



# **Transformation de l'AFD en OFDF: aspects légaux et opportunité**

## **Rapport succinct de la Commission de gestion du Conseil des États**

du 23 juin 2023

---

## **L'essentiel en bref**

*La Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a analysé l'avis du Conseil fédéral du 24 août 2022 sur les recommandations formulées dans le rapport d'inspection du 23 mai 2022. Au cours des derniers mois, elle a examiné la manière dont le Conseil fédéral a mis en œuvre les recommandations de la CdG-E.*

*Avec le présent rapport succinct, la commission clôt son inspection tout en maintenant son appréciation de la situation. Elle relève notamment que le Conseil confirme qu'un armement du personnel de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) allant plus loin que le droit actuel est pour l'heure exclu.*

*La CdG-E insiste néanmoins sur le fait que le principe de légalité doit également être respecté dans un cadre flexible et ne peut pas être contourné en raison d'une gestion de projet agile. Dans le futur, elle attend expressément du Conseil fédéral, en cas de réorganisation de grande envergure, que les bases légales nécessaires soient arrêtées à temps, que la liberté du législateur ne soit pas entravée par les mesures de réorganisation déjà prises et qu'il informe proactivement les commissions de surveillance sur des mesures de réorganisation d'ampleur.*

# Rapport

## 1 Introduction

Le 23 mai 2022, la Commission de gestion du Conseil des États (CdG-E) a publié son rapport d'inspection relatif à la transformation de l'Administration fédérale des douanes (AFD)<sup>1</sup> en Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF)<sup>2</sup>. Elle a notamment examiné le nouveau profil professionnel des collaboratrices et collaborateurs de l'OFDF, la structure régionale et la fusion de la douane et du Corps des gardes-frontière (Cgfr) ainsi que les conséquences de la réorganisation pour le personnel. Elle a formulé quatre recommandations dans son rapport sur lesquelles le Conseil fédéral a pris position dans son avis du 24 août 2022<sup>3</sup>. La CdG-E porte à son tour, dans ce rapport succinct, une appréciation sur l'avis du Conseil fédéral.

## 2 Considérations générales

### 2.1 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral prend position, en préambule de son avis<sup>4</sup>, sur différents éléments de réorganisation ayant fait l'objet du rapport de la CdG-E.

Le Conseil fédéral ne partage pas entièrement l'analyse de la CdG-E selon laquelle des décisions fondamentales concernant la formation du personnel ont été prises, alors même que le Parlement doit encore se prononcer sur l'abrogation des dispositions correspondantes du droit actuel, qui mentionnent explicitement le Corps des gardes-frontière (Cgfr). La décision de conduire conjointement la douane et le Cgfr au sein du Domaine de Direction Opérations et d'uniformiser les structures régionales de conduite visait à abattre les silos organisationnels. D'après le Conseil fédéral<sup>5</sup>, cette décision reste, jusqu'au vote de la loi, une proposition de l'OFDF et du Conseil fédéral au Parlement permettant de profiter de la flexibilité offerte par la nouvelle agilité organisationnelle. Le Conseil fédéral estime que la formation de gardes-frontière selon le nouveau profil professionnel demeure conforme avec la décision des Chambres fédérales, même si celles-ci décidaient de garder la mention explicite du Cgfr dans le nouveau droit douanier.

<sup>1</sup> L'Administration fédérale des douanes (AFD) est devenue le 1<sup>er</sup> janvier 2022 l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF). Afin de simplifier la lecture, l'ancienne dénomination de l'unité administrative est utilisée dans les chapitres concernant le contexte et les décisions antérieures à 2022 et la nouvelle dénomination dans les chapitres concernant le présent et les appréciations.

<sup>2</sup> Rapport de la CdG-E du 25 mai 2022 «Transformation de l'AFD en OFDF: aspects légaux et opportunité» (FF 2022 1702).

<sup>3</sup> Avis du Conseil fédéral du 24 août 2022 «Rapport de la CdG-E du 23 mai 2022 <Transformation de l'AFD en OFDF: aspects légaux et opportunité>» (FF 2022 2129).

<sup>4</sup> Avis du Conseil fédéral du 24 août 2022 (FF 2022 2129), ch. 2.

<sup>5</sup> Avis du Conseil fédéral du 24 août 2022 (FF 2022 2129), ch. 2.2.1.

Le Conseil fédéral rappelle que la transformation de l'OFDF vise un gain en efficacité dans la mise en œuvre du mandat de l'office et que la décision de conduire les deux unités conjointement et de mettre en œuvre graduellement un organigramme conforme à la nouvelle structure organisationnelle n'est pas une mainmise politique sur une décision future du Parlement.

Dans son rapport<sup>6</sup>, la CdG-E avait également critiqué le fait que le Département fédéral des finances (DFF)<sup>7</sup> a adapté son ordonnance sur les douanes (OD-DFF) avant celle du Conseil fédéral (OD)<sup>8</sup>, qui lui est supérieure. Sur ce point, le Conseil fédéral estime «qu'en considération de la cascade de compétences définie dans la législation actuelle, on aurait pu prendre en compte l'ordonnance du Conseil fédéral avant celle du DFF». Il estime cependant que «l'OFDF n'a pas opéré un changement radical de l'organisation avec sa nouvelle structure régionale, contrairement à ce que suggère la CdG-E»<sup>9</sup>.

## 2.2 Appréciation de la CdG-E

La CdG-E estime que son analyse présentée dans son rapport du 23 mai 2022 reste correcte. Elle n'est pas convaincue par les arguments présentés par le Conseil fédéral. Elle considère toujours que les mesures prises en l'occurrence sont problématiques du point de vue de leur opportunité politique, la définition de celle-ci n'étant pas aussi claire que celle de la légalité.

La commission maintient donc ses constats d'alors et conclut qu'une divergence d'opinion subsiste avec le Conseil fédéral. Partant de ces considérations, la CdG-E formule différentes attentes d'ordre plus général à l'attention du Conseil fédéral dans les chapitres suivants, reprenant les recommandations adressées au Conseil fédéral le 23 mai 2022.

## 3 Respect de la marge de manœuvre du législateur

### *Recommandation 1* Respect de la marge de manœuvre du législateur

Le Conseil fédéral devra s'assurer que des collaborateurs de la douane civile ne portent pas l'arme et l'uniforme *avant même* l'entrée en vigueur de la révision de la loi.

Le Conseil fédéral devra veiller à ce que le nombre de personnes chargées de tâches de sécurité, avec arme et uniforme, et habilitées à consulter des données sensibles ne soit pas nettement accru *avant même* l'entrée en vigueur de la révision de la loi.

<sup>6</sup> Rapport de la CdG-E du 23 Mai 2022 «Transformation de l'AFD en OFDF: aspects légaux et opportunité» (FF 2022 1702), ch. 3.2.4.

<sup>7</sup> Ordonnance du DFF du 4 avril 2007 sur les douanes (OD-DFF; RS 631.01).

<sup>8</sup> Ordonnance du 1<sup>er</sup> novembre 2006 sur les douanes (OD; RS 631.01).

<sup>9</sup> Avis du Conseil fédéral du 24 août 2022 (FF 2022 2129), ch. 2.2.2.

### 3.1 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral déclare qu'un armement du personnel douanier allant au-delà de ce qui est prévu à l'art. 228 OD est exclu jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau droit douanier. Il confirme également que l'accès aux données sensibles continue de se faire conformément aux bases légales existantes et est ainsi généralement réservé aux membres du Cgfr.

Le Conseil fédéral déclare également qu'il accepte la deuxième partie de cette recommandation, mais considère qu'elle ne nécessite pas de mesure particulière pour assurer sa mise en œuvre.

### 3.2 Appréciation de la CdG-E

Du point de vue de la commission, cette recommandation peut être considérée comme mise en œuvre, étant donné que le Conseil confirme qu'un armement allant plus loin que le droit actuel est actuellement exclu et qu'il déclare accepter la deuxième partie de la recommandation.

## 4 Mise en place à temps des bases légales nécessaires

### *Recommandation 2* Mise en place à temps des bases légales nécessaires

Le Conseil fédéral devra veiller à ce que, en cas de réorganisation de grande envergure, les bases légales nécessaires soient arrêtées à temps et que la marge de manœuvre du législateur ne soit pas limitée par les mesures de réorganisation déjà prises.

### 4.1 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral reconnaît qu'il est nécessaire de tenir compte à temps du cadre légal et des procédures nécessaires pour son adaptation et accepte par conséquent la recommandation. Il tient cependant à souligner que toute réorganisation ou projet informatique de grande envergure, particulièrement les transformations numériques, nécessite un degré d'agilité élevé afin de s'adapter aux besoins du projet lui-même et aux nouvelles possibilités développées au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme. Sans cette agilité et la possibilité de faire évoluer un projet d'une telle importance en cours d'implémentation, de telles transformations ne seraient pas compatibles avec une gestion de projet moderne.

La cheffe du DFF a par ailleurs affirmé dans le cadre de son audition avec les sous-commissions DFF/DEFR des CdG le 25 avril 2023 que la mise en place en janvier 2023 d'un groupe de travail, dirigé par l'ancien conseiller d'État Urs Hofmann, avait permis de clarifier certaines questions controversées restées jusqu'alors ouvertes

avec les cantons et les associations du personnel concernées par la mise en œuvre du programme de transformation Dazit. Dans le cadre de son mandat, Urs Hofmann a été chargé d'élaborer des propositions pour répondre au besoin de sécurité juridique et aux réserves exprimées par le syndicat garaNto (syndicat du personnel de la douane et du corps des gardes-frontière) ainsi que par l'Association du personnel de la Confédération concernant l'impact de Dazit et à sa temporalité, la mise en œuvre du programme ayant déjà partiellement été entamée avant l'adoption de la loi révisée.

## 4.2 Appréciation de la CdG-E

Du point de vue de la commission, le Conseil fédéral ne prend pas concrètement position sur cette recommandation. Il reconnaît certes, en préambule de son avis, qu'il aurait pu modifier son ordonnance sur les douanes avant que le DFF n'adapte l'ordonnance d'exécution, mais outre ce point, il ne répond pas à l'appréciation de la CdG-E portant sur le fait que les mesures aient pu être inopportunes. La CdG-E est consciente que de grands projets informatiques nécessitent une procédure souple. Elle insiste cependant sur le fait que le principe de légalité doit également être respecté dans un cadre flexible et ne peut pas être contourné en raison d'une gestion de projet agile.

La CdG-E maintient son appréciation et attend expressément du Conseil fédéral dans le futur, en cas de réorganisation de grande envergure, que les bases légales nécessaires soient arrêtées à temps et que la liberté du législateur ne soit pas entravée par des mesures de réorganisation déjà prises.

## 5 Information sur les mesures organisationnelles

*Recommandation 3* Information sur les mesures organisationnelles faisant suite à des projets informatiques d'importance

La CdG-E invite le Conseil fédéral à informer l'Assemblée fédérale de manière transparente et plus détaillée, dans le cadre de ses messages, sur les mesures organisationnelles qui résultent de projets informatiques d'importance.

### 5.1 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime, qu'au moment de la transmission du message relatif au programme Dazit<sup>10</sup> au Parlement, compte tenu des informations disponibles et des stratégies déjà développées par l'AFD en 2017–2018, le texte était transparent et mentionnait les conséquences attendues. Néanmoins, le projet de transformation a ensuite évolué de manière au fur et à mesure des réflexions menées, des notes de discussions

<sup>10</sup> Message du Conseil fédéral du 15 février 2017 relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (programme Dazit) (FF 2017 1567).

soumises à l'administration en consultation des offices et au Conseil fédéral mais aussi et surtout des expériences faites sur le terrain et des discussions menées dans le cadre de nombreux groupes de travail avec des collaborateurs. Il estime ainsi qu'aucune mesure n'est nécessaire pour mettre en œuvre cette recommandation.

Il renvoie toutefois à son rapport du 3 décembre 2021 «Sécurité et qualité accrues des projets informatiques et des autres projets stratégiques grâce à la transparence des travaux préliminaires» en exécution du postulat 19.4093<sup>11</sup>, dans lequel il indique comment il entretient et entend entretenir le dialogue avec le Parlement. Sur recommandation du Contrôle fédéral des finances<sup>12</sup>, il examine déjà comment renforcer le suivi législatif de tels projets à un stade plus précoce.

Concernant les conséquences pour le personnel, le Conseil fédéral considère que les éléments principaux ont été communiqués en toute transparence. Il reconnaît néanmoins que de nombreux détails n'étaient pas connus du personnel de l'AFD au début de la transformation. Différents points étaient malgré cela déjà connus, à savoir que le profil professionnel serait modifié et que la future organisation serait plus agile pour gagner en efficacité. De même, il était clair pour le Conseil fédéral que le port de l'arme ne serait obligatoire pour aucun collaborateur et que des solutions individuelles seraient trouvées pour les personnes qui ne souhaitaient pas être armées. Néanmoins, il reconnaît que la planification d'entretiens individuels a effectivement entraîné une période de carence qui a pu être préoccupante pour les collaborateurs jusqu'à ce qu'ils aient connaissance des détails et des conséquences de leur choix.

## 5.2 Appréciation de la CdG-E

Du point de vue de la CdG-E, il serait effectivement problématique que des projets ne puissent pas tenir compte au fur et à mesure des évolutions actuelles et des réflexions menées. Le cas d'espèce pose néanmoins la question de l'implication – ou ne serait-ce que de l'information – du Parlement sur des projets de réorganisation dont l'ampleur ou les contours évoluent au fil des réflexions.

La CdG-E maintient sa position concernant le message DaziT<sup>13</sup>, selon laquelle elle estime que l'ampleur de la réorganisation prévue ne se laissait pas déduire des informations présentes dans le message. De son point de vue, certaines explications du Conseil fédéral dans sa prise de position sont potentiellement contradictoires: ce dernier affirme que le cadre était fixé dans le message, mais également que l'ampleur du projet a évolué au fil des réflexions. En l'occurrence, une information de l'Assemblée

<sup>11</sup> Po. Vitali «Sécurité et qualité accrues des projets informatiques et des autres projets stratégiques grâce à la transparence des travaux préliminaires» du 23 septembre 2019 (19.4093).

<sup>12</sup> Projet informatique clé DaziT - Administration fédérale des douanes - Rapport du 8 septembre 2021 – Recommandation 1, [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch) > Publications > Archives de 2014 à aujourd'hui > Projets informatiques (consulté le 26 février 2023).

<sup>13</sup> Message du Conseil fédéral du 15 février 2017 relatif au financement de la modernisation et de la numérisation de l'Administration fédérale des douanes (programme DaziT) (FF 2017 1567).

fédérale aurait pu avoir lieu sous une forme ou l'autre lorsqu'il a été plus clair que l'ampleur du projet a augmenté.

La CdG-E souhaite ainsi qu'à l'avenir, le Conseil fédéral informe *proactivement* les Commissions de surveillance sur des mesures de réorganisation d'ampleur importante afin qu'un suivi adéquat puisse avoir lieu par l'Assemblée fédérale. Le fait que le renforcement du suivi législatif de tels projets sera examiné par le Conseil fédéral est positif du point de vue de la commission.

## 6 Mesures relatives au personnel

*Recommandation 4* Élargir le champ d'application du plan social de la Confédération ou élaborer un processus analogue pour les réorganisations d'importance

La CdG-E invite le Conseil fédéral à étudier l'opportunité d'élargir le champ d'application du plan social de la Confédération ou d'élaborer un processus analogue s'appliquant aux réorganisations impliquant des conséquences importantes pour le personnel.

### 6.1 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral explique que les articles 104 à 106a de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers)<sup>14</sup> constituent le cadre de l'ensemble des prestations applicables par l'employeur lors de restructurations ou de réorganisations dans l'administration fédérale.

Il estime que les instruments actuels garantissent que les différents processus de changement, réorganisations et restructurations soient mis en œuvre de manière cohérente et selon les mêmes critères au sein de l'administration fédérale. Ces instruments fournissent en outre une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir réagir à des situations ou à des aspects spécifiques et élaborer des solutions adéquates.

Sur mandat du Conseil fédéral, le DFF a en outre élaboré en 2021 un plan global de réorganisation<sup>15</sup> qui vise à accompagner l'évolution du monde du travail. Ce plan décrit, à la manière d'un guide pratique, les conditions de réalisation, le déroulement, les responsabilités des parties prenantes, la participation aux travaux et les incitations à la mise en œuvre d'un projet de réforme tel que celui qui vise à introduire des formes de travail flexibles dans l'administration fédérale. Un réseau interne à l'administration fédérale fait en outre office de point de contact afin de mettre à la disposition des parties intéressées une expertise en matière de gestion du changement.

<sup>14</sup> Art. 104 à 106a de l'ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (OPers; RS 172.220.111.3).

<sup>15</sup> Plan de réorganisation FlexWork de l'OFPER de novembre 2021 (non publié).

## 6.2 Appréciation de la CdG-E

La sous-commission compétente de la CdG-E a auditionné l'Office fédéral du personnel (OFPER) sur le champ d'application du plan social de la Confédération et du plan de réorganisation «FlexWork». L'OFPER l'a informé sur le fait que ces documents représentent des outils *pouvant* être utilisés lors de réorganisation, mais qu'ils ne doivent *pas obligatoirement* être appliqués. Selon l'OFPER, les mesures doivent en effet être choisies selon le contexte de la réorganisation concrète et tous les instruments ne sont pas forcément applicables dans chaque situation.

La CdG-E estime positif l'adoption d'un tel outil flexible et qu'il sera probablement utile pour des réorganisations futures, à condition d'être effectivement appliqué par les départements. Comme le plan «FlexWork» est récent, il est pour l'heure prématuré d'en tirer un bilan. La commission prévoit de se faire informer à nouveau sur cet instrument dans le cadre de son futur contrôle de suivi, afin d'apprécier la mise en œuvre de sa recommandation.

## 6.3 Conclusion

La CdG-E maintient son appréciation de la situation du 23 mai 2022. Elle salue notamment le fait que le Conseil fédéral confirme qu'un armement allant plus loin que le droit actuel est pour l'heure exclu.

La CdG-E insiste sur le fait que le principe de légalité doit également être respecté dans un cadre flexible et ne peut pas être contourné en raison d'une gestion de projet agile. Dans le futur, elle attend du Conseil fédéral, en cas de réorganisation de grande envergure, que les bases légales nécessaires soient arrêtées à temps et que la marge de manœuvre du législateur ne soit pas limitée par les mesures de réorganisation déjà prises et qu'il informe proactivement les commissions de surveillance sur des mesures de réorganisation de grande envergure.

Pour l'heure, la CdG-E clôt son inspection sur ces constats et les attentes formulées dans ce rapport succinct. Elle évaluera la mise en œuvre de ses recommandations dans le cadre du contrôle de suivi qu'elle lancera d'ici environ deux ans.

23 juin 2023 Pour la Commission de gestion du Conseil des États:

Le président, Matthias Michel

La secrétaire, Ursina Jud Huwiler

Le président de la sous-commission DFF/DEFR, Othmar Reichmuth

Le secrétaire de la sous-commission DFF/DEFR, Pierre-Alain Jaquet

## Abréviations

AFD	Administration fédérale des douanes ( <i>jusqu'au 31 décembre 2021</i> )
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des États
Cgfr	Corps des gardes-frontière
DaziT	Programme de transformation numérique de l'OFDF
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFE	Département fédéral des finances
OD	Ordonnance du 1 <sup>er</sup> novembre 2006 sur les douanes (RS 631.01)
OD-DFE	Ordonnance du DFE du 4 avril 2007 sur les douanes (RS 631.011)
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières ( <i>dès le 1<sup>er</sup> janvier 2022</i> )
OFPER	Office fédéral du personnel
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
RS	Recueil systématique