demande. Les pertes non récupérables résultant du processus de perfectionnement (évaporation, charges polluantes dans les eaux usées) seront exonérées des droits de douane. Les pertes récupérables et les autres marchandises restant sur le territoire douanier qui seront détruites avec l'accord de l'office de surveillance en seront également exonérées. Les pertes devront pouvoir être prouvées sur demande. Les pertes récupérables destinées à l'alimentation animale pourront être taxées sur demande à un taux de droits de douane réduit.

Art. 13 Exportation pour perfectionnement passif

La procédure relative à la destination de l'exportation pour perfectionnement passif sera clôturée lors de la réimportation des marchandises qui ont été exportées temporairement pour ouvraison, transformation ou réparation et qui ont été perfectionnées sur le territoire douanier étranger. Ces marchandises pourront être exonérées des droits de douane si la procédure est clôturée en bonne et due forme.

Al. 1 et 2

Les matériaux qui ne sont pas en libre pratique et sont ajoutés sur le territoire douanier étranger seront cependant soumis aux droits de douane (al. 1). Le Conseil fédéral pourra prévoir une autre base de calcul lorsque la détermination des droits de douane selon le surplus de poids est disproportionnée. Il définira la méthode de calcul des droits de douane grevant les matériaux ajoutés (al. 2).

Al. 3

Cet alinéa porte sur le trafic fondé sur l'équivalence, qui joue aussi un rôle dans l'exportation pour perfectionnement passif. Conformément aux art. 30, al. 2, et 31, al. 1, P-LE-OFDF, le Conseil fédéral réglera le trafic fondé sur l'équivalence et fixera les conditions d'octroi de l'autorisation requise.

Al. 4

Le Conseil fédéral réglera l'ampleur de la réduction ou de l'exonération des droits de douane pour les marchandises qui sont assorties de la destination de l'exportation pour perfectionnement passif mais sont détruites sur demande.

Art. 14 Importation et exportation pour admission temporaire

Al. 1

Conformément à cet alinéa, le Conseil fédéral pourra prévoir que les droits de douane conditionnels seront partiellement exigibles pour les marchandises assorties de la destination de l'importation ou de l'exportation pour admission temporaire. Ce cas spécial se justifie pour les raisons exposées ci-après.

Les marchandises qui ne seront introduites sur le territoire douanier ou acheminées hors de celui-ci que temporairement, à des fins d'utilisation, pourront être traitées différemment de celles qui seront intégrées définitivement dans le circuit économique du territoire douanier et qui seront soumises à la perception des droits de douane[328]. Les marchandises n'étant pas pleinement utilisées ou consommées, elles ne devront pas être soumises à la perception intégrale des droits de douane. La condition requise pour que l'État renonce à la perception intégrale des redevances sera que les marchandises soient réexportées ou réimportées après leur admission temporaire.

En cas d'exécution en bonne et due forme, les marchandises assorties de la destination de l'admission temporaire seront entièrement exonérées des droits de douane normalement perçus lors de l'importation ou de l'exportation en libre pratique (voir commentaire de l'art. 39 P-LE-OFDF). Cette réglementation générale applicable aux destinations des marchandises visées à l'art. 24, al. 1, let. c à g, P-LE-OFDF diffère du droit douanier en vigueur. Ce dernier part en effet du principe que des droits de douane doivent être acquittés même dans le cadre du régime douanier de l'admission temporaire (principe de l'assujettissement général aux droits de douane; art. 7 LD). L'art. 9, al. 1, LD donne cependant au Conseil fédéral la compétence d'exonérer partiellement ou entièrement des droits de douane les marchandises importées ou exportées temporairement. L'exonération à proprement parler des droits de douane qui est applicable au régime douanier de l'admission temporaire n'est actuellement réglée qu'au niveau de l'ordonnance (art. 30, al. 1, et 31, al. 1, OD).

Il ne faut pas perdre de vue le fait que les redevances perçues sur les marchandises sont susceptibles d'influencer la concurrence sur le marché intérieur suisse. Il convient donc d'éviter que les personnes utilisant des marchandises se trouvant en libre pratique soient fondamentalement désavantagées par rapport à celles qui emploient

328 Stämpflis Handkommentar Zollgesetz, SCHREIER HEINZ, art. 9, n. 1.

des marchandises similaires dans le cadre de la destination de l'admission temporaire. Ce cas de figure concerne également les droits à l'exportation dans le domaine de l'exportation temporaire. C'est pourquoi il y a lieu de conserver la possibilité de prévoir que les droits de douane soient partiellement exigibles pour les marchandises assorties de la destination de l'admission temporaire.

L'exigibilité partielle des droits de douane prévue ici vise à faire augmenter les droits de douane grevant une marchandise, en fonction de sa présence sur le territoire douanier et de l'exploitation économique qui en résulte sur le marché intérieur[329]. Elle se justifie par le fait que les marchandises étrangères peuvent faire l'objet d'une exploitation économique sur le marché intérieur suisse en étant presque exonérées des droits de douane et entrer ainsi en concurrence avec des marchandises identiques ou similaires se trouvant en libre pratique. La possibilité actuellement prévue par le droit douanier[330] de procéder à la perception partielle de droits de douane dans le cadre du régime douanier de l'admission temporaire se fonde sur un besoin de l'économie (par ex. importation temporaire d'engins de construction ne se trouvant pas en libre pratique).

En vertu de l'art. 39, al. 3, P-LE-OFDF, une réglementation correspondante sera requise dans un acte législatif relevant du droit fiscal, ici le P-LDD, pour qu'une dette fiscale conditionnelle devienne partiellement exigible à certaines conditions (au lieu de devenir entièrement caduque comme c'est normalement le cas lors d'une exécution en bonne et due forme). L'art. 14 P-LDD donne ainsi au Conseil fédéral la compétence de maintenir sous une forme modifiée l'exonération partielle des droits de douane actuellement inscrite à l'art. 9, al. 1, LD. Le Conseil fédéral réglera les modalités précises par voie d'ordonnance en tenant compte de l'emploi des marchandises et du temps qu'elles passent sur le territoire douanier ou en dehors de celui-ci.

Il va de soi que l'exonération totale des droits de douane dans le cadre de la destination de l'admission temporaire constituera la norme et devra être appliquée aussi souvent que possible. Pour bénéficier de l'exonération totale des droits de douane, les marchandises devront être destinées à un emploi particulièrement privilégié ou n'entraîner aucun risque d'atteinte excessive à la concurrence sur le marché intérieur suisse[331].

Les emplois particulièrement privilégiés sont en principe fondés sur des traités ou des usages internationaux. Au niveau du droit international, la destination de l'admission temporaire est essentiellement régie par la convention d'Istanbul. En vertu de l'art. 2 de cette convention, chaque partie contractante s'engage à accorder l'admission temporaire, dans les conditions prévues par cette convention, aux marchandises (y compris les moyens de transport) faisant l'objet des annexes à cette dernière. L'admission temporaire doit être accordée en suspension totale des droits et taxes à l'importation et sans application des prohibitions ou restrictions à l'importation de caractère économique (exception faite des dispositions de l'annexe E, que la Suisse n'a pas acceptées). Par droits et taxes à l'importation, on entend les droits de douane et les autres droits, taxes et redevances ou impositions diverses qui sont perçus à

329 ARPAGAUS, Zollrecht, ch. marg. 843 s.
330 Message relatif à la LD, FF **2004** 517, 546.
331 ARPAGAUS, Zollrecht, ch. marg. 837.

l'importation ou à l'occasion de l'importation des marchandises (art. 1, let. b, de la convention d'Istanbul et commentaire correspondant).

Le droit douanier de l'UE prévoit également une possibilité de perception partielle des droits de douane (voir l'art. 252 du code des douanes). L'UE peut ainsi procéder à une telle perception pour certaines marchandises n'ayant pas été mises en libre pratique dans la Communauté et faisant l'objet d'une admission temporaire (par ex. marchandises en libre pratique en Suisse et importées temporairement dans l'UE).

Al. 2

Lorsque les droits de douane sont partiellement exigibles, le montant à acquitter définitivement sera plafonné au montant qui aurait été dû si les marchandises avaient été importées ou exportées en libre pratique et ne pourra donc pas dépasser ce dernier.

Section 3 Bases de calcul des droits de douane

Art. 15 Détermination des droits de douane

L'al. 1 prévoit que les droits de douane seront calculés en fonction du moment de l'activation de la déclaration des marchandises, si cette dernière est transmise par voie électronique, ou du moment de l'acceptation de cette déclaration par l'OFDF dans les autres cas. Ce principe découle de l'art. 20 P-LE-OFDF. À l'avenir, les moments servant à déterminer les droits de douane et la naissance de la dette douanière seront donc identiques (voir art. 38 P-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 son contenu, cette réglementation est conforme à l'art. 19, al. 2 et 3, LD. Le principe de la proportionnalité, en tant que principe juridique général, s'appliquera également aux taxations effectuées en vertu des al. 2 et 3. Les taxations au taux le plus élevé seront ainsi appliquées à titre subsidiaire, par exemple lorsque, malgré l'injonction de l'OFDF, une déclaration inadéquate n'a pas été corrigée ou les informations requises pour une taxation correcte n'ont pas été fournies.

Art. 16 Renseignements contraignants 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 eux, les opérateurs économiques sont certains de chiffrer leurs opérations d'importation et d'exportation sur une base exacte et d'effectuer des déclarations correctes. Les renseignements contraignants en matière de

tarif et d'origine seront fournis gratuitement au demandeur. Les modalités seront précisées par voie d'ordonnance.

L'annexe 1 LTaD et les notes explicatives du tarif des douanes ainsi que les décisions de classement des marchandises publiées par l'OFDF à des fins d'interprétation constituent la base du classement tarifaire. Les accords internationaux mentionnés dans l'annexe 1 de l'ordonnance du 18 juin 2008 sur le libre-échange 1[332] et dans l'annexe 1 de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur le libre-échange 2[333] ainsi que l'ordonnance du 30 mars 2011 relative aux règles d'origine[334] servent de base pour les renseignements relatifs à l'origine préférentielle. Il convient également de tenir compte à cet égard de la jurisprudence et de la pratique administrative concernant le tarif des douanes et l'origine préférentielle.

Al. 2

La durée du caractère contraignant sera de six ans pour les renseignements sur le classement tarifaire et de trois ans pour les renseignements sur l'origine préférentielle des marchandises.

Al. 3

Quiconque entend se fonder sur un renseignement contraignant devra prouver que la marchandise déclarée correspond à tous égards à celle qui est décrite dans le renseignement. Cette preuve pourra être apportée dans le cadre de la déclaration des marchandises ou d'une procédure d'opposition ou de recours. En cas de perception subséquente de redevances, il incombera également à la personne qui en tire des droits de fournir cette preuve.

Al. 4

Tandis que l'al. 3 règle les conditions auxquelles un renseignement contraignant est applicable, l'al. 4 définit celles auxquelles un renseignement n'a pas de caractère contraignant, à savoir lorsqu'il a été délivré sur la base d'informations inexactes ou incomplètes du demandeur.

Al. 5

Cet alinéa prévoit que le renseignement perd son caractère contraignant si les bases légales appliquées lors de sa fourniture changent.

Al. 6

L'OFDF pourra publier les renseignements en matière de tarif sous forme anonyme et sans indiquer des secrets d'affaires ou de fabrication. Il s'épargnera ainsi des classements redondants de marchandises dans la nomenclature douanière.

332 RS **632.421.0**
333 RS **632.319**
334 RS **946.39**

Section 4 Dette douanière et débiteurs de la dette douanière

Art. 17 Dette douanière

La définition de la notion de dette douanière, à savoir l'obligation de payer les droits de douane fixés, est 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. 18 Débiteurs de la dette douanière

Le cercle des débiteurs de la dette douanière est défini à l'art. 40 P-LE-OFDF. L'art. 18 P-LDD renvoie explicitement à cet article afin que la constitutionnalité soit respectée (art. 127 Cst.).

Chapitre 3 Dispositions pénales

Les dispositions pénales ont fait l'objet d'un examen dans le cadre de la révision totale de la loi sur les douanes. Cet examen a porté notamment sur la question de savoir si, par analogie avec l'art. 96 LTVA, il convient d'appliquer des peines fixes aux infractions douanières. Il a débouché 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. 20 P-LDD), le montant des redevances soustraites constituera le critère déterminant pour établir la gravité d'une infraction.

Ainsi, il pourra arriver que des droits de douane d'un montant de quelques francs soient soustraits dans un cas particulier, tandis que les redevances soustraites pourront 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 ce système nécessitera de déterminer lors de la procédure administrative les redevances soustraites, il convient de souligner qu'à

l'occasion de cette procédure, une réponse contraignante ne sera apportée qu'à des questions préjudicielles d'ordre technique en vue de la procédure pénale. 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 dans le cadre de la procédure administrative en ce qui concerne la possibilité d'estimer les redevances soustraites (art. 20, al. 5, et 21, al. 4, P-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. 19 Infractions douanières

Cette disposition énumère les infractions douanières. L'inobservation des prescriptions d'ordre n'en fait pas partie. Pour cette raison et compte tenu du fait que l'habilitation de l'OFDF à donner des ordres est régie par le P-LE-OFDF, les dispositions relatives à l'inobservation des prescriptions d'ordre figurent à l'art. 207 P-LE-OFDF.

Art. 20 Soustraction douanière

Al. 1 et 4

L'al. 1 est 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 ne changera pas, celle qui concerne 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.

L'art. 20, al. 1, let. a et b, P-LDD prend la forme d'exemples, à l'instar des dispositions correspondantes de la LD, car la soustraction douanière constitue une infraction matérielle. 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 traduisent 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 fiscal par une personne non assujettie à l'obligation de déclarer sera par exemple aussi punissable en tant que soustraction douanière.

Si une déclaration des marchandises doit être activée, l'obligation de déclarer ne portera pas uniquement sur la déclaration des marchandises dans le système, mais sur l'ensemble de la procédure, incluant le référencement, jusqu'à la réalisation de l'activation. Il y aura donc absence de déclaration lorsque la marchandise aura été entièrement déclarée, mais que la déclaration contraignante fera défaut parce que la personne assujettie à l'obligation de déclarer aura omis de procéder à l'activation.

Al. 2

La peine applicable en cas de circonstances aggravantes est régie par l'al. 2, car l'art. 118, al. 2, LD est abrogé (voir le commentaire de l'art. 195 P-LE-OFDF).

Al. 3

L'examen des peines applicables, dans le cadre du postulat Dettling 17.3225 du 17 mars 2017 «Freiner efficacement la contrebande de viande», donne lieu à l'introduction d'une nouvelle 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 infractions, ce qui semble également approprié du point de vue de l'effet de prévention générale et spéciale.

L'al. 3 prévoit qu'en cas de soustraction douanière (art. 20, al. 1, let. a ou b, P-LDD), la peine applicable sera augmentée si des circonstances aggravantes au sens de l'art. 26 P-LDD interviennent (par ex. infractions commises par métier ou par habitude) et si des redevances d'un montant particulièrement important sont soustraites.

Il appartiendra à la jurisprudence de déterminer le seuil à partir duquel 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. 21 Mise en péril douanière

Il est nécessaire de garantir 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 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 cette dernière peut être qualifiée de mise en péril ou de soustraction. Si seule la tentative de soustraction était punissable, le moment du contrôle serait déterminant pour la répression en soi dans les cas d'infractions commises par négligence, 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 n'est considérée que 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 due à la négligence ou d'une déclaration inexacte faite 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 se révèle 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 dans le domaine de 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 concerne les infractions intentionnelles. Pour le reste, les dispositions relatives à la mise en péril douanière ne changent pas. Une nouvelle qualification analogue à celle de l'art. 20, al. 3, P-LDD n'est délibérément pas introduite ici.

Art. 22 Trafic prohibé

Dans le domaine du trafic prohibé, une distinction est également opérée entre les infractions commises intentionnellement ou par négligence. L'amende applicable sera en outre réduite, étant donné que dans la pratique, le degré de gravité du trafic prohibé est moins élevé que celui de la soustraction douanière.

Art. 23 Recel douanier

La formulation de cette disposition est légèrement adaptée à celle de l'art. 160 CP. Le critère de la mise en circulation est conservé, car il revêt de l'importance précisément en ce qui concerne la mise en libre pratique illégale de marchandises.

Art. 24 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, sur la base de la maxime *in dubio pro reo*, la LD prévoit 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 sa valeur 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 détectées rapidement, et une valeur contraignante pourra être fixée alors que l'accès au gage douanier est encore garanti. Pour permettre la libre appréciation des preuves, il n'est pas fait mention d'experts ici.

Art. 25 Tentative

La disposition relative à la tentative est reprise telle quelle du droit en vigueur (art. 123 LD), car elle s'applique aux contraventions en vertu des art. 22, al. 1, et 105, al. 2, CP. La tentative d'inobservation des prescriptions d'ordre reste non punissable.

Art. 26 Circonstances aggravantes

La disposition relative aux circonstances aggravantes est également reprise du droit en vigueur (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. 20, al. 3, P-LDD.

Art. 27 Poursuite pénale et prescription de l'action pénale

Al. 1 et 2

Cette disposition règle la compétence de l'OFDF en matière de poursuite des infractions douanières. En vertu de la règle de la *lex specialis* concernant les lois applicables, la poursuite pénale est régie en premier lieu par les dispositions correspondantes du P-LE-OFDF (voir art. 1, al. 2, P-LDD). Si le P-LE-OFDF 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 (art. 2 DPA).

Al. 3

Cette disposition est reprise du droit en vigueur (art. 129 LD). Le *statu quo* est donc maintenu.

Chapitre 4 Dispositions finales

Art. 28 Abrogation d'un autre acte

La loi du 18 mars 2005 sur les douanes est abrogée.

Art. 29 Dispositions transitoires

Al. 1

Pour des raisons de sécurité juridique, les procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi seront menées à terme selon l'ancien droit, du point de vue tant formel que matériel. Ce principe s'appliquera aussi bien aux procédures de décision en cours concernant des redevances ou le respect d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal qu'aux procédures de recours en cours. 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 cours. Il s'agira d'un service de l'OFDF, visé à l'art. 87, al. 1, P-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 LDD resteront

applicables jusqu'à leur expiration, mais pendant quatre ans au plus à compter de l'entrée en vigueur de la LDD et de la LE-OFDF. Il s'agira par exemple des accords conclus avec les cantons en vertu de l'art. 10 P-LE-OFDF, ainsi que des autorisations relatives aux entrepôts douaniers ouverts, aux destinataires agréés (Da) et aux expéditeurs agréés (Ea). Les déclarations en douane simplifiées, autorisées en vertu du droit actuel dans le trafic postal et de courrier, sur lesquelles est apposé un timbre ou un autocollant, qui concernent des envois exonérés de redevances et qui sont utilisées dans le cadre de la procédure applicable aux Da resteront également valables quatre ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi.

Ce délai est prolongé de deux ans par rapport au droit actuel (art. 132, al. 1, LD). Les titulaires d'une autorisation devront ensuite disposer d'une nouvelle autorisation fondée sur les conditions prévues par le P-LE-OFDF, faute de quoi ils perdront les droits liés à l'autorisation.

Les accords visés à l'art. 10 P-LE-OFDF qui ont été conclus avec les cantons selon les dispositions de la LD et qui seront valables au moment de l'entrée en vigueur de la LDD resteront applicables pendant quatre ans au plus à compter de l'entrée en vigueur de la LDD.

Les objections émises par les cantons et la CCDJP dans le cadre de la procédure de consultation sont prises en compte dans la mesure où, indépendamment de ces dispositions transitoires, les accords conclus avec les cantons seront maintenus et ne seront pas uniformisés. La coopération entre l'OFDF et les cantons est fructueuse, et il n'y a en principe pas de raison qu'il en soit autrement à l'avenir.

Les accords conclus avec les cantons devront toutefois être adaptés dans un délai de quatre ans: il s'agira de procéder aux adaptations ponctuelles requises dans le cadre de l'art. 10 P-LE-OFDF, concernant par exemple la protection des données ou la responsabilité de l'État, et de tenir compte des recommandations du Contrôle fédéral des finances.

Art. 30 Référendum et entrée en vigueur

La LDD fait suite à une révision totale de la LD. Elle est sujette au référendum (al. 1).

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur (al. 2).

L'al. 3 dispose que la LDD et la LE-OFDF ne pourront entrer en vigueur qu'ensemble, étant donné que la LDD découle de la révision totale de la LD, qu'elle ne pas partie de l'annexe de la LE-OFDF et qu'elle sera comme la LE-OFDF sujette au référendum.

5.5 Modification de l'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

Art. 1, al. 3

Dans le droit en vigueur, l'al. 3 compte trois phrases en allemand et en italien, mais seulement deux en français, ce qui n'est pas correct sur le plan formel. La présente

révision fournit donc l'occasion de corriger l'al. 3 afin qu'il ne compte à l'avenir plus que deux phrases dans les trois versions linguistiques.

Deux autres adaptations sont en outre requises à l'al. 3 en raison de la nouvelle terminologie introduite dans le P-LE-OFDF. Dans la première phrase, l'expression «Corps des gardes-frontière» est remplacée par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)». Par ailleurs, dans la dernière phrase, il n'est plus question du «Corps des gardes-frontière», mais de l'«effectif de l'OFDF chargé des tâches de sécurité».

Le projet ne prévoit pas d'autres modifications de fond de l'arrêté fédéral.

Entrée en vigueur

La modification de l'arrêté fédéral est sujette au référendum et n'entrera en vigueur qu'avec la loi sur les droits de douane, compte tenu de sa dépendance avec celle-ci.

6 Conséquences

6.1 Axes stratégiques du nouveau projet

Le présent projet repose sur trois axes stratégiques. Premièrement, il crée la base requise pour la simplification et l'uniformisation continues et la numérisation complète des processus. Deuxièmement, il prévoit l'introduction d'une plateforme électronique destinée à l'échange direct de données entre les utilisateurs et les participants à la procédure d'un côté et l'OFDF de l'autre. Troisièmement, il promeut une collaboration solide avec les parties prenantes de l'économie. Parallèlement, 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.

Figure 2

Processus de base numérisé

Un processus de base simplifié et intégralement numérisé est essentiel pour la modernisation et la transformation numérique de l'OFDF (voir Figure 2). Le processus est 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.

Les obligations d'agir de l'interlocuteur (sous le processus dans la Figure 2) découlent du P-LE-OFDF et du P-LDD, ainsi que des autres actes législatifs relevant ou non du droit fiscal qui entrent dans le domaine d'activité de l'OFDF. Les obligations d'agir

imposées par l'État afin de satisfaire au contenu de la réglementation peuvent occasionner aux personnes concernées des coûts directs[335]. Le P-LE-OFDF fixe à cet égard des bases harmonisées sur le plan matériel et en termes de procédure qui s'appliquent dans la mesure où le P-LDD ou un autre acte législatif relevant ou non du droit fiscal le prévoit. Les obligations d'agir découlant du P-LE-OFDF qui sont pertinentes pour décrire les conséquences pour les groupes de la société focalisés sur la circulation des marchandises sont exposées ci-après.

1) **Autorisation** (voir notamment les art. 23, 24 ss, 69 et 71 P-LE-OFDF)

Certaines destinations de marchandises, de même que l'activation de la déclaration des marchandises après l'acheminement à travers la frontière douanière et les facilités concernant la déclaration des marchandises, seront soumises à autorisation. La procédure numérique et le recours aussi fréquent que possible à l'octroi automatisé d'autorisations (voir art. 78 P-LE-OFDF) permettront de normaliser les processus relatifs à la circulation des marchandises, tout en les simplifiant, et d'alléger considérablement la complexité juridique par rapport au système actuel.

2) **Déclaration** (voir art. 13 ss P-LE-OFDF)

Le P-LE-OFDF maintient, pour partie en conformité avec des engagements internationaux, l'obligation de déclarer les marchandises importées ou exportées et les marchandises soumises à une redevance nationale. Conformément aux exigences en matière de numérisation, la déclaration doit en principe déjà être établie par voie électronique à l'heure actuelle. La procédure électronique confère une importance nouvelle tant au «référencement» (rattachement de la marchandise au moyen de transport dans la circulation transfrontalière) qu'à l'«activation» (procédé technique sur lequel se base la réglementation du caractère contraignant des écrits transmis par voie électronique). Dans la circulation transfrontalière des marchandises, la déclaration des marchandises devra indiquer la destination de celles-ci (par ex. importation en libre pratique, exportation en libre pratique, transit, importation pour perfectionnement actif, exportation pour perfectionnement passif, etc.).

3) **Référencement** (voir art. 18 P-LE-OFDF)

Dans la circulation transfrontalière des marchandises, le signe d'identification de l'envoi ou du moyen de transport avec lequel les marchandises sont importées ou exportées devra être indiqué dans la déclaration des marchandises («référencement»). L'OFDF saura ainsi non seulement quelles marchandises sont importées sur le territoire douanier ou exportées hors de celui-ci, mais également par quels moyens de transport. Dans le trafic routier, le référencement est aujourd'hui effectué au moyen d'une fiche de circulation (formulaire papier) ou directement dans la déclaration des marchandises. Les dispositions relatives au référencement ne modifieront donc pas fondamentalement l'obligation légale d'agir, mais cette obligation sera inscrite dans

335 Analyse d'impact de la réglementation, manuel, 2013, Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, disponible à l'adresse suivante: www.seco.admin.ch > Situation économique & Politique économique > Politique économique > Réglementation > Analyse d'impact de la réglementation (AIR).

la loi et étendue aux autres genres de trafic (trafic ferroviaire et aérien des marchandises et trafic par bateau). Le référencement est indispensable pour mettre en œuvre le passage sans contact de la frontière et réduire ainsi l'attente aux frontières douanières. Pour pouvoir numériser intégralement le référencement dans tous les genres de trafic (trafic routier, ferroviaire et aérien et trafic par bateau), la responsabilité du référencement doit être transférée de la personne conduisant le moyen de transport au responsable du transport ou des données.

4) **Activation** (voir art. 19 s. et 77 P-LE-OFDF)

La déclaration électronique des marchandises devra être activée. L'activation est un procédé technique sur lequel se base la réglementation du caractère contraignant des écrits transmis par voie électronique. L'activation rendra contraignante la déclaration électronique des marchandises, tandis que les déclarations établies sous une autre forme admise par le Conseil fédéral deviendront contraignantes, comme c'est le cas dans le droit en vigueur, au moment de leur acceptation par l'OFDF. À l'heure actuelle, la déclaration des marchandises devient contraignante lorsqu'elle est acceptée dans le système douanier (art. 33, al. 2, LD et 16 OD-OFDF). Cette contrainte restreint toutefois la flexibilité des personnes assujetties à l'obligation de déclarer, puisque la déclaration des marchandises et le passage de la frontière doivent être effectués dans un court laps de temps. Afin de dissocier ces deux actions à l'avenir, l'activation ne sera effectuée qu'au moment du franchissement de la frontière. Les déclarations des marchandises pourront ainsi être établies à l'avance, sans contraintes temporelles, et modifiées voire supprimées jusqu'à leur activation au moment du franchissement de la frontière.

Cette obligation d'agir ne figure pas dans la loi en vigueur, mais elle est capitale, car elle constitue la base de la simplification et de la numérisation de la circulation transfrontalière des marchandises. L'activation libérera en particulier les conducteurs routiers de l'obligation d'établir la déclaration des marchandises ou la fiche de circulation et de la présenter physiquement lors du passage de la frontière. Des dispositifs techniques faciliteront l'activation, qui sera à terme automatisée autant que possible. La charge sera ainsi encore réduite pour les personnes concernées.

5) **Contrôle** (voir art. 21 et 90 ss P-LE-OFDF)

Le P-LE-OFDF règle également les contrôles des marchandises, des personnes et des moyens de transport. Des contrôles automatisés sont 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. 48 P-LE-OFDF)

L'OFDF est 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. Le P-LE-OFDF prévoit comme règle de base que la dette fiscale doit 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. 82 et 97 P-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, et présenter des écritures commerciales, des pièces justificatives et autres attestations ainsi que des pièces concernant leurs relations d'affaires. Cela étant déjà le cas aujourd'hui, la coopération ne modifie en rien l'obligation d'agir existante.

L'élaboration des ordonnances donnera lieu à une analyse d'impact de la réglementation (AIR) et à un examen plus approfondi des conséquences possibles du projet. Cette évaluation portera principalement sur les domaines d'activité de l'OFDF qui génèrent des coûts de réglementation substantiels en raison de volumes élevés.

6.2 Conséquences pour la Confédération

La transformation de l'AFD en OFDF repose sur trois composantes étroitement liées, à savoir la simplification, l'harmonisation et la numérisation des processus, la transformation de l'AFD en une organisation axée sur les tâches, et la révision totale de la loi sur les douanes, qui vise à créer les bases légales requises.

Les conséquences de la simplification, de l'harmonisation et de la numérisation des processus ont déjà été présentées dans le message relatif à DaziT.

Le Conseil fédéral a posé les jalons de la transformation en organisation axée sur les tâches lors de sa séance du 10 avril 2019. Comme mentionné au ch. 1 du présent message, la réorganisation est centrée sur un nouveau profil professionnel unique fondé sur le principe du contrôle à 360°, qui porte sur les marchandises, les personnes et les moyens de transport. Par conséquent, les dispositions actuelles relatives à l'organisation, telles que la mention du Corps des gardes-frontière, ne sont plus nécessaires. Elles entraveraient au contraire le développement de l'OFDF.

La présente révision de la loi est la condition préalable à la réalisation des deux premières composantes susmentionnées.

6.2.1 Conséquences financières

Comme mentionné plus haut, le présent projet fait partie intégrante du processus de transformation de l'OFDF. La simplification et la numérisation des procédures et des processus sont mises en œuvre grâce au crédit d'ensemble de plus de 393 millions de francs alloué au programme DaziT. Si l'on inclut les dépenses liées aux collaborateurs qui participent à la réalisation du projet, la facture totale de DaziT avoisine les 465 millions de francs.

La réorientation stratégique et la numérisation changent la façon de travailler de l'OFDF, dont l'avenir sera moderne et numérique. Tous les processus de perception des droits de douane et des redevances seront simplifiés, harmonisés et numérisés de bout en bout. Cette réorientation stratégique a également des conséquences sur les types d'ouvrages et les besoins immobiliers de l'OFDF. Les conséquences financières détaillées correspondantes ont été précisées dans la proposition au Conseil fédéral du 12 avril 2022 «Stratégie immobilière concernant les immeubles d'exploitation de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)», et le Conseil fédéral en a pris acte le 27 avril 2022.

La réunion des profils professionnels actuels «douane» et «corps des gardes-frontière» dans un nouveau profil de «spécialiste en douane et sécurité des frontières» permet d'armer d'une manière uniforme, en fonction des besoins, les collaborateurs engagés dans des opérations. La mise en œuvre se fera progressivement et l'équipement ainsi que la formation correspondante seront financés dans le cadre du budget global de l'OFDF.

La révision totale du droit douanier n'entraîne pas de conséquences financières additionnelles directes pour la Confédération.

6.2.2 Conséquences sur l'état du personnel

Le message relatif à DaziT souligne que la charge administrative de l'AFD sera considérablement réduite, notamment grâce à la transformation numérique intégrale de cette dernière[336]. Des projets comparables menés en Suisse et à l'étranger font état d'une diminution de l'ordre de 20 % au moins de la charge administrative. DaziT concerne au total quelque 1500 équivalents plein temps essentiellement consacrés à des activités qui seront entièrement modifiées du fait de la transformation numérique (tâches de guichet, entretien des données, etc.). La majeure partie des ressources libérées sera dédiée au maintien de la sécurité à la frontière, à la protection de l'économie suisse et de la santé, ainsi qu'au respect des exigences supplémentaires auxquelles l'OFDF devra faire face à l'avenir. Ce dernier fournira la formation nécessaire aux collaborateurs appelés à changer d'affectation, afin qu'ils puissent répondre aux nouvelles exigences. Les postes qui ne seront plus nécessaires seront supprimés à partir de 2024 dans le cadre de DaziT.

La révision de la loi sur les douanes n'a pour sa part aucune conséquence sur l'état du personnel de la Confédération. Elle contribue cependant à réaliser, sur le plan administratif, les économies mentionnées dans le message relatif à DaziT, grâce à la création des bases nécessaires à la simplification, à l'uniformisation et à la numérisation des processus et des procédures. Il convient de préciser que la transformation de l'environnement informatique et l'élargissement de la palette de fonctionnalités profiteront à toutes les unités administratives avec lesquelles l'OFDF coopère pour accomplir ses tâches variées. La qualité et la disponibilité plus élevées des données permettront de garantir un échange et une vérification des données plus rapides et fiables.

336 FF **2017** 1567, 1639.

L'analyse de l'évolution des effectifs élaborée dans le cadre de la mise en œuvre du programme DaziT, d'autres décisions du Conseil fédéral et de la transformation de l'AFD en OFDF tient compte de toutes les ressources humaines de manière détaillée.

6.3 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne ne doivent s'attendre à aucune conséquence négative sous la forme d'une hausse des coûts de la réglementation.

Le P-LE-OFDF fixe les tâches d'exécution de l'OFDF et ne prévoit pas de déléguer de nouvelles tâches aux cantons. Comme décrit précédemment (voir ch. 2 et 5.1), le projet proposé n'affecte pas la souveraineté policière des cantons, car il respecte leur compétence. La coopération avec les cantons se poursuivra. Indépendamment de la réglementation transitoire prévue à l'art. 29, al. 2, P-LDD, les accords conclus avec les cantons seront maintenus et ne seront pas uniformisés. La coopération entre l'OFDF et les cantons a fait ses preuves et ne changera pas sur le fond. Les accords devront toutefois être adaptés dans un délai de quatre ans: il s'agira de procéder aux adaptations ponctuelles requises dans le cadre de l'art. 10 P-LE-OFDF (par ex. protection des données, responsabilité de l'État ou mise en œuvre de recommandations du CDF).

La procédure électronique ne concerne pas les cantons. Contrairement au projet mis en consultation, le projet proposé reprend la notion de dépôt franc sous douane afin de tenir compte des préoccupations exprimées lors de la procédure de consultation par différents cantons (voir ch. 2), dont certains sont copropriétaires de ces dépôts.

Des nouvelles dispositions relatives aux voies de circulation et emplacements pour la circulation transfrontalière des marchandises, qui ne figuraient pas dans le projet mis en consultation, ont été intégrées. Elles sont fondées dans une large mesure sur le droit douanier en vigueur. Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences différentes dans ce domaine.

6.4 Conséquences économiques

La simplification des formalités à la frontière et de l'imposition sur le territoire suisse permettra de réduire la charge administrative des entreprises et donc, en principe, de soulager l'économie. Le passage à une procédure électronique encouragera en outre les modèles d'entreprise numériques en Suisse. Un franchissement plus rapide de la frontière conduira par ailleurs à une baisse des coûts dans le commerce transfrontalier. Les entreprises pourront ainsi commercer de manière plus efficace et économique en Suisse. La transformation numérique engendrera cependant pour l'économie des coûts d'adaptation des systèmes qui ne sont pas encore chiffrables à l'heure actuelle. Des indications plus concrètes seront fournies dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation relative aux ordonnances.

La transformation numérique contribuera du reste à la protection de la population et à la sécurité intérieure. Les changements prévus permettront en effet à l'OFDF de décharger les collaborateurs de certaines tâches administratives de routine et de les déployer systématiquement là où cela se révélera nécessaire pour prévenir les abus et renforcer la sécurité de la population. Grâce à une présence accrue aux «bons» endroits et à un soutien technologique, l'OFDF sera en mesure d'accomplir ses tâches de manière plus efficace et efficiente et d'améliorer la sécurité, renforçant ainsi indirectement l'économie.

6.4.1 Conséquences pour les entreprises

Selon les estimations de l'OFDF, la révision totale de la législation douanière entraînera globalement une diminution des charges des entreprises en Suisse. Dans le cadre de l'élaboration des ordonnances, les conséquences des obligations d'agir seront exposées dans un modèle d'impact schématique, et l'influence sur les coûts de la réglementation sera montrée.

La Figure 3 énumère les groupes d'entreprises concernés à l'intérieur des groupes de la société en fonction des catégories pertinentes énoncées 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 de souligner leur pertinence pour la LE-OFDF.

Figure 3

Groupes de la société concernés: entreprises

Importateurs et exportateurs	• Producteurs industriels ainsi que petits producteurs et marchands exerçant une activité d'importation ou d'exportation	• Personnes morales • Fabricants / marchands de biens (de consommation)	• Env. 180 000 entreprises importatrices • Env. 50 000 entreprises exportatrices
PME	• Petites à moyennes entreprises employant moins de 250 personnes (par ex. petites brasseries, imprimeries de taille moyenne ou entreprises de montage de pneus)	• Importateurs / exportateurs professionnels • < 250 employés	• Env. 178 700 entreprises importatrices • Env. 49 000 entreprises exportatrices
Grandes entreprises	• Grandes entreprises employant 250 personnes ou plus (par ex. industrie chimique ou industrie agro-alimentaire) qui fabriquent ou transforment des produits	• Importateurs / exportateurs professionnels • >= 250 employés	• Env. 1300 entreprises importatrices • Env. 1000 entreprises exportatrices
Acteurs du trafic des poids lourds	• Personnes utilisant les routes avec des véhicules lourds • 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)	• Assujettis à la RPLP / RPLF	• Env. 60 000 assujettis à la RPLP • Env. 1,6 milliard de recettes issues des redevances sur le trafic des poids lourds
Exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal	• Entrepôts douaniers ouverts (EDO): entrepôts permettant de stocker 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. • 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.	• EDO enregistrés • Entrepôts fiscaux enregistrés	• Env. 181 EDO • Env. 250 entrepôts fiscaux suisses
Transitaires	• Le transitaire organise à titre professionnel le transport des marchandises et toutes les prestations de service faisant partie du transport.	• Transitaires enregistrés	• Env. 340 entreprises

La révision totale de la législation douanière bénéficiera avant tout aux PME et aux grandes entreprises spécialisées dans les importations et les exportations. Celles-ci se trouvent dans la Figure 3 sous «Importateurs et exportateurs». Comme le montre la

statistique du commerce extérieur[337], établie jusqu'en 2019, 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 importants. Du côté des exportateurs, ce sont l'industrie pharmaceutique, la métallurgie et la fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques. La révision totale du droit douanier, notamment les dispositions relatives à l'activation et au référencement ainsi que la prolongation à un an du délai d'opposition, aura des conséquences également sur les entreprises de transport et de logistique. Selon le rapport de l'Office fédéral de la statistique sur le transport de marchandises en Suisse en 2018[338], plus de 40 000 camions et plus de 11 000 semi-remorques sont enregistrés en Suisse. S'y ajoutent quelque 340 transitaires affiliés à l'Association suisse des transitaires et des entreprises de logistique (SPEDLOGSWISS), qui établissent, selon le bref portrait de l'association datant de 2011[339], plus de 90 % des déclarations en douane.

La révision totale du droit douanier ouvrira la voie aux simplifications et modifications suivantes, qui concerneront en principe toutes les entreprises qui échangent avec l'OFDF:

– La mise en œuvre de la numérisation permettra aux entreprises de rechercher des informations de manière plus efficace et conviviale, grâce à l'uniformisation des informations, au recours à des assistants numériques et à une communication de l'OFDF anticipant les 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.

– Grâce aux simplifications techniques et juridiques applicables à la déclaration des marchandises, les entreprises, en particulier les PME, pourront établir leurs déclarations de façon autonome, ce qui les rendra moins dépendantes du soutien des prestataires de services douaniers. Cela pourra influer sur la demande de prestations de service des transitaires. La déclaration simplifiée des marchandises (art. 15, al. 3, P-LE-OFDF) constitue un bon exemple de simplification. Les dispositions en matière d'opposition permettront également des simplifications: l'opposition remplacera la rectification, et le délai pour fournir des documents supplémentaires sera prolongé. 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,

337 Rapport annuel, Commerce extérieur suisse 2019, Administration fédérale des douanes, disponible à l'adresse suivante: www.bazg.admin.ch > Thèmes > Statistique du commerce extérieur > Publications > Rapports annuels.

338 Actualités OFS, novembre 2019, Le transport de marchandises en Suisse en 2018, disponible à l'adresse suivante: www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications.

339 Portrait SPEDLOGSWISS abrégé, Bâle, 2011, disponible à l'adresse suivante: www.spedlogswiss.com > Association > Organisation et affiliation.

respect des actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal), avant tout par l'intermédiaire 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 clos. Ainsi, les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal pourront par exemple demander par l'intermédiaire du portail (ePortal) du DFF[340], 24 heures sur 24, 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.

– Il n'y aura plus de rupture de médias au niveau des processus pour les entreprises, 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 la déclaration seront revues à la baisse autant que possible. Parmi les autres facilités prévues, citons l'introduction de moyens de paiement électroniques, l'archivage automatisé des documents et le traitement automatisé des oppositions simples. La refonte technique de l'informatique renforcera en outre la stabilité du système en diminuant les pannes et les dérangements.

– En plus des adaptations générales des processus susmentionnées, les entreprises qui rempliront des conditions spécifiques (capacité de paiement, respect des prescriptions réglementaires, etc.) pourront bénéficier de facilités spécifiques supplémentaires, comme notamment la possibilité de procéder à l'activation après l'acheminement des marchandises à travers la frontière douanière et la possibilité d'établir une déclaration réduite complétée périodiquement dans des cas d'espèce ou en tant que déclaration collective.

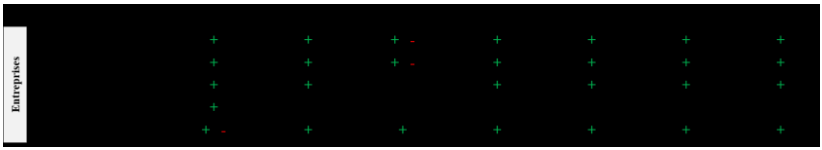
– Enfin, les entreprises pourront mieux planifier les formalités douanières. D'une part, le contrôle de plausibilité automatisé réduira le taux d'erreurs lors de la déclaration des marchandises et, partant, évitera la survenue de retards dans le processus de traitement. D'autre part, l'activation et 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 l'analyse des risques ne débouche pas sur un contrôle). 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.

340 Voir eportal.admin.ch.

Les paragraphes qui suivent commentent les conséquences, illustrées par la Figure 4, 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 surviendront qu'une seule fois. Les entreprises devront potentiellement adapter aussi leurs processus en raison de la modernisation des systèmes. L'adaptation des logiciels métier pourra également générer des coûts. Les coûts d'adaptation ne pourront cependant être estimés de manière définitive que lorsque la mise en œuvre technique des systèmes douaniers sera davantage avancée. Les entreprises qui utilisent l'application Internet mise à disposition gratuitement par l'OFDF ne subiront pas de coûts d'adaptation.

Figure 4

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). À l'avenir, les autorisations liées aux marchandises et à la procédure seront délivrées si possible automatiquement. La simplification devrait avoir des conséquences positives pour les PME et les grandes entreprises. Le transitaire profitera des simplifications puisque le contrôle automatisé, par l'intermédiaire d'une interface pour les clients enregistrés, lui évitera d'avoir à collecter toutes les autorisations. L'uniformisation de la procédure d'autorisation pour les entrepôts douaniers et les entrepôts fiscaux devrait avoir des conséquences positives, tout en améliorant la qualité de la procédure et des données.

Déclaration

L'ouverture sur le portail d'un compte client donnant accès au système de dédouanement conférera des avantages en particulier aux petites entreprises qui utilisent actuellement e-dec web pour transmettre leurs déclarations au bureau de douane compétent et n'emploient pas de logiciel métier. À l'avenir, ces entreprises pourront établir plus facilement des déclarations des marchandises de façon autonome, avec le soutien du système. Elles auront en outre la possibilité d'accéder aux données disponibles, ce qui réduira le travail de saisie. Lorsque la déclaration est transmise par l'intermédiaire d'une interface, l'interlocuteur sera coresponsable des charges induites par la réglementation, car celles-ci dépendront aussi de la conception de son logiciel métier. Les fournisseurs de logiciels métier feront face à des coûts d'adaptation en raison de

l'évolution des systèmes douaniers. Ils répercuteront probablement ces coûts sur leurs clients. Cette obligation d'agir sera sans conséquence pour les entrepôts douaniers et fiscaux.

Référencement

Les PME et les grandes entreprises pourront effectuer elles-mêmes le référencement, généralement délégué aujourd'hui au transitaire. Le référencement sur la plateforme sera fortement simplifié et assorti d'un service d'assistance, ce qui devrait produire des conséquences neutres.

Les transitaires procèdent déjà au référencement dans le trafic routier, en indiquant le moyen de transport sur la fiche de circulation ou dans la déclaration des marchandises. Dans le trafic aérien et ferroviaire et le trafic par bateau, le référencement est souvent déjà effectué par voie électronique, les systèmes douaniers étant raccordés aux systèmes des transporteurs. Par conséquent, cette obligation d'agir n'aura, d'après les premières estimations, que des conséquences minimes sous la forme de charges supplémentaires pour les transitaires et les entreprises. Le référencement réduira massivement le temps d'attente aux postes frontières pour les acteurs du trafic des poids lourds. Cette obligation d'agir sera sans conséquence pour les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal.

Activation

L'activation automatisée, qu'elle passe par la télématique des véhicules ou par une application, permettra, en particulier dans le trafic routier, de renoncer à l'avenir à l'établissement de la fiche de circulation et à sa présentation aux cabines surélevées. Cette obligation d'agir aura des conséquences positives sur les acteurs du trafic des poids lourds, puisqu'ils ne devront plus s'arrêter à la frontière. Elle sera sans conséquence pour les exploitants d'un entrepôt douanier ou d'un entrepôt fiscal.

Contrôle

À l'avenir, les contrôles matériels seront déclenchés automatiquement par le système sur la base d'une analyse des risques. Ils pourront ainsi être plus ciblés et dépendre du comportement des PME et des grandes entreprises ainsi que de la qualité de leurs déclarations. Comme les documents (par ex. fiche de circulation, justificatif RPLP) ne devront plus être établis et vérifiés à la main, les acteurs du trafic des poids lourds seront moins contrôlés, ce qui aura 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. Cette solution offrira par exemple une flexibilité maximale aux PME et permettra de réagir à leurs besoins spécifiques. Les acteurs du trafic des poids lourds pourront réduire leur charge administrative en procédant de manière flexible à des paiements anticipés, pour autant que cela reste nécessaire avec le référencement et l'activation électroniques.

Coopération

En matière de coopération, les obligations des PME et des grandes entreprises ne changeront guère. Ces dernières bénéficieront cependant de facilités dans le domaine des oppositions. 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.

6.5 Conséquences pour d'autres groupes de la société

Les paragraphes qui suivent commentent les conséquences, illustrées par la Figure 5, 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.

Figure 5

Conséquences des obligations d'agir pour d'autres groupes de la société

Ménages

La baisse des coûts de la réglementation pourra engendrer une diminution des prix en Suisse, pour autant que les entreprises fassent profiter les ménages des économies ainsi réalisées. Comme le montre la Figure 5, les obligations d'agir «autorisation», «déclaration» et «paiement» entraîneront une baisse des coûts pour les ménages. Tout comme les entreprises, les particuliers pourront utiliser des canaux numériques. Le recours à des assistants numériques et l'accent mis sur la convivialité lors du développement des systèmes et applications simplifieront l'acquittement des obligations fiscales pour les voyageurs. 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 et payer les éventuelles redevances dues en tout temps, sans être tributaires des heures d'ouverture.

État et régions

L'OFDF collabore avec les cantons dans plusieurs de ses domaines de compétence. La possibilité de déclarer et de taxer des marchandises sans aucune contrainte horaire ou géographique réduira sensiblement la nécessité de disposer de bureaux de douane physiques ouverts à certaines heures. La suppression de la concentration temporelle et spatiale du trafic ouvrira de nouvelles voies aux cantons et aux communes en matière de politique des transports. Quant aux prestations proposées à la clientèle occasionnelle de l'OFDF, elles seront rassemblées sur quelques sites qui sont déjà

fortement fréquentés à l'heure actuelle. Parallèlement, grâce à l'utilisation plus ciblée de ses ressources, l'OFDF sera en mesure de renforcer sa présence aux petits postes frontières lorsque la situation en matière de sécurité l'exigera. Grâce à une répartition plus efficiente du travail, les petits postes frontières pourront également bénéficier de la présence de personnel, même si cela générera toujours des coûts supplémentaires.

Organisations

Toutes les organisations avec lesquelles l'OFDF est amené à collaborer pour accomplir ses tâches sont également concernées par le présent projet. La Figure 5 indique, pour toutes les obligations d'agir, des conséquences neutres pour les organisations, sachant que la qualité et la disponibilité accrues des données sont un gage de rapidité et de fiabilité pour les échanges et aussi pour la synchronisation des données (message relatif à DaziT[341]).

Étranger

Comme le montre la Figure 5, les obligations d'agir «déclaration», «activation», «contrôle» et «paiement» auront des conséquences positives pour l'étranger. La coopération avec l'étranger sera par ailleurs déterminante pour réduire efficacement les 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 d'horaires, de l'historique des données et de simplifications, 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 allégement potentiel du trafic dans les zones frontalières. Les pays voisins profiteront également de ces conséquences positives. Le paiement sans numéraire simplifiera aussi les opérations pour les voyageurs et les transporteurs étrangers, qui ne seront plus obligés d'avoir sur eux des espèces en monnaie étrangère.

6.6 Aspects pratiques de l'exécution

Des échanges étroits avec les représentants des milieux économiques ont permis de prendre continuellement en compte les préoccupations et exigences de l'économie lors de l'élaboration du présent projet. Ces échanges ont lieu dans le cadre du groupe d'accompagnement Économie ainsi que de groupes de travail instaurés à cet effet. Parallèlement à l'élaboration de la future ordonnance centrale d'exécution de la LE-OFDF, une analyse approfondie de l'impact de la réglementation sera menée afin d'évaluer avec des entreprises concernées les conséquences de la révision des lois et ordonnances. L'OFDF s'efforce de maintenir constamment le dialogue avec les représentants de l'économie et de les impliquer dans l'aménagement des processus. Afin d'atteindre cet objectif, de premières mesures sont déjà prévues, parmi lesquelles le

341 FF **2017** 1567, 1591.

fait de communiquer au cours du deuxième trimestre de l'année précédente les changements obligatoires de processus et de système ayant une incidence sur les entreprises. Ces dernières 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 de test et les opérations pilotes auront été réalisées avec succès. Cette approche permettra de réduire le risque d'erreurs, tout en apportant des avantages aux clients. Concernant l'introduction de solutions numériques visant à remplacer des procédures papier, 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 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 opérations pilotes en cours, rendra les documents accessibles au public et créera des possibilités de participation.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

7.1.1 Compétence législative de la Confédération en matière de droits de douane, de redevances et de sécurité

En vertu des règles constitutionnelles relatives à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, celle-ci peut légiférer lorsque la Constitution lui attribue la compétence nécessaire. En l'absence d'une telle attribution, cette compétence appartient aux cantons conformément aux règles générales (art. 3 et 42, al. 1, Cst.).

Aux termes de l'art. 133 Cst., la législation sur les droits de douane et sur les autres redevances perçues à la frontière sur le trafic des marchandises relève de la compétence de la Confédération. Selon cette disposition constitutionnelle, la Confédération détient une compétence législative globale et exclusive («relève de la compétence de la Confédération») mais non obligatoire en matière de droits de douane et de rede-

vances similaires. Elle dispose par conséquent aussi de la compétence annexe (compétence particulière limitée qui découle d'une compétence fédérale explicite)[342] d'édicter la réglementation visant à garantir la sécurité dans ce domaine[343]. Les cantons ne possèdent par contre aucune compétence en matière douanière.

L'art. 57 Cst. représente une autre disposition constitutionnelle majeure relative à la sécurité du pays et à la protection de la population, qui concerne tant la Confédération que les cantons[344]. L'art. 57, al. 2, Cst. institue une obligation de coordination. La Confédération n'a de compétence législative dans le cadre de cette obligation que lorsqu'il s'agit de questions de sécurité relevant au moins en partie de la compétence de la Confédération et qui exigent, de son point de vue, une coordination soumise à sa direction ou impliquant sa participation. Lorsque ces conditions sont remplies, la Confédération peut également légiférer, en exerçant la compétence que lui confère l'art. 57, al. 2, Cst., sur des questions qui relèvent de la compétence des cantons. Ce n'est que dans ce sens étroit que cette disposition fonde une compétence de la Confédération[345]. Cette disposition prévoit que la Confédération et les cantons coordonnent leurs efforts en matière de sécurité intérieure.

7.1.2 Répartition des compétences entre la Confédération et les cantons

L'art. 43*a* Cst. dispose que la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Il concrétise le principe de subsidiarité inscrit à l'art. 5*a* Cst. En vertu des art. 3 et 42 Cst., la Confédération ne peut cependant assumer une tâche que si elle détient la compétence nécessaire. Ce principe s'applique en conséquence aussi au domaine de la sécurité.

Il va de soi qu'il convient de respecter la réglementation prévue par la Constitution dans le domaine de la sécurité intérieure et extérieure. Le Tribunal fédéral a ainsi estimé[346] que la souveraineté policière générale appartient en priorité aux cantons sur

342 Le texte constitutionnel ne représente pas le seul élément permettant de déterminer si la Constitution attribue une compétence législative à la Confédération. Cette dernière dispose en effet de compétences implicites en plus des compétences législatives explicites qui lui sont dévolues. Ainsi, en vertu de la souveraineté douanière de la Confédération exprimée à l'art. 133 Cst., elle dispose de compétences partielles liées à la sécurité quand le contexte l'exige. Voir aussi: rapport «Malama», FF **2012** 4161, 4188 et note de bas de page 66.

343 Le Cgfr exerce déjà des tâches de police de sécurité, telles que le contrôle du trafic d'armes et de stupéfiants ou, uniquement sur le territoire douanier et dans l'espace frontalier, l'appréhension et la fouille de personnes.

344 Rapport «Malama», FF **2012** 4161, 4187.

345 Rapport «Malama», FF **2012** 4161, 4187.

346 ATF **117** Ia 202, p. 216.

leur territoire en raison de leur statut de collectivité autonome[347]. La pratique constante appliquée par le Conseil fédéral confirme ce principe[348]. Les cantons disposaient déjà de cette souveraineté policière sur leur territoire lorsqu'ils se sont rattachés à l'État fédéral en 1848. Il s'agit donc d'une compétence originelle des cantons et non d'une compétence découlant de la Constitution. Cette compétence relevant du droit policier existe encore aujourd'hui, car le constituant ne l'a jamais abolie.

La révision totale du droit douanier ne remet pas en question la souveraineté policière originelle des cantons. L'OFDF collaborera avec les cantons qui le souhaitent, sans porter atteinte à cette souveraineté. Comme actuellement, les tâches sur lesquelles porteront les accords administratifs devront, d'une part, être déléguées aux cantons en vertu de la législation fédérale et, d'autre part, être liées à l'exécution par l'OFDF d'actes législatifs ne relevant pas du droit fiscal. La collaboration concrète entre l'OFDF et les cantons sera réglée dans les accords administratifs conclus entre le DFF et les différents cantons. Le droit en vigueur prévoit déjà la conclusion de tels accords, qui est par conséquent conforme à la Constitution[349].

7.1.3 Compétence et organisation de l'OFDF

Le présent projet vise à attribuer à l'OFDF, comme à l'heure actuelle, les tâches nécessaires dans le cadre des compétences fédérales en matière de droits de douane, de redevances et de sécurité, tout en mettant l'accent sur la création des bases légales qui lui permettront de répondre en tant qu'organisation aux exigences actuelles et futures.

Le développement de l'organisation est mis en évidence par le changement de nom de l'unité (passage d'AFD à OFDF)[350]. L'OFDF n'est cependant pas un nouvel office fédéral doté d'une orientation fondamentalement nouvelle. À l'instar de l'AFD, il est une autorité compétente en matière de fiscalité et de sécurité[351]. Il n'y a donc aucun changement du point de vue de la constitutionnalité.

Le développement organisationnel vise essentiellement à satisfaire aux attentes des voyageurs et des milieux politiques et économiques en matière de diminution des coûts et de simplification des procédures et à accroître globalement l'efficacité et l'efficience de l'OFDF. Le renforcement des activités opérationnelles et la flexibilité du déploiement des ressources joueront un rôle important à cet égard. Il s'agit d'une des raisons pour lesquelles des formulations axées sur les tâches sont utilisées dans le P-LE-OFDF plutôt que des dénominations d'unités d'organisation.

347 Voir à ce sujet le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF **1997** I 1, 132.
348 Voir par ex. le message du Conseil fédéral du 29 août 2007 relatif à une disposition constitutionnelle concernant la lutte contre la violence lors des manifestations sportives (hooliganisme) et à une modification de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), FF **2007** 6111.
349 Rapport «Malama», FF **2012** 4161, 4264.
350 Le changement de désignation est entré en vigeur le 1er janvier 2022.
351 Cette dualité est en outre mise en exergue par le nom de l'office («Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières»).

Le personnel de l'OFDF sera déployé en fonction de la situation et des besoins une fois qu'il aura suivi la nouvelle formation de spécialiste en douane et sécurité des frontières. L'uniforme unique, qui est déjà utilisé depuis longtemps par de nombreuses autorités telles que les polices cantonales ou municipales, fera partie intégrante de l'identité visuelle. Il permettra notamment à la population d'identifier immédiatement l'autorité à laquelle elle a affaire.

Les dispositions en vigueur prévoient que le personnel du Corps des gardes-frontière (Cgfr) porte toujours une arme et que le reste du personnel[352] peut être armé de la même manière que le Cgfr pour des tâches qui l'exposent à une menace analogue[353]. Le présent projet ne prévoit pas d'étendre le port de l'arme à l'ensemble du personnel de l'OFDF. Comme à l'AFD, le port de l'arme sera réservé aux collaborateurs de l'OFDF qui en auront besoin pour accomplir leur mandat et qui auront par conséquent suivi la formation requise. Actuellement, environ 2450 membres du personnel de l'OFDF portent une arme. Le personnel de l'OFDF actuellement non armé, mais susceptible d'entrer dans le nouveau profil professionnel, pourra décider s'il veut porter une arme à l'avenir, ce qui aura des conséquences sur les possibilités d'engagement. En principe, les collaborateurs engagés avec le nouveau profil professionnel de «spécialiste en douane et sécurité des frontières» porteront tous une arme. Comme cela a été mentionné dans la réponse à l'interpellation 21.3421 Rytz du 19 mars 2021 («L'AFD agit-elle actuellement de manière illégale?»), il est encore trop tôt pour donner des informations détaillées sur le type d'armes ou le nombre de personnes devant être armées.

7.1.4 Redevances

Le P-LE-OFDF vise à harmoniser la perception de toutes les redevances relevant de la compétence de l'OFDF. Il tient compte de l'art. 127, al. 1, Cst. dans le cadre de la modification des actes législatifs relevant du droit fiscal qui règlent cette perception. Cet article prévoit que les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, soient définis par la loi. Par conséquent, des dispositions sur la qualité d'assujetti, sur l'objet de la redevance et sur son mode de calcul continueront de figurer dans tous les actes législatifs relevant du droit fiscal énumérés à l'art. 8 P-LE-OFDF, ne fût-ce que sous la forme d'un renvoi au P-LE-OFDF. La constitutionnalité restera ainsi garantie sous le nouveau droit douanier.

7.1.5 Traitement des données

Le traitement des données personnelles par l'OFDF est réglé en détail dans le P-LE-OFDF et dans les ordonnances et respecte le principe de proportionnalité; la protection

352 Le reste du personnel comprend le personnel de la division principale Antifraude douanière, le personnel engagé dans le trafic touristique et le personnel des équipes mobiles affecté aux contrôles sur le territoire douanier ou à domicile.
353 Art. 228 OD.

de la sphère privée au sens de l'art. 13 Cst. sera ainsi assurée. L'assurance de la qualité du traitement des données permettra en outre de contrôler continuellement et de manière proactive le respect des droits fondamentaux garantis par la Constitution (voir art. 170 P-LE-OFDF). Ce contrôle portera en particulier sur le respect de l'interdiction de l'arbitraire et de la discrimination lors du traitement de données dans le cadre de l'analyse des risques, du profilage et du profilage à risque élevé (art. 170, al. 2, let. d, P-LE-OFDF). Le traitement des données personnelles par l'OFDF sera donc conforme à la Constitution.

7.1.6 Procédure électronique

La transition numérique contraindra, par la force des choses, toutes les personnes assujetties aux redevances à adopter la procédure électronique, qui s'appliquera à la déclaration des marchandises, à la procédure de recours interne à l'administration ou encore à la taxation (voir art. 15, al. 1, 75, 79, al. 1, 85, al. 3, et 87, al. 3, P-LE-OFDF).

L'obligation de recourir à la procédure électronique devra aller de pair avec le respect des garanties de procédure visées à l'art. 29 Cst. et du principe de proportionnalité visé à l'art. 5 Cst.

Pour que la sécurité juridique des justiciables soit garantie, il faut que les procédures étatiques soient clôturées dans un délai raisonnable (art. 29, al. 1, Cst.). La notification des décisions par voie électronique, la possibilité de transmettre des écrits par la même voie à l'OFDF ou encore la consultation des pièces par cette voie permettront d'accélérer le traitement des affaires et de gagner en efficacité, ce qui satisfait aux dispositions de l'art. 29, al. 1, Cst.

Cela favorisera en outre le respect du droit d'être entendu visé à l'art. 29, al. 2, Cst. Cet article donne aux personnes assujetties aux redevances, avant toute décision portant atteinte à leur statut juridique, le droit de s'exprimer, de consulter les pièces, de proposer l'administration de preuves et de participer à la collecte de preuves essentielles ou tout au moins de s'exprimer sur le résultat de l'administration des preuves, lorsque cela est susceptible d'influencer la décision[354].

En vertu de l'art. 5, al. 2, Cst., l'activité de l'État doit être proportionnée au but visé. L'obligation générale de mener par voie électronique toutes les procédures écrites devant l'OFDF permettra de réaliser d'importants gains d'efficacité, au sein comme en dehors de l'administration. La voie électronique est déjà privilégiée depuis quelques années pour l'établissement de la plupart des déclarations en douane. La restriction des droits fondamentaux des personnes concernées par l'obligation légale d'adopter la procédure électronique sera par conséquent faible et proportionnée. La proportionnalité sera en outre garantie par la possibilité réservée au Conseil fédéral de prévoir des exceptions concernant notamment le trafic touristique (art. 75, al. 2, P-LE-OFDF).

354 ATF **127** I 54, p. 56.

7.1.7 Compétences

Les dispositions qui définissent les compétences de l'OFDF et qui concernent l'atteinte aux droits fondamentaux des tiers et des interlocuteurs (titre 7 P-LE-OFDF) correspondent largement, quant au fond, aux art. 30, 31, 36 et surtout 100 à 108 LD, qui régissent les compétences qui étaient celles de l'AFD et qui sont actuellement celles de l'OFDF.

7.1.8 Destruction simplifiée de marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante

Une compétence nouvelle est attribuée à l'OFDF pour qu'il puisse gérer les opérations de masse, en particulier l'importation dans le commerce en ligne de marchandises illégales en petites quantités et d'une valeur insignifiante. La disposition qui fonde cette compétence s'inspire du règlement (UE) nº 608/2013[355], qui prévoit une procédure de destruction simplifiée pour les marchandises qui contreviennent aux droits de propriété intellectuelle.

À l'avenir, l'OFDF pourra détruire des marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante si celles-ci contreviennent à un acte législatif ne relevant pas du droit fiscal, si cet acte le prévoit et si l'ayant droit consent à la destruction. Il pourra détruire sans audition des envois si la quantité ou la valeur concernée est particulièrement faible ou si aucun ayant droit n'est présent. Le Conseil fédéral définira la notion de marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante et déterminera la quantité ou valeur considérée comme faible et ne nécessitant pas une audition de l'ayant droit. Il réglera en outre le déroulement de la procédure correspondante.

En vertu de l'art. 36 Cst., une atteinte à la garantie de la propriété visée à l'art. 26 Cst. se justifie si une base légale le prévoit, si un intérêt public l'exige et si la restriction des droits fondamentaux est proportionnée au but visé. L'art. 110 P-LE-OFDF constitue la base légale applicable. La procédure de destruction simplifiée de marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante prévue par cet article répond en outre à un intérêt public, puisqu'elle permettra de garantir qu'aucune marchandise contrevenant aux dispositions légales ne soit importée en Suisse (par ex. appareil de téléphonie mobile contrevenant à la LTC).

Enfin, elle respecte le principe de proportionnalité, car elle est appropriée, nécessaire et raisonnable.

L'atteinte à la garantie de la propriété au sens de l'art. 26 Cst. se justifie dès lors.

355 Règlement (UE) nº 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) nº 1383/2003 du Conseil, JO L 181 du 29 juin 2013, p. 15.

7.1.9 Usage de liens

La possibilité de faire usage de liens (art. 105 P-LE-OFDF) ne constitue pas en soi une compétence nouvelle de l'OFDF. Bien que les collaborateurs de l'OFDF soient aujourd'hui déjà autorisés à faire usage de la contrainte et à utiliser notamment des menottes et d'autres liens à cet effet (art. 106, al. 2, let. b, LD en relation avec les art. 227, al. 2, let. a, et 229 OD), les dispositions en la matière sont actuellement insuffisantes dans le droit douanier et dans la LUsC. L'introduction d'une réglementation explicite dans la loi permettra de répondre à l'exigence d'une base légale suffisante. Enfin, la proportionnalité de la restriction du droit à la liberté personnelle visé à l'art. 10 Cst. est garantie. L'usage de liens peut donc être considéré comme conforme à la Constitution.

7.1.10 Commande effectuée sous un nom d'emprunt

La possibilité d'effectuer une commande sous un nom d'emprunt représente une compétence nouvelle de l'OFDF (art. 112 P-LE-OFDF). De par le but visé et l'atteinte portée aux droits fondamentaux des personnes concernées, la réglementation relative aux commandes effectuées sous un nom d'emprunt est conforme à l'art. 66, al. 3, LPTh. Au vu des nouvelles possibilités techniques, l'OFDF a besoin de cette compétence pour pouvoir opérer les contrôles avec davantage d'efficacité, voire simplement pour pouvoir les mener dans certains cas. L'OFDF pourra effectuer des commandes sous un nom d'emprunt en vertu tant d'actes législatifs relevant du droit fiscal que d'actes législatifs n'en relevant pas, dans la mesure où il est compétent pour la procédure pénale dans ce domaine. Ce faisant, il n'empiétera donc pas sur les compétences d'autres autorités. L'atteinte portée aux libertés fondamentales des personnes concernées sera en outre faible dans le cas des commandes effectuées sous un nom d'emprunt, car bon nombre de vendeurs ne s'intéressent pas à l'identité réelle de l'acheteur. Enfin, une commande ne pourra être effectuée sous un nom d'emprunt que si les vérifications effectuées n'ont donné aucun résultat ou si de nouvelles vérifications n'auraient aucune chance d'aboutir ou seraient excessivement difficiles. Les commandes effectuées sous un nom d'emprunt peuvent donc être considérées comme conformes à la Constitution.

7.1.11 Poursuite pénale

7.1.11.1 Pratique en matière de répression des déclarants

Autre nouveauté: l'art. 196 P-LE-OFDF inscrit dans la loi la possibilité de renoncer dans certains cas à toute poursuite pénale. La let. b de cette disposition donne une base légale au maintien de la pratique menée en matière de répression à l'égard des déclarants professionnels par l'AFD entre 2009 et fin 2016. Eu égard au principe de l'égalité prévu à l'art. 8 Cst., l'art. 196 P-LE-OFDF ne vise pas une activité professionnelle, mais la situation exceptionnelle résultant de cette activité. Il garantira une égalité de traitement entre les personnes concernées se trouvant dans une situation

similaire (par ex. nombreuses déclarations établies par jour, absence d'intérêt personnel, tâches complexes, réalisation d'évaluations juridiques).

L'OFJ considère au contraire que l'art. 196 P-LE-OFDF est anticonstitutionnel. Le fait que les déclarants ne soient pas explicitement mentionnés ne change rien au fait que la norme est conçue pour eux. Un comportement juridiquement comparable ne peut en principe pas être punissable pour une partie des personnes (déclarants; art. 196, let. b P-LE-OFDF), mais être considéré comme punissable pour l'autre partie (toutes les autres personnes soumises à l'obligation de déclarer; art. 196, let. a P-LE-OFDF). La violation du devoir de diligence d'une personne déclarant à titre professionnel serait donc traitée de manière privilégiée par rapport à celle d'une personne ne déclarant pas à titre professionnel; ceci à l'inverse du principe selon lequel les acteurs professionnels devraient être soumis à des devoirs de diligence plus élevés. Si un comportement est qualifié de punissable, cela doit en principe s'appliquer de la même manière à toutes les personnes. Les arguments avancés pour justifier l'inégalité de traitement ne constituent pas des raisons objectives qui permettraient de légitimer une inégalité de traitement dans la législation.

7.1.11.2 Recherches secrètes dans des espaces virtuels

La mesure d'instruction pénale que représentent les recherches secrètes dans des espaces virtuels constitue une autre nouveauté (art. 206 P-LE-OFDF). Les recherches secrètes dans des espaces virtuels permettront à l'OFDF de contacter des personnes dans de tels espaces, sans toutefois devoir révéler sa véritable identité, dans le cadre d'instructions pénales ou de vérifications de soupçons concrets. Cette mesure d'instruction est nécessaire pour éviter que les criminels puissent agir quasiment sans risque en se repliant sur Internet. Elle se fonde largement sur les recherches secrètes visées à l'art. 298*a* CPP, mais son champ d'application est moins étendu, car elle se limite aux espaces virtuels. L'OFDF ne recourra en outre aux recherches secrètes dans des espaces virtuels que dans les domaines relevant de sa seule compétence. Ce faisant, il n'empiétera donc pas sur les compétences d'autres autorités.

L'atteinte portée aux libertés fondamentales des personnes concernées dans le cadre de recherches secrètes dans des espaces virtuels paraît faible, puisqu'il s'agira d'utiliser une fausse identité simple, et non une identité d'emprunt au sens de l'art. 285*a* CPP. Il ne sera donc pas question d'utiliser des titres à des fins de tromperie ni de nouer des relations personnelles. Les recherches secrètes dans des espaces virtuels peuvent être considérées comme conformes à la Constitution.

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet n'a aucune incidence sur la relation avec le droit international. Il est compatible avec les obligations internationales de la Suisse telles 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[356];
- la convention internationale du 21 octobre 1982 sur l'harmonisation des contrôles des marchandises aux frontières[357];
- la convention du 26 juin 1990 relative à l'admission temporaire (convention d'Istanbul)[358];
- la convention internationale du 18 mai 1973 pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers[359];
- 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)[360];
- 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)[361].

Plusieurs chiffres du commentaire des dispositions y font référence (voir explications sous ch. 3).

Le projet reprend 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 administrée. Certains partenaires commerciaux pourraient contester la compatibilité de cet article avec le droit commercial international.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit, notamment celles qui concernent les droits constitutionnels, doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Tel est le cas dans le cadre du présent projet.

Les modifications apportées à l'arrêté fédéral du 17 décembre 2004[362] portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin ne constituent pas de simples changements de dénomination pouvant être effectués sans procédure formelle en vertu de l'art. 12, al. 2, LPubl. Il en aurait été ainsi si «Corps des gardes-frontière» n'avait été remplacé que par une nouvelle dénomination. Or il est en l'occurrence remplacé une fois par «Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)» et une fois par «effectif de l'OFDF chargé des tâches de sécurité», ce qui équivaut à un changement matériel et dépasse le cadre de l'art. 12 LPubl. Le contenu de l'art. 1, al. 3, de l'arrêté fédéral

356 RS **0.631.242.05**
357 RS **0.631.122**
358 RS **0.631.24**
359 RS **0.631.20**
360 RS **0.142.112.681**
361 RS **362**
362 RS **362**

correspondant plutôt au contenu d'une loi formelle, la modification qui y est apportée est sujette au référendum.

7.4 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[363]), car il entraîne 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.

La présente révision n'a par contre aucune conséquence de ce genre et n'est donc pas soumise au frein aux dépenses.

7.5 Conformité aux 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.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne prévoit ni aides financières ni subventions.

7.7 Délégation de compétences législatives

Le P-LE-OFDF (y c. annexe 2) et le P-LDD comprennent différentes normes de délégation portant sur l'édiction d'ordonnances et dépassant pour certaines le cadre de l'édiction de dispositions d'exécution proprement dites. Les délégations de ce type interviennent principalement dans des domaines dont le contexte évolue rapidement. Les normes 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 de la loi.

Comme mentionné précédemment, l'annexe 2 P-LE-OFDF comprend également des normes de délégation. La liste ci-dessous ne cite pas les normes de délégation en vigueur pour lesquelles le présent projet ne prévoit qu'un remplacement formel de la désignation «AFD» par «OFDF» ou un remplacement de «LD» par «LDD». En revanche, les normes de délégation qui existent déjà, mais dont la désignation subira des modifications de fond (par ex. changement de compétence autorisant le Conseil fédéral à régler l'accès aux données accordé à «l'OFDF» et non plus aux «organes des gardes-frontière et des douanes») y figurent.

363 FF **2017** 1567, 1643.

Les délégations effectuées dans le cadre du projet sont énumérées ci-après.

Le **Conseil fédéral** pourra édicter des dispositions dans les différents domaines suivants:

P-LE-OFDF:

- exécution de traités internationaux (art. 3, al. 2);
- délégation de l'exécution de tâches urgentes de la Confédération dans le domaine de la circulation transfrontalière (art. 9);
- définition des enclaves douanières suisses (art. 11, al. 3);
- établissement de la déclaration des marchandises sous une forme autre qu'électronique (art. 15, al. 1);
- déclaration simplifiée de certaines marchandises (art. 15, al. 3);
- moment de la déclaration des marchandises – cas particuliers importants et exceptions soumises à autorisation (art. 16, al. 1, let. b et f, 2 et 3);
- facilités concernant la procédure de taxation (art. 23);
- destinations des marchandises – procédure, conditions d'octroi des autorisations et autres destinations (art. 24, al. 3 et 4);
- importation temporaire pour perfectionnement actif – trafic fondé sur l'équivalence, restrictions, conditions d'octroi des autorisations ainsi qu'information et consultation des milieux intéressés (art. 28, al. 2 et 4, et 29, al. 1 et 3);
- exportation temporaire pour perfectionnement passif – trafic fondé sur l'équivalence, restrictions et conditions d'octroi des autorisations (art. 30, al. 2 et 4, et 31);
- importation ou exportation pour admission temporaire – restrictions (art. 32, al. 5);
- destination de l'acheminement dans un entrepôt douanier – traitement pendant l'entreposage et entreposage de marchandises taxées à l'exportation en libre pratique (art. 33, al. 3 et 4);
- destination de l'acheminement dans un entrepôt fiscal – conditions que doivent remplir les entrepôts fiscaux en matière d'équipement et d'exploitation, transport entre la frontière douanière et les entrepôts fiscaux ainsi qu'entre entrepôts fiscaux (art. 34, al. 3);
- opérateur économique agréé (AEO) – conditions, procédure d'autorisation et facilités de procédure (art. 35, al. 2);
- conditions d'aptitude que doivent remplir les personnes qui établissent des déclarations des marchandises à titre professionnel et obligation relative au siège (art. 36, al. 2 et 3);
- naissance de la dette fiscale en cas d'omission de la déclaration des marchandises (art. 38, al. 2);
- exceptions au paiement sans numéraire (art. 48, al. 1);

- garantie partielle ou forfaitaire des créances fiscales ou absence de garantie de ces créances (art. 52, al. 4);
- garantie partielle ou forfaitaire des créances qui n'ont pas encore pris naissance pour les marchandises qui se trouvent dans un entrepôt fiscal ou absence de garantie de ces créances (art. 53, al. 2);
- exceptions à la fourniture de sûretés sous forme de dépôt sans numéraire (art. 55, al. 2);
- ordre d'extinction des créances pour la réalisation du gage (art. 57, al. 2);
- réalisation du gage – procédure de vente aux enchères, conditions de la réalisation de gré à gré et renonciation à la réalisation du gage (art. 63, al. 5);
- entrepositaire d'un entrepôt douanier – conditions et comptabilité électronique des stocks (art. 67, al. 2 et 5);
- restriction de l'entreposage dans un entrepôt fiscal à certaines marchandises (art. 69, al. 4);
- autorisation d'exploiter des boutiques hors taxes (art. 71, al. 3);
- autorisation d'entreposer pour les buffets de bord des réserves de marchandises qui ne sont pas en libre pratique; conditions d'octroi des autorisations (art. 72, al. 2);
- exceptions à la procédure électronique (art. 75, al. 2);
- modalités de procédure en cas de panne ou d'inaccessibilité du système (art. 76);
- conservation des données et des documents – exceptions, cas particuliers, personnes assujetties à l'obligation de conserver, données et documents devant être conservés, forme de conservation, accès de l'OFDF aux données et documents devant être conservés ainsi que conditions d'une perception subséquente des redevances en cas de non-respect de l'obligation de conserver (art. 83, al. 2 et 3);
- pondération des tâches d'exécution ne relevant pas du droit fiscal (art. 98, al. 2);
- détermination des collaborateurs habilités à faire usage de mesures policières (art. 101, al. 3);
- destruction simplifiée de marchandises en petites quantités et d'une valeur insignifiante (art. 110, al. 3 et 4);
- modalités de procédure concernant l'utilisation d'appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images (art. 111, al. 2);
- autorisation et utilisation de moyens auxiliaires autres que ceux qui sont prévus par la loi sur l'usage de la contrainte (art. 113, al. 5);
- utilisation de données personnelles non sensibles et de données non sensibles concernant des personnes morales en vue de l'analyse des risques (art. 132, al. 5);

- utilisation de données personnelles non sensibles et de données non sensibles concernant des personnes morales en vue d'un profilage ou d'un profilage à risque élevé (art. 134, al. 5);
- accès des collaborateurs de l'OFDF aux données personnelles non sensibles et aux données non sensibles concernant des personnes morales (art. 135, al. 3);
- communication de données personnelles non sensibles et de données non sensibles concernant des personnes morales (art. 154);
- conservation des données personnelles non sensibles et des données non sensibles concernant des personnes morales (art. 168);
- engagement d'agents de liaison à l'étranger – étendue des tâches (art. 184, al. 7);
- conclusion de traités internationaux (art. 186);
- perception d'émoluments (art. 208, al. 3);
- mise en place d'un organe consultatif pour les questions de circulation transfrontalière des marchandises (art. 209, al. 1);
- réglementation de l'accès du personnel de l'OFDF aux données personnelles non sensibles et aux données non sensibles concernant des personnes morales dans les systèmes d'information visés dans l'ancien droit qui sont encore exploités ou qui sont mis hors service (art. 211, al. 4);
- dispositions relatives à l'application d'un droit transitoire pour la perception des redevances jusqu'à ce que les bases techniques nécessaires à leur perception soient créées, et dispositions relatives à la durée de la dérogation (art. 212 à 214 et normes de renvoi figurant dans le P-LDD [art. 1, al. 3] et dans l'annexe 2 [disposition finale du P-PA; art. 50, al. 2, P-LTVA, art. 1*a,* al. 2, P-LTab, art. 2*a*, al. 2, P-LIB, art. 1*a*, al. 2, P-Limpauto, art. 1*a*, al. 2, P-Limpmin, art. 33, al. 3, P-LCO_2, art. 2*a*, al. 2, P-LRPL, art. 1, al. 4, P-LAlc, art. 65*b*, al. 2, P-LPE]);
- mise à jour des concordances terminologiques tant qu'un droit transitoire est applicable à la perception d'une redevance (art. 215, al. 3);
- durée pendant laquelle un droit transitoire est applicable à la perception d'une redevance et pendant laquelle les systèmes d'information créés sous l'ancien droit douanier seront exploités parallèlement au nouveau système d'information selon l'art. 118 (exploitation parallèle – art. 217, al. 4).

Annexe 2 P-LE-OFDF:

- 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:
  - modalités et ampleur de la collaboration que l'OFDF est tenu d'apporter en lieu et place des organes des gardes-frontière et des douanes (art. 4, al. 1, let. a);

- loi du 20 juin 2003 sur le transfert des biens culturels:
  - informations concernant la déclaration des biens culturels (art. 4*a*);
- loi du 16 mars 2012 sur les espèces protégées:
  - dispositions relatives à la déclaration des spécimens d'espèces protégées (art. 6, al. 1);
- loi du 12 juin 2009 sur la TVA:
  - exonération d'impôt pour les biens admis en exonération des droits de douane en vertu de l'art. 5, al. 1, let. a, P-LDD (art. 53, al. 2);
- loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac:
  - montant de l'indemnité d'exécution (art. 2, al. 2);
  - fixation de taux forfaitaires et de limites quantitatives dans le trafic touristique et pour les envois à l'importation destinés à des particuliers (art. 11, al. 1bis);
- loi fédérale du 6 octobre 2006 sur l'imposition de la bière:
  - fixation de taux forfaitaires et de limites quantitatives dans le trafic touristique et pour les envois à l'importation destinés à des particuliers (art. 11, al. 1bis);
- loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles:
  - fixation du montant de l'indemnité d'exécution (art. 3, al. 2);
  - exigibilité des créances fiscales conditionnelles (art. 23, al. 1);
- loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales:
  - définition des carburants et combustibles renouvelables (art. 2*a*);
  - garantie que les combustibles renouvelables sont utilisés comme carburants (art. 3, al. 2);
  - fixation du montant de l'indemnité d'exécution (art. 5, al. 2);
  - fixation de taux forfaitaires et de limites quantitatives dans le trafic touristique (art. 12, al. 3);
  - remboursement de l'impôt (art. 18, al. 4);
  - procédure de remboursement (art. 18*a*, al. 2);
  - déclaration séparée pour les mélanges de carburants et combustibles (art. 20*a*);
- loi du 23 décembre 2011 sur le CO_2:
  - fixation du montant de l'indemnité d'exécution (art. 38*a*);
- loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds:
  - fixation du montant de l'indemnité d'exécution (art. 2*b*, al. 2);
  - procédure simplifiée pour l'établissement du kilométrage et pour la déclaration (art. 14);
- loi fédérale du 21 juin 1932 sur l'alcool:

  - fixation de taux forfaitaires et de limites quantitatives dans le trafic touristique et pour les envois à l'importation destinés à des particuliers (art. 28, al. 2);
  - fixation des dépenses couvertes par l'indemnité d'exécution (art. 44, al. 1);
  - fixation du montant de l'indemnité d'exécution (art. 71, al. 2);
- loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière:
  - dispositions sur les signaux avertisseurs spéciaux réservés à certains véhicules (art. 25, al. 2, let. f);
- loi du 19 mars 2010 sur la vignette autoroutière:
  - fixation du montant de l'indemnité d'exécution (art. 19);
- loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications:
  - conditions de l'utilisation d'installations perturbatrices (art. 34, al. 1ter, let. e);
- loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants:
  - autorisation d'utiliser des stupéfiants pour l'OFDF en lieu et place des organes des gardes-frontière et des douanes (art. 14*a*, al. 1);
- loi du 15 décembre 2000 sur les produits chimiques:
  - dérogations au champ d'application de la loi ou de certaines de ses dispositions pour les tâches de l'OFDF en lieu et place des autorités douanières (art. 2, al. 4, let. c);
- loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement:
  - définition de la procédure d'engagement formel (art. 35*c*, al. 3);
  - fixation du montant de l'indemnité d'exécution (art. 41*a*);
- loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires:
  - prélèvement d'échantillons en cas de commande effectuée sous un nom d'emprunt (art. 30*a*, al. 3);
- loi du 20 juin 1933 sur le contrôle des métaux précieux:
  - obligations du titulaire de la patente de fondeur (art. 31, al. 2);
  - allégement des conditions prévues à l'art. 34*a*, al. 1, pour la mise dans le commerce et l'importation des produits de la fonte en tenant compte des usages sur le marché international des métaux précieux (art. 34*a*, al. 3);
  - exigences professionnelles et personnelles requises pour obtenir le diplôme fédéral (art. 39, al. 2).

P-LDD:

- autorisation pour l'importation ou l'exportation de marchandises en exonération des droits de douane (art. 4, al. 2);
- exonération des droits de douane (art. 5, al. 1, 2 et 3);
- remboursement des droits à l'importation pour les marchandises étrangères en retour détruites sur le territoire douanier (art. 7, al. 4);

- marchandises du trafic touristique – exonération des droits de douane, limites quantitatives et taux forfaitaires (art. 8);
- produits agricoles – imputation de marchandises encore dans le commerce, au début de la période administrée, sur des parts de contingents libérées (art. 10, al. 2);
- marchandises du trafic de la zone frontière – extension de la zone frontière (art. 11, al. 3);
- importation pour perfectionnement actif – ampleur de la réduction ou de l'exonération des droits de douane pour les marchandises qui restent sur le territoire douanier ou qui y sont détruites (art. 12, al. 2);
- exportation pour perfectionnement passif – base de calcul pour les matériaux ajoutés et ampleur de la réduction ou de l'exonération des droits de douane pour les marchandises qui restent en dehors du territoire douanier ou qui y sont détruites (art. 13, al. 2 et 4);
- importation et exportation pour admission temporaire – exigibilité partielle des droits de douane conditionnels (art. 14, al. 1).

Le **DFF** pourra édicter des dispositions dans les différents domaines suivants:

P-LE-OFDF:

- définition de l'espace frontalier en accord avec les cantons frontaliers (art. 11, al. 5);
- délais de paiement de la dette fiscale et facilités de paiement (art. 48, al. 2);
- intérêt moratoire – absence de perception et taux d'intérêt (art. 49, al. 2 et 4).

Annexe 2 P-LE-OFDF:

- loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales:
  - montant du remboursement de l'impôt (art. 18*a*, al. 1).

P-LDD:

- exonération des droits de douane pour les marchandises en petites quantités, d'une valeur insignifiante ou grevées d'un droit de douane minime (art. 4, al. 1, let. b);
- marchandises bénéficiant d'un allégement douanier selon leur emploi – réduction des taux de droits de douane et remboursement des droits de douane en cas de modification de l'emploi (art. 9, al. 1, let. b, 2 et 6).

L'**OFDF** pourra édicter des dispositions dans les différents domaines suivants:

P-LE-OFDF:

- voies de circulation et emplacements (art. 12);
- exceptions à l'obligation de déclarer (art. 13, al. 3);
- modalités de procédure concernant les formes de déclaration des marchandises autres qu'électroniques (art. 15, al. 2);

- dans la circulation transfrontalière des marchandises, lieux d'activation des déclarations électroniques et lieux de transmission des déclarations établies sous une autre forme admise (art. 17);
- modalités du référencement dans la déclaration des marchandises et exceptions à l'obligation de référencement (art. 18, al. 1, 4 et 5);
- modalités de l'activation de la déclaration des marchandises (art. 19, al. 3 et 5);
- caractère contraignant de la déclaration des marchandises établie sous une forme autre qu'électronique (art. 20, al. 2);
- exigences supplémentaires auxquelles la comptabilité des stocks des entrepôts douaniers doit satisfaire (art. 67, al. 5);
- prescriptions techniques relatives à la procédure permettant d'assurer l'authenticité et l'intégrité des données et renonciation à l'authentification de l'utilisateur (art. 75, al. 3);
- fixation de la date à partir de laquelle il ne sera plus possible de collecter, sauvegarder ou modifier des données sensibles et des données sensibles concernant des personnes morales dans les systèmes d'information spécifiés aux art. 110*a* à 110*f* de l'ancienne loi sur les douanes qui continueront d'être utilisés sur la base de l'art. 211, mais uniquement dans le nouveau système d'information prévu à l'art. 118 P-LE-OFDF (art. 211, al. 6).

Annexe 2 P-LE-OFDF:

- loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac:
  - exigences relatives au contrôle que doivent tenir les fabricants de tabacs manufacturés, les titulaires d'une autorisation d'exploiter un entrepôt fiscal ainsi que les importateurs et marchands de matières brutes (art. 15, al. 1);
- loi du 20 juin 1933 sur le contrôle des métaux précieux:
  - modalités de la formation et conditions d'examens pour les essayeurs du contrôle (art. 39, al. 2).

7.8 Protection des données

7.8.1 Généralités

La LE-OFDF et tous ses développements relevant de la protection des données ont été rédigés en concertation avec l'Office fédéral de la justice (OFJ) et le PFPDT conformément à la nouvelle loi du 25 septembre 2020 sur la protection des données[364], qui aura probablement remplacé la LPD d'ici à l'entrée en vigueur de la LE-OFDF.

364 FF **2020** 7397

Du point de vue du droit de la protection des données, DaziT nécessite un changement de technique législative afin, d'une part, de permettre la pleine exploitation du numérique et, d'autre part, de remplir les conditions de la protection des données. Compte tenu de la mutation technique en cours vers des systèmes interconnectés, il ne sera plus possible de distinguer entre différents systèmes d'information. C'est pourquoi dans le P-LE-OFDF, il n'est plus question que d'un seul système d'information, et les dispositions concernées du projet sont technologiquement neutres. Plutôt que d'énumérer différents systèmes d'information, le projet représente le traitement des données par l'OFDF en fonction des tâches et des finalités. 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, sans que soit imposé un ordre quelconque en fonction de systèmes d'information. Cela permettra de tirer parti du progrès technologique et de développer le système d'information de l'OFDF sans devoir modifier la loi. Cela suppose par ailleurs que les systèmes évolueront plus vite que le traitement des données personnelles nécessaire à l'accomplissement des tâches.

Ce passage, pour la technique législative, d'une représentation du traitement des données fondée sur les systèmes à une représentation fondée sur les tâches aura notamment aussi des effets au niveau des ordonnances du Conseil fédéral qui règlent le traitement de données personnelles non sensibles. Cela nécessite une révision complète de l'OTDD et de l'OSIP-OFDF.

7.8.2 Analyse d'impact relative à la protection des données

L'ensemble du traitement de données personnelles à l'OFDF a fait l'objet d'une analyse d'impact relative à la protection des données (analyse d'impact) au sens de l'art. 22 nLPD. Les responsables visés à l'art. 5, let. j, nLPD procèdent à une analyse d'impact lorsque le traitement envisagé est susceptible d'entraîner un risque élevé pour les droits fondamentaux de la personne concernée. Le P-LE-OFDF a fait l'objet d'une analyse d'impact parce que les traitements des données qu'il prévoit incluront à l'entrée en vigueur de la nLPD des finalités de traitement modifiées et, dans certains cas, la collecte de nouvelles données (voir la disposition transitoire concernant les traitements en cours à l'art. 69 nLPD).

7.8.2.1 Résumé de l'analyse d'impact de l'OFDF du 4 avril 2022

L'analyse d'impact du P-LE-OFDF décrit d'abord 9 risques systémiques pour la protection des données (RSPD). Ces RSPD sont liés à la transformation globale de l'OFDF, à son organisation et à tout son système de traitement des données, et non à des processus individuels de traitement des données. Ces 9 RSPD sont décrits dans l'analyse d'impact et des mesures visant à les contrôler sont définies. Enfin, le risque

résiduel est présenté pour chacun d'eux. Les principaux résultats de l'analyse d'impact relative aux RSPD sont résumés ci-dessous:

– *Davantage de membres du personnel ont accès à des données personnelles* (RSPD1): le nouveau profil professionnel de «spécialiste en douane et sécurité des frontières» aura pour effet qu'à l'avenir, tout le personnel opérationnel aura accès à des données relevant de la législation sur les douanes et de la sécurité, parce qu'il devra assumer des tâches dans ces deux domaines (cela concernera env. 200 collaborateurs et collaboratrices opérationnels de plus qu'actuellement). Cette formation traitera de la gestion des données et véhiculera un comportement éthique et respectueux des droits fondamentaux. D'autres mesures de formation axées sur la protection des données sont prévues et seront réitérées. Dans la législation, les accès autorisés du personnel opérationnel aux données personnelles sont limités avec transparence au moyen de la fonction «contrôle des personnes, des marchandises et des moyens de transport par l'OFDF». Des moyens techniques limiteront les accès aux données personnelles par un concept d'accès aux données nécessaires à l'accomplissement d'une tâche donnée. Un procès-verbal d'audit devra notamment être dressé concernant ces accès, ce qui permettra de réduire le risque à un minimum.

– *Volumes plus importants de données traitées lors de contrôles de personnes* (RSPD2) et *contrôles systématiques de personnes non autorisés en lien avec des contrôles de marchandises* (RSPD3): des données sont collectées lors de la déclaration numérisée des marchandises. En principe, ces données personnelles ne doivent être utilisées que dans le processus de contrôle des marchandises. La déclaration numérisée des marchandises et son référencement dans la déclaration de transport pourraient inciter à établir des appariements conduisant à des contrôles systématiques de personnes à la frontière suisse (à l'intérieur de l'espace Schengen). La loi ne permet pas d'étendre les contrôles de personnes au-delà de ce qui se fait actuellement. En outre, la circulation des marchandises n'implique pas la gestion de données personnelles qui pourraient être utilisées pour des contrôles systématiques de personnes au franchissement de la frontière. Concrètement, les noms des conducteurs des véhicules ne sont pas indiqués dans les déclarations de marchandises et de transport. Les processus de contrôle des marchandises et des personnes ne se recoupent qu'à certaines occasion et seulement lorsqu'il existe des motifs fondés (par ex. un soupçon fondé découlant d'une analyse de risques). Le risque de contrôles systématiques des personnes reste donc faible. Cependant, les spécialistes pourraient outrepasser leurs compétences et le cadre de leurs tâches légales lors de contrôles de personnes et signaler ces contrôles alors que la situation ne le commande pas et que ce n'est pas (encore) nécessaire. De tels dérapages seraient toutefois remarqués dans le cadre du système de contrôle interne, et il sera alors possible d'y remédier.

– *Analyse des risques et contrôles en fonction des risques. Possibilité d'évaluation globale* (RSPD4), ainsi que *profilage: possibilité d'apparier et de consulter des données plus facilement, et possibilité de constituer plus facilement des profils par ce moyen, car les données «sont au même endroit»* (RSPD5):

le traitement des données pour l'analyse de risques et dans le profilage recourt à des données provenant de sources différentes, mais qui se trouvent au même endroit pendant le traitement. Cela entraîne le risque que les données utilisées soient rapprochées les unes des autres à volonté alors que ce n'est pas possible dans les microservices sources. Cela pourra conduire à des appariements illégaux. Le traitement de ces données est réservé à un cercle restreint de personnes (env. 170 collaborateurs) et les finalités ainsi que les données utilisées pour l'analyse des risques et le profilage sont réglés précisément par la loi. Outre la structure des accès et le cadre réglementaire strict, des mesures de formation sont prévues et la loi prescrit des mesures de contrôle pour minimiser ce risque. En outre, une procédure d'autorisation du traitement de données est prévue pour le profilage.

– *Système d'information; des types de traitement ne peuvent pas être représentés de manière congruente* (RSPD6): la présentation légale du traitement des données est technologiquement neutre et se fonde sur les tâches dans le cadre d'un système d'information unique de l'OFDF. Les accès internes à ce système d'information sont légalement identifiés sur la base de différentes fonctions. Au sein de ces fonctions, il existe toutefois d'autres droits d'accès à des données personnelles, qui devront être adaptés de manière proportionnée. La mise en œuvre technique des accès doit rester conforme à la loi et proportionnée. La nouvelle architecture du système d'information est en mesure d'attribuer les droits d'accès selon les tâches. Le principe de nécessité *(need to know)* est particulièrement pris en compte. Pour éviter des erreurs de manipulation, les droits d'accès, chaque fois que c'est possible, seront extraits de manière automatisée d'une combinaison entre fonction, profil de poste et profil d'utilisateur. Dans certains cas, quand il n'est pas possible de garantir une automatisation complète de ces références de droits d'accès, les différences seront comblées par l'attribution manuelle et contrôlée de droits. Les utilisateurs du système d'information auront alors explicitement droit aux services dont ils ont besoin pour accomplir leurs tâches. Le risque d'une représentation non congruente reste donc faible.

– *Les administrateurs des systèmes informatiques peuvent à tout moment consulter et traiter toutes les définitions de profil et les droits assignés* (RSPD7), et *accès du personnel de l'OFDF aux données de contrôle* (RSPD8): selon l'annexe 1 LE-OFDF, la fonction «administration système» a accès à toutes les catégories de données du système d'information de l'OFDF. Sa tâche consiste à administrer tous les accès. Il existe toutefois différents profils d'utilisateurs au sein de cette fonction. L'attribution de droits d'accès à certains faisceaux de microservices fait partie des tâches dévolues à certains profils d'utilisateurs au sein de la fonction d'administration système de l'OFDF. Tant la définition que l'octroi et le retrait de droits d'accès sont consignés. Cette mesure a un effet préventif et dissuasif et le fonctionnement peut être contrôlé par historique. Des contrôles réguliers des droits d'accès minimisent les risques inhérents à l'octroi de droits. La formulation de la loi pourrait donner l'impression que certains collaborateurs aux fonctions différentes auront un accès à ces données de contrôle et qu'il n'est pas exclu qu'ils s'en servent de manière injustifiée ou excessive. Ici aussi, toutefois, seuls certains profils

d'utilisateurs auront le droit d'accéder aux différentes fonctions. En outre, les accès seront journalisés, et un motif devra être fourni après la xe consultation dans un intervalle de temps donné. Cela permet de limiter les risques liés à des accès différents aux données de contrôle.

– *Échange de données sensibles avec d'autres offices et autorités* (RSPD9): de nouvelles communications de données vont s'ajouter, augmentant le risque d'un usage injustifié des données. Toutefois, la communication de données personnelles à d'autres offices et autorités est réglementée de manière plus complète et détaillée qu'auparavant.

Outre sur ces 9 RSPD, l'analyse d'impact porte sur plus de 50 groupes de traitement des données, 13 types d'analyse des risques, 4 profilages et 3 types d'appareils permettant d'enregistrer et de transmettre des images. Elle évalue les risques que ceux-ci sont susceptibles d'entraîner pour les droits fondamentaux des personnes concernées et formule des mesures visant à protéger ces droits. En outre, elle indique le risque résiduel de ces traitements de données. Chaque évaluation prend en compte 12 risques spécifiques pour les droits fondamentaux (voir ci-dessous). L'analyse a été exécutée au moyen d'une matrice des risques «6x6» en couleur, l'axe des abscisses représentant la probabilité de survenance d'un risque (de très improbable à très probable) et celui des ordonnées, l'ampleur des dommages (de très faible à très élevée). La gradation des risques de 1 à 6 qui en résulte correspond au code de couleurs de la matrice. À partir du niveau 3 (jaune), les risques ont donné lieu à une analyse approfondie et à la formulation de mesures. Les principaux résultats de l'analyse d'impact sont résumés ci-dessous pour les 12 risques pris en compte, avec les risques résiduels identifiés.

– Le risque de *relevé et de traitement illicites de données personnelles* (R1) a pu être abaissé au niveau 1-2 (vert) presque partout. Lors du traitement des données aux fins de contrôle de personnes, notamment, la saisie de données personnelles non pertinentes en l'espèce constitue un risque de niveau 3 (jaune) qu'il a cependant été possible de réduire grâce à la formation des collaborateurs et à la vérification des données saisies, entre autres mesures. Le risque de relevé, au moyen de caméras vidéo, de données concernant des personnes qui, bien qu'elles se déplacent près de la frontière, ne la franchissent pas, a pu être ramené du niveau 3 (jaune) au niveau 2 (vert) grâce à des mesures supplémentaires telles que le positionnement des caméras. C'est seulement lorsque des appareils de localisation sont utilisés que le risque de les fixer au mauvais véhicule n'a pas pu être abaissé par des mesures de contrôle supplémentaires au-dessous du niveau 3 (jaune) – malgré une faible probabilité de survenance –, en raison de l'ampleur du dommage potentiel.

– Le *risque d'appariement illégal de données personnelles* (R2) a été estimé au niveau 1-2 (vert) pratiquement partout grâce notamment à la représentation détaillée, dans la loi, des finalités du traitement et des données personnelles nécessaires à celles-ci ainsi qu'au paramétrage du système d'information, axé sur la protection des données. Il n'y a que 3 profilages pour lesquels même les mesures n'ont pas permis d'abaisser au-dessous du niveau 3 (jaune) le risque d'appariement excessif de données en vue d'une évaluation de la mobilité et du comportement d'une personne. Bien que la probabilité de survenance soit descendue de probable à rare, l'ampleur des dommages reste la même.

– Le *risque d'utilisation de données personnelles à des fins non prévues* (R3) est estimé au niveau 1-2 (vert), sauf dans le cas du traitement des données aux fins de perception des redevances liées à la circulation transfrontalière des marchandises. Ce traitement des données se distingue par le grand nombre de personnes concernées et de données susceptibles d'être appariées. Il présente notamment un risque de communication inappropriée des données. Bien que la probabilité de survenance soit très faible, l'ampleur des dommages reste élevée, et le risque résiduel stagne au niveau 3 (jaune), inconvénients qu'une mise en œuvre cohérente et le respect du schéma d'autorisation doit permettre de juguler.

– Le *risque de traitement opaque de données personnelles* (R4) n'est pas très répandu, grâce notamment aux dispositions détaillées du P-LE-OFDF sur le traitement des données. Le traitement des données aux fins de contrôle de personnes présente un risque de niveau 3 (jaune), car les possibilités qu'auront les collaborateurs de l'OFDF, lors d'un contrôle, d'interroger les données concernant la personne contrôlée, manquent de transparence pour celle-ci. Il sera possible de réduire ce risque en renseignant les personnes contrôlées qui poseront des questions. 3 profilages visant à évaluer la mobilité et le comportement d'une personne conservent un risque incompressible de niveau 3 (jaune) en raison de l'opacité nécessaire du traitement des données pour la personne concernée. S'agissant du risque résiduel, on informera après coup la personne qu'elle a fait l'objet d'un profilage.

– Le *risque de traitement de données personnelles incorrectes* (R5) est surtout élevé dans le cas du traitement aux fins de constatation, de découverte, de poursuite et de jugement d'infractions et dans le cas de deux profilages. Dans les autres cas, les moyens de correction automatisés et les droits de la personne concernée maintiennent le risque au niveau 1-2 (vert). Dans le cas de la poursuite pénale en revanche, l'ampleur des dommages liés à la saisie de données personnelles fausses, par exemple lors d'une intervention de l'Antifraude douanière, est élevée, ce qui produit un risque de niveau 3 (jaune). Dans le cas des profilages, le risque passe même au niveau 5 (rouge) quand, par exemple, le profilage intègre des membres de la famille d'une personne concernée par la poursuite pénale alors qu'eux-mêmes n'ont rien à voir avec les infractions. L'importance des dommages produit un risque résiduel de niveau 3 (jaune) même s'il est possible de réduire la probabilité de survenance. Les schémas d'effacement et l'information des personnes concernées sont des mesures qui permettent de faire face aux risques résiduels.

– Le *risque de perte, de destruction ou de détérioration involontaires de données personnelles* (R6) se situe dans bien des cas au niveau 1-2 (vert). Lors de la perception de redevances en général, le droit à l'autodétermination informelle est cependant plus restreint si des données personnelles importantes ont été perdues, détruites ou endommagées. Cela tient au fait que l'autorité utilise des données personnelles pour un service qu'il est impossible de fournir sans ces données. Il est possible de réduire le risque correspondant, de niveau 3 (jaune), par des mesures de sécurité de l'information quant à la probabilité de

survenance, ce qui n'influera cependant ni sur le niveau ni sur la couleur du risque.

– Le *risque d'accès interne non autorisé à des données personnelles* (R7) existe, mais le schéma d'autorisation, vérifié et adapté régulièrement, permet dans bien des cas de le maintenir au niveau 1-2 (vert). Dans certains cas (par ex. encaissement ou procédure de faillite) concernant des données sensibles, des profilages ou d'autres données délicates, l'ampleur des dommages est plus grande et produit un risque résiduel de niveau 3 (jaune) ou 4 (orange). Des mesures supplémentaires permettent de réduire la probabilité de survenance, mais non l'ampleur des dommages.

– Le *risque d'accès externe non autorisé à des données personnelles* (R8) existe également, mais un schéma de protection développé et à jour contre les pirates informatiques, d'une part, et un schéma d'autorisation clair pour les autorités tierces, d'autre part, permettent dans bien des cas de le maintenir au niveau 1-2 (vert). Ici aussi, des données sensibles, des profilages ou d'autres données délicates sont concernés dans certains cas (par ex. contrôle de personnes ou poursuite pénale), ce qui augmente d'autant l'ampleur des dommages, d'où un risque résiduel de niveau 3 (jaune) ou 4 (orange). Des mesures supplémentaires permettent de réduire la probabilité de survenance, mais non l'ampleur des dommages.

– Le risque résiduel de *conservation excessivement longue de données personnelles* (R9) peut être ramené partout au niveau 1-2 (vert) grâce à un schéma d'effacement bien géré.

– Le *risque de discrimination* (R10) n'est pas très répandu dans la saisie et le traitement des données de l'OFDF. Les risques résiduels se situent au niveau 1-2 (vert). Il existe un risque de niveau 5 (rouge) pour le traitement des données aux fins de contrôle de personnes. Par exemple, les données initiales sélectionnées dans le cadre de l'apprentissage automatique peuvent générer des distorsions statistiques qui empêchent l'algorithme entraîné avec ces données de produire des propositions objectives pour sélectionner les personnes à contrôler. On peut abaisser le risque résiduel au niveau 3 (jaune) par des mesures appropriées dont l'examen automatique et manuel de la qualité des données, les contrôles de plausibilité, la protection de la vie privée dès la conception ou encore la tenue d'un registre des algorithmes «maison» d'apprentissage automatique détaillant les données utilisées et d'autres paramètres. L'art. 170, al. 2, let. d, prévoit en outre une assurance autonome de la qualité de l'analyse des risques et du profilage, ce qui obligera l'OFDF à vérifier continuellement le fonctionnement et la légalité de ces traitements des données.

– Le *risque de négation des droits des personnes concernées* (R11) n'est pas très répandu non plus. Le système d'information de l'OFDF permettra d'obtenir légalement des renseignements sur les données traitées.

– Le *risque de surveillance illégale de personnes physiques* (R12) concerne plus particulièrement 3 profilages. Dans les scénarios envisagés, l'illégalité résulterait de l'absence d'intérêt public ou d'une surveillance disproportionnée. Ce type de surveillance illégale étant assorti de dommages considérables, le

risque est estimé au niveau 6 (rouge foncé), le plus élevé. Une procédure d'autorisation fondée, documentée et traçable selon le principe du contrôle multiple pour l'octroi d'un mandat de profilage permet d'abaisser le risque résiduel à très improbable quant à la probabilité de survenance, ce qui correspond cependant toujours au niveau 4 (orange). Il faudra donc sensibiliser les collaborateurs de l'OFDF qui participeront à ce type de surveillance.

L'analyse d'impact est un document en évolution constante qui sera régulièrement vérifié et mis à jour; elle sera publiée sur Internet. Instrument d'observation majeur du traitement des données à l'OFDF, elle sera, si nécessaire, mise à la disposition des organes de surveillance internes et externes.

7.8.2.2 Avis du PFPDT sur l'analyse d'impact de l'OFDF du 4 avril 2022

Le 4 mai 2022, le PFPDT a s'est prononcé comme suit sur l'analyse d'impact du 4 avril 2022 de l'OFDF:

I. Contexte

Le 8 juillet 2021, lors de la procédure de consultation sur la nouvelle LE-OFDF, l'ancienne Administration fédérale des douanes (AFD) nous a soumis une première version de son analyse d'impact. Dans son avis du 13 octobre 2022 à ce sujet, le PFPDT a observé que ce projet d'analyse d'impact, dans le contexte du projet de loi dans sa version d'alors, laissait entrevoir des risques systémiques élevés pour la protection des données. Ces risques proviennent du profil professionnel uniforme des collaborateurs et collaboratrices opérationnels de l'OFDF conjugué au traitement de toutes les données personnelles dans un unique système d'information, et demandent à être identifiés.

Après avoir procédé, dans son projet de loi, à des remaniements substantiels, notamment dans le chapitre sur le traitement des données, qu'il a précisé en tenant compte de nombreuses exigences du PFPDT, l'OFDF a présenté au PFPDT une nouvelle analyse d'impact datée du 4 avril 2022, dans laquelle il a présenté 9 risques systémiques pour la protection des données (RSPD). L'annexe 1 de cette analyse d'impact contient la liste des 54 traitements de données au total auxquels procédera l'OFDF, évalue pour chacun les risques récurrents (R1 à R12) et mentionne différentes mesures de nature technique, organisationnelle et/ou juridique susceptibles de diminuer un risque accru dans ce domaine (voir résumé de l'annexe 1, p. 12)[365]. Un récapitulatif de l'ensemble des risques résiduels pour la protection des données figure à l'annexe 2 de cette analyse d'impact.

Dans son analyse d'impact, l'OFDF parvient à la conclusion que les risques essentiels pour la sphère privée et l'autodétermination de la population ont été indiqués et qu'étant donné les mesures prévues, les risques résiduels sont supportables (voir analyse d'impact du 4 avril 2022, p. 39 en haut).

365 Observation de l'OFDF: il s'agit de la p. 12 de l'analyse d'impact.

II. Avis du PFPDT

Nous observons tout d'abord que la partie principale de la nouvelle analyse d'impact du 4 avril 2022 et ses deux annexes présentent un tableau compréhensible des risques systémiques, des mesures prévues et des processus de traitement des données. Sur le plan de la méthode, nous sommes satisfaits de voir que les différents processus de traitement des données sont décrits dans l'annexe 1, examinés selon la méthode indiquée au ch. 2 de l'annexe 1, et que les risques résiduels sont cités dans l'annexe 2.

1. Concernant les risques qui découlent du nouveau profil professionnel du personnel opérationnel de l'OFDF

Du point de vue du PFPDT, l'extension quantitative des accès du personnel opérationnel à des données personnelles sensibles est essentielle à l'évaluation des risques systémiques dans ce contexte. Nous prenons acte du fait que l'OFDF s'attend à une augmentation d'environ 200 personnes, par rapport au *statu quo*, qui auront accès à des données concernant des contrôles de personnes ou relevant de la législation en matière de sécurité (RSPD1, ch. 2.1.2; RSPD8 et RSPD9). Dans le message, toutefois, il manque l'indication de l'ordre de grandeur correspondant. Il est seulement spécifié que tout le personnel opérationnel, après sa formation initiale, suivra une formation spécialisée et sera ensuite affecté, dans son activité principale et en fonction de cette spécialisation, à des contrôles de personnes ou de marchandises, comme c'est déjà le cas aujourd'hui (p. 11 à 12, ch. 1.2 du message[366] sur la LE-OFDF). En sa qualité de surveillant, le PFPDT se réserve le droit de contrôler, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, l'augmentation de personnel opérationnel et le traitement de données (y compris les accès à des systèmes d'autorités tierces) que mentionne l'analyse d'impact dans le contexte du nouveau profil professionnel.

2. Concernant les risques du traitement de données dans un système d'information

La présentation, dans la loi, du traitement des données sous la forme de catégories correspondant aux tâches et aux processus de l'OFDF (art. 119 LE-OFDF), la définition du concept des droits d'accès à l'art. 135 en relation avec l'annexe I LE-OFDF et le contrôle interne des accès prévu à l'art. 170 LE-OFDF dans le cadre de l'assurance de la qualité ont été autant de concrétisations et d'instruments créés dans le projet de loi remanié pour préserver les principes légaux de la licéité, de la transparence et de la proportionnalité du traitement des données. Concernant l'art. 135, p. 198[367], le message indique que d'autres restrictions, selon la fonction ou la tâche d'un groupe de collaborateurs de l'OFDF, sont prévues dans le concept des droits d'accès pour garantir la proportionnalité et la sécurité de l'information. Cette démarche est bienvenue en matière de protection des données. Il restera à démontrer dans la pratique que ce concept de droits d'accès à plusieurs niveaux et les accès qui en découleront, via des microservices, sont des mesures aptes à limiter suffisamment

366 Observation de l'OFDF: il est ici fait référence à une version (allemande) antérieure du message.

367 Observation de l'OFDF: il est ici fait référence à une version (allemande) antérieure du message.

les risques systémiques élevés dans le traitement quotidien des données de l'OFDF. Si le législateur approuve la réglementation proposée en la matière, le PFPDT se réserve le droit de procéder à des contrôles de surveillance légale.

Pour terminer, nous remercions l'OFDF d'avoir pris en considération de nombreuses demandes de notre part, qui ont conduit, du point de vue de la protection des données, à une nette amélioration tant dans le projet de LE-OFDF remanié que dans la nouvelle version de l'analyse d'impact.