

15.029

## **Message concernant la modification de la loi sur les douanes**

du 6 mars 2015

---

Messieurs les Présidents,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- |      |   |         |   |
|------|---|---------|---|
| 2010 | P | 10.3888 | Examen en vue d'une abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen (E 7.12.10, Commission de gestion CE) |
| 2012 | M | 12.3337 | Contrôles aux frontières en cas de non-respect de l'accord de Dublin (N 14.6.12, Commission des institutions politiques CN; E 4.6.13)   |
| 2014 | M | 14.3044 | Exonérer les transporteurs de la responsabilité solidaire des débiteurs d'une dette douanière (E 3.6.14, Schmid; N 11.12.14)  |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

6 mars 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga  
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

---

## Condensé

*La présente modification de la loi sur les douanes vise à définir de manière plus précise un large éventail de domaines. Les changements apportés concernent aussi bien le trafic des marchandises de commerce que le trafic touristique et, par conséquent, la douane civile et le Corps des gardes-frontière.*

### **Contexte**

*L'application de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2007, a mis en évidence quelques défauts et lacunes. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, les parties concernées ont par ailleurs exprimé différents vœux et recueilli des enseignements; les problèmes ainsi identifiés doivent être résolus par une réglementation légale.*

### **Contenu du projet**

*La présente révision partielle de la loi sur les douanes concerne divers domaines sans liens directs les uns avec les autres. Les principaux changements apportés à ces domaines sont résumés ci-après:*

*Abrogation des dispositions faisant du trafic postal un genre de trafic particulier. Ces dispositions ne sont plus nécessaires au vu des simplifications de procédure prévues par la loi en ce qui concerne les expéditeurs et les destinataires agréés.*

*L'habilitation du Conseil fédéral à conclure seul des traités internationaux sur la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé vise à simplifier la procédure d'approbation et à alléger la charge de travail de l'Assemblée fédérale.*

*Afin de faciliter le contrôle douanier, les entreprises de transport sont tenues de transmettre à l'Administration fédérale des douanes, sous forme électronique, les documents et relevés nécessaires à l'exécution de celui-ci.*

*Limitation de la responsabilité solidaire des entreprises de transport débitrices d'une dette douanière.*

*Une nouvelle disposition doit permettre d'assouplir les conditions de remise des droits de douane. Il est possible de renoncer à percevoir des créances subséquentes lorsque ces dernières, du fait de circonstances particulières, apparaissent manifestement choquantes ou représentent une charge disproportionnée pour le débiteur de la dette douanière.*

*La simplification de la réalisation du gage douanier vise à alléger la charge administrative.*

*Il est possible de mettre provisoirement en sûreté des objets et des valeurs patrimoniales en vue d'une procédure pénale. A certaines conditions, l'administration des douanes doit désormais avoir le droit de procéder à une confiscation autonome.*

*Le personnel de l'administration des douanes doit désormais être assermenté.*

---

*Afin de mettre en œuvre les conclusions du rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 «Sécurité intérieure. Clarification des compétences», il faut préciser le contenu de l'art. 97 concernant le transfert de tâches de police cantonales dans l'espace frontalier (ces tâches doivent obligatoirement être liées à l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers et avoir été déléguées aux cantons par la législation fédérale); en parallèle, il convient de prévoir expressément la possibilité de conclure des conventions avec tous les cantons.*

*Les dispositions légales formelles concernant les systèmes d'information de l'administration des douanes contenant des données sensibles sont complétées et précisées.*

*L'exécution de l'assistance administrative internationale en matière douanière doit être simplifiée et accélérée lorsque l'administration des douanes dispose déjà des informations et des documents devant être transmis par la voie de l'assistance administrative.*

*Dans le cadre de ses compétences en matière de poursuite pénale, l'administration des douanes doit bénéficier, sur le plan légal formel, de l'habilitation à ordonner et exécuter des observations. Cette disposition vise à garantir que les informations recueillies pourront être utilisées comme moyens de preuve formels dans le cadre d'une procédure pénale administrative.*

*La disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière, qui figure à l'art. 1, al. 3, 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, doit être abrogée.*

*Enfin, une modification de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière prévoit expressément une exemption de peine pour certaines catégories de professions lors de courses officielles effectuées pour des raisons tactiques, à condition que seule l'inobservation des règles de la circulation permette l'exécution des tâches confiées.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>2658</b>
<b>1 Présentation du projet</b>	<b>2662</b>
1.1 Contexte	2662
1.2 Dispositif proposé	2662
1.3 Appréciation de la solution retenue	2664
1.3.1 Compétence de conclure des accords avec des Etats	2665
1.3.2 Entrepôts douaniers	2665
1.3.3 Tâches de police de sécurité et conventions conclues avec les cantons	2670
1.3.4 Observation	2671
1.3.5 Exemption de peine en cas d'infraction aux règles de la circulation	2672
1.4 Adéquation des moyens requis	2673
1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	2673
1.6 Mise en œuvre	2673
1.7 Classement d'interventions parlementaires	2673
<b>2 Commentaire des dispositions</b>	<b>2676</b>
2.1 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	2696
2.2 Modification de la loi sur le tarif des douanes	2698
2.3 Modification de la loi fédérale sur l'imposition des véhicules automobiles	2698
2.4 Modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales	2699
2.5 Modification de la loi sur l'imposition des spiritueux	2699
2.6 Modification de la loi sur la circulation routière	2699
<b>3 Conséquences</b>	<b>2701</b>
3.1 Conséquences pour la Confédération	2701
3.1.1 Conséquences financières	2701
3.1.2 Conséquences pour le personnel	2702
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne	2702
3.3 Conséquences économiques	2702
3.4 Autres conséquences	2703
<b>4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies nationales du Conseil fédéral</b>	<b>2703</b>
4.1 Relation avec le programme de la législature	2703
4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral	2703

<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>2704</b>
5.1 Constitutionnalité et légalité	2704
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	2704
5.3 Forme de l'acte à adopter	2704
5.4 Délégation de compétences législatives	2704
5.5 Protection des données	2705
<b>Loi sur les douanes (LD) (Projet)</b>	<b>2707</b>

# Message

## 1 Présentation du projet

### 1.1 Contexte

La loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)<sup>1</sup>, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2007, a pour l'essentiel fait ses preuves. Néanmoins, la pratique a révélé quelques défauts et lacunes et a donné aux parties concernées l'occasion d'exprimer des vœux et de recueillir des enseignements; les problèmes ainsi identifiés nécessitent une adaptation de la législation. La présente révision partielle de la loi sur les douanes concerne donc divers domaines sans liens directs les uns avec les autres.

### 1.2 Dispositif proposé

Le projet comprend les nouvelles dispositions suivantes:

- Abrogation des dispositions faisant du trafic postal un genre de trafic particulier (art. 26, let. c; art. 44, al. 1; art. 70, al. 2, let. d). Au vu des simplifications de procédure prévues par la loi (expéditeurs et destinataires agréés), les dispositions faisant du trafic postal un genre de trafic particulier ne sont plus nécessaires.
- Habilitation du Conseil fédéral à conclure seul des traités internationaux sur la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé (art. 42a, al. 2<sup>bis</sup>). Cette disposition vise à simplifier la procédure d'approbation et à alléger la charge de travail de l'Assemblée fédérale.
- Obligation pour les entreprises de transport de transmettre sous forme électronique à l'Administration fédérale des douanes (AFD) les documents et relevés nécessaires pour le contrôle douanier (art. 44, al. 2). Cette mesure facilite l'exécution des contrôles douaniers.
- Limitation de la responsabilité solidaire des entreprises de transport débitrices d'une dette douanière (art. 70, al. 4<sup>bis</sup>). Cette mesure permet de mettre en œuvre la motion Schmid du 5 mars 2014 (14.3044 «Exonérer les transporteurs de la responsabilité solidaire des débiteurs d'une dette douanière»).
- Renonciation à la perception de droits de douane (art. 86), car les créances subséquentes de l'administration des douanes peuvent représenter une charge disproportionnée pour le débiteur de la dette douanière si les circonstances particulières ne sont pas prises en compte. Cette disposition fait suite à une demande formulée dans le cadre de la procédure de consultation.
- Simplification de la réalisation du gage douanier et renonciation éventuelle à celle-ci (art. 87). Cette simplification vise à alléger la charge administrative.
- Possibilité d'assermenter le personnel de l'AFD (art. 91a). Cette disposition répond à une nécessité de contracter une obligation symbolique supplémentaire à l'égard de l'employeur et des tâches à accomplir.

<sup>1</sup> RS 631.0

- Conventions conclues avec les cantons (art. 97). Le rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 «Sécurité intérieure. Clarification des compétences»<sup>2</sup> (rapport Malama) a mis en évidence le fait que l'art. 97 concernant le transfert de tâches de police cantonale dans l'espace frontalier nécessite une intervention, car la marge d'interprétation de celui-ci est considérable, si bien que l'art. 97 entraîne régulièrement des malentendus. Cette constatation doit conduire à adapter l'art. 97 dans le but de mieux délimiter les compétences et d'inscrire plus clairement dans la loi la pratique déjà en vigueur qui est considérée comme conforme à la Constitution par le rapport Malama. Les conventions conclues avec les cantons doivent se limiter expressément à des tâches qui sont liées à l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers et qui ont été déléguées aux cantons par la législation fédérale. En parallèle, il convient de prévoir la possibilité de conclure des conventions avec tous les cantons. Il s'agit en revanche de renoncer à l'abrogation de l'art. 96 proposée dans le cadre de la procédure de consultation (voir le ch. 1.3.3 et le commentaire de l'art. 96 au ch. 2).
- Instauration de la possibilité, pour l'administration des douanes, de mettre provisoirement en sûreté des objets et des valeurs patrimoniales et de les confisquer de manière autonome à certaines conditions (art. 104). Les mesures prises peuvent ainsi être menées à bien selon la procédure ordinaire et de manière irréprouvable sur le plan juridique.
- Adaptation des dispositions en matière de protection des données (art. 110 à 110h) aux exigences auxquelles doit satisfaire une législation moderne sur la protection des données. Les dispositions légales formelles concernant les systèmes d'information contenant des données sensibles et d'éventuels profils de la personnalité sont complétées et précisées. Elles concernent les domaines suivants: affaires pénales, gestion des résultats des contrôles douaniers, analyses des risques, soutien à la conduite, Corps des gardes-frontière et enregistrements audio et vidéo.
- Complément aux dispositions relatives à l'assistance administrative internationale. L'administration des douanes peut ainsi transmettre directement à l'autorité requérante les informations et documents dont elle dispose déjà et qui n'ont pas été collectés au moyen de mesures de contrainte (art. 115). Cette mesure vise à simplifier et accélérer l'exécution de l'assistance administrative.
- Inscription formelle dans la loi de la possibilité, pour l'administration des douanes (section antifraude douanière), d'ordonner, dans le cadre de ses compétences en matière de poursuite pénale, des observations et des enregistrements vidéo ou audio en lien avec celles-ci (art. 128a). Cette disposition vise à garantir que les informations recueillies lors des observations pourront être utilisées comme moyens de preuve formels dans le cadre d'une procédure pénale administrative.
- Abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière (Cgfr). A la demande de la Commission de gestion du Conseil des Etats, la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr, qui

figure à la dernière phrase de l'art. 1, al. 3, 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<sup>3</sup> (arrêté fédéral relatif à Schengen), doit être abrogée.

- Complément à la disposition concernant l'exemption de peine en cas d'infraction aux règles de la circulation (art. 100 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière [LCR]<sup>4</sup>). Tout en répondant à un besoin légitime, cette disposition précise explicitement que les conducteurs des véhicules du service du feu, du service de santé, de la police ou de la douane seront exemptés de toute peine si l'inobservation des règles de la circulation s'avère nécessaire pour l'exécution des tâches confiées.
- Modification de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD)<sup>5</sup>, de la loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles (Limpauto)<sup>6</sup>, de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)<sup>7</sup> ainsi que de la loi sur l'imposition des spiritueux<sup>8</sup>, qui fait actuellement l'objet de la procédure parlementaire. Afin d'assurer un ordre juridique cohérent et exempt de contradictions, il convient d'adapter la terminologie et le contenu des quatre lois à ceux de la loi sur les douanes.

### 1.3 Appréciation de la solution retenue

Le 14 décembre 2012, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur la révision partielle de la loi sur les douanes, laquelle s'est achevée le 31 mars 2013. Au total, 66 avis ont été remis, dont 26 réponses formelles des cantons, cinq réponses de partis politiques ainsi que 35 réponses d'associations, organisations ou entreprises, dont 18 ont participé à la procédure de consultation de leur propre chef. Pour les détails à ce sujet, nous vous renvoyons au rapport du 13 septembre 2013 sur les résultats de la procédure de consultation<sup>9</sup>.

Au terme de la procédure de consultation, les dispositions concernant la remise des droits de douane (art. 86) ont été intégrées dans le projet de loi.

Par ailleurs, il a été reconnu qu'il était nécessaire de compléter et de préciser les dispositions relatives à la protection des données (art. 110 à 110*h*) ainsi que celles concernant l'assistance administrative internationale (art. 115).

Les domaines ayant fait l'objet de contestations dans le cadre de la procédure de consultation sont décrits plus en détail ci-après.

<sup>3</sup> RS 362

<sup>4</sup> RS 741.01

<sup>5</sup> RS 632.10

<sup>6</sup> RS 641.51

<sup>7</sup> RS 641.61

<sup>8</sup> FF 2012 1265

<sup>9</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2012 > Département fédéral des finances



### **1.3.1 Compétence de conclure des accords avec des Etats**

Afin de simplifier la procédure d'approbation et d'alléger la charge de travail de l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral propose qu'on lui confère la compétence de conclure seul des traités internationaux sur la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé (art. 42a, al. 2<sup>bis</sup>). Cette délégation de compétence a été contestée lors de la procédure de consultation. Le Parti socialiste suisse estimait que cette mesure n'était pas nécessaire, et plusieurs associations économiques ont refusé qu'elle soit appliquée si la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé devait être liée à l'approbation d'accords d'assistance administrative. Le Conseil fédéral maintient sa proposition d'instaurer une délégation de compétence. Celle-ci doit cependant être limitée de manière explicite à la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé.

### **1.3.2 Entrepôts douaniers**

L'avant-projet prévoyait que les dispositions relatives aux entrepôts douaniers ouverts et aux dépôts francs douane (art. 50 à 67 LD) soient modifiées de telle sorte qu'il reste possible, à l'avenir, d'entreposer des marchandises indigènes dans un entrepôt douanier. La nouveauté résidait dans le fait que ces dernières devaient dorénavant conserver dans chaque cas le statut de marchandises en libre pratique, c'est-à-dire de marchandises indigènes. Ce n'était qu'au moment où elles auraient réellement quitté la Suisse qu'elles auraient dû être déclarées pour le régime de l'exportation et que le placement sous ce régime aurait dû être effectué. Cette modification aurait permis de remédier à une situation juridique qui n'est pas satisfaisante, qui est entachée de défauts inhérents au système, qui comporte des risques et qui permet l'exploitation de lacunes dont sont affectées les dispositions d'exportation ainsi qu'une forme indésirable d'optimisation fiscale.

Ces dispositions ont été massivement refusées par les milieux économiques, ainsi que par le canton de Genève et plusieurs partis politiques. Le principal reproche portait sur l'assujettissement à la TVA en cas d'entreposage de marchandises indigènes dans un entrepôt douanier. Selon les opposants, la modification projetée de la loi empiéterait gravement sur la liberté économique des entreprises. Toujours selon eux, la place économique suisse perdrait une bonne partie de son attrait dans les comparaisons internationales. Autre critique formulée: les coûts de réglementation occasionnés par le projet n'auraient pas été calculés en détail.

Sur la base des résultats de la procédure de consultation et après consultation des milieux économiques, il a été décidé de dissocier le domaine des entrepôts douaniers (art. 50 à 67) de la présente révision de la loi.

### **Rapport du Contrôle fédéral des finances**

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné les activités de la douane dans le domaine des entrepôts douaniers tout en tenant compte du contexte politico-économique actuel et a adopté, le 28 janvier 2014, un rapport d'évaluation intitulé

«Ports francs et entrepôts douaniers ouverts. Evaluation des autorisations et des activités de contrôle»<sup>10</sup>. Ce rapport a été publié le 14 avril 2014.

Le CDF est notamment arrivé à la conclusion que les enjeux politiques et économiques liés aux entrepôts douaniers sont mal connus au niveau de la Confédération et que la surveillance exercée par l'AFD dans le cadre de l'octroi et du renouvellement des autorisations d'exploitation ainsi qu'en ce qui concerne les contrôles à proprement parler ne garantit pas une protection suffisante contre les activités illégales.

Outre les recommandations visant à renforcer la surveillance de l'AFD, le CDF a préconisé dans son rapport que le Conseil fédéral examine de manière approfondie le domaine des entrepôts douaniers et que le Département fédéral des finances (DFF) soumette à cet effet au Conseil fédéral une stratégie relative au rôle et au développement des entrepôts douaniers et de leurs activités.

Le présent message et la discussion menée à propos des entrepôts douaniers dans le cadre de la présente révision de la loi sur les douanes offrent par conséquent au Conseil fédéral l'occasion de réagir au rapport du CDF et de présenter sa stratégie en matière d'entrepôts douaniers.

## **Stratégie du Conseil fédéral en matière d'entrepôts douaniers**

### *Introduction*

Tant les dépôts francs sous douane que les entrepôts douaniers ouverts (EDO) servent à entreposer des marchandises non dédouanées. La principale différence entre les dépôts francs sous douane et les EDO réside dans le fait que les premiers sont généralement gérés par des sociétés ad hoc et que du personnel douanier est présent sur place. Des personnes morales ou physiques ont la possibilité de louer des surfaces de stockage dans les dépôts francs sous douane. Un EDO peut en revanche être exploité par une entreprise à son siège social. Elle seule porte la responsabilité de l'application correcte du régime de l'entrepôt douanier. La douane n'est pas toujours présente sur place. En outre, contrairement à la procédure en vigueur dans un dépôt franc sous douane, il incombe au titulaire de l'autorisation conférant le statut d'EDO de tenir un inventaire des marchandises stockées dans son EDO et de fournir une sûreté.

Historiquement, la vocation première des entrepôts douaniers était – et reste en partie aujourd'hui – de pouvoir entreposer, en suspension des redevances à l'importation, des marchandises étrangères sur le territoire douanier suisse, et donc de faciliter le commerce de transit international. Les droits de douane et les impôts ne doivent être acquittés qu'en cas de mise en libre pratique définitive des marchandises en Suisse. En raison de l'évolution politico-économique, la loi sur les douanes de 2005 prévoyait la possibilité d'exporter des marchandises indigènes dans des entrepôts douaniers. Dans ce cas, le régime de l'exportation est réputé apuré lorsque les marchandises ont été acheminées réglementairement dans un entrepôt douanier.

Au fil des évolutions, les entrepôts douaniers ont été confrontés à différents défis économiques et politiques:

<sup>10</sup> Ce rapport peut être consulté, à l'adresse suivante, sur le site Internet du CDF: [www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch) > Publications > Evaluations

A la suite de l'introduction de nombreux accords de libre-échange, les dépôts francs sous douane ont perdu leur importance économique historique. A cela s'est ajoutée la concurrence des entrepôts douaniers ouverts, qui existent depuis 1995 en Suisse. L'entreposage de marchandises non dédouanées est et reste néanmoins une prestation pour laquelle il existe une demande importante.

Dans le cadre des crises financières mondiales, les investissements dans l'art, les antiquités, les métaux précieux et les autres marchandises de grande valeur ont par ailleurs augmenté. Les différents entrepôts douaniers se sont adaptés à ce nouveau contexte et ont consenti d'importants investissements, notamment dans la sécurité et les locaux d'entreposage, afin de pouvoir entreposer aujourd'hui des marchandises de grande valeur. Cette situation explique en outre pourquoi le CDF a noté une forte augmentation de l'entreposage d'objets de valeur dans des entrepôts douaniers au cours des dernières années.

Dans le même temps, on constate une augmentation de la pression concurrentielle exercée sur les dépôts francs sous douane suisses par les dépôts francs étrangers, notamment ceux de Dubaï, du Luxembourg, de Shanghai et de Singapour.

Ces dernières années, les entrepôts douaniers ont fait de plus en plus souvent l'objet de débats politiques, car des voix critiques se sont élevées pour mettre en garde contre le fait qu'ils étaient susceptibles d'être utilisés pour l'entreposage de biens illégaux et à des fins de blanchiment d'argent et de soustraction d'impôts. Les dépôts francs sous douane représentaient déjà un sujet de discussion connu des organismes internationaux chargés de la lutte contre l'escroquerie fiscale, la soustraction d'impôts et le blanchiment d'argent, notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Groupe d'action financière (GAFI). et font, de manière générale et en particulier dans les médias, l'objet de critiques de plus en plus virulentes. En Suisse, les débats ont ainsi porté principalement sur la question de savoir s'il était nécessaire de définir une stratégie de l'argent propre pour les dépôts francs sous douane, ou si ceux-ci devaient être soumis à la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent (LBA)<sup>11, 12</sup>. Le Conseil fédéral est conscient du problème que représente le fait que les marchandises entreposées dans les dépôts francs sous douane doivent satisfaire à des lois touchant divers domaines. La révision en cours de la loi sur le blanchiment d'argent prévoit, dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations récentes du GAFI<sup>13</sup>, que les paiements d'un montant supérieur à 100 000 francs soient impérativement réglés par l'entremise d'un intermédiaire financier assujéti à la loi sur le blanchiment d'argent ou que les marchands effectuant de tels paiements assument des obligations de diligence et s'adressent, en cas de soupçon fondé, au Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent. Ces dispositions régissent également le commerce d'objets de valeur tels que les objets d'art, les antiquités, les montres, les bijoux, les pierres précieuses, les véhicules ou les autres marchandises de grande valeur, dans la mesure où ce commerce a lieu en Suisse, y compris donc dans les dépôts francs sous douane suisses. Cette proposition rend superflus l'assujettissement formel des dépôts

<sup>11</sup> RS 955.0

<sup>12</sup> Cf. question Leutenegger Oberholzer 14.5072 «Stratégie de l'argent propre. Que contiennent les coffres des banques et les dépôts francs sous douane?» et question Rytz 14.5106 «Les dépôts francs sous douane remplacent-ils l'ancien secret bancaire?»

<sup>13</sup> Loi fédérale du 12 décembre 2014 sur la mise en œuvre des recommandations du Groupe d'action financière, révisées en 2012 (FF 2014 9465, projet sujet au référendum)

francs sous douane à la LBA et la délégation de tâches supplémentaires aux autorités douanières dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent.

Selon le code des douanes de l'Union européenne<sup>14</sup>, il est possible d'entreposer, sous le régime de l'entrepôt douanier, des *marchandises non communautaires* (marchandises étrangères) ainsi que, à certaines conditions en principe liées à l'exportation, des *marchandises communautaires* (marchandises indigènes).

Si une marchandise communautaire est acheminée dans un entrepôt douanier, elle est placée, dans un premier temps, sous le régime de l'entrepôt douanier. Pendant que les marchandises communautaires se trouvent sous le régime de l'entrepôt douanier, elles conservent le statut de marchandise communautaire. Après l'apurement du régime de l'entrepôt douanier, elles doivent être déclarées, dans un deuxième temps, pour le régime de l'exportation. Il convient de relever que le régime de l'exportation n'est apuré dans l'UE qu'une fois que la marchandise est acheminée hors du territoire douanier, et que la preuve d'exportation n'est établie qu'à ce moment-là.

Le régime de l'entrepôt douanier appliqué en Suisse est fondamentalement différent de celui appliqué dans l'UE, car l'exportation de marchandises indigènes dans un entrepôt douanier est admissible selon le droit douanier en vigueur. Toutefois, par analogie avec les mesures appliquées dans l'UE, la durée d'entreposage des marchandises indigènes doit être limitée en Suisse afin que celles-ci soient effectivement acheminées à l'étranger.

### *Contenu de la stratégie*

La stratégie du Conseil fédéral en matière d'entrepôts douaniers est la suivante:

Les dépôts francs sous douane et les entrepôts douaniers ouverts contribuent à la compétitivité de l'économie suisse. Ils remplissent une fonction utile pour l'économie, principalement du fait de leur bonne organisation et de leur efficacité ainsi que de par les excellentes conditions d'entreposage et de transit qu'ils offrent aux marchandises.

Les dépôts francs sous douane et les entrepôts douaniers ouverts ne constituent pas des espaces de non-droit en Suisse. Ils font partie du territoire douanier et doivent se conformer à l'ordre juridique suisse.

Dans l'intérêt de l'économie suisse, le Conseil fédéral s'emploie à clarifier le cadre juridique applicable à l'entreposage des marchandises et à l'exploitation des dépôts francs sous douane et des entrepôts douaniers ouverts. L'existence d'un cadre juridique clairement défini contribue de manière déterminante à éviter les abus. A cet effet, il faut remplir notamment les conditions suivantes:

- Les entrepôts douaniers se trouvent sous la surveillance et le contrôle de l'AFD. Celle-ci doit être en mesure d'assumer pleinement sa fonction de surveillance et de contrôle afin d'assurer le respect de l'ordre juridique et de lutter contre les éventuels abus.

<sup>14</sup> Règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire, JO L 302 du 19.10.1992, p. 1; modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 952/2013, JO L 269 du 10.10.2013, p. 1.

- La transparence nécessaire concernant les marchandises entreposées doit être assurée à l'égard des autorités suisses et étrangères. A cet effet, l'entreposeur ou l'entrepoteur de marchandises doit être tenu, en vertu de l'ordre juridique, de fournir tous les relevés et informations nécessaires à l'AFD pour que celle-ci puisse accomplir ses tâches de manière efficace et rationnelle en se basant sur une analyse des risques adaptée à la situation.
- Dans un cas concret, il faut exploiter de manière systématique les possibilités de coopération nationale et internationale prévues par la loi sur les douanes. L'assistance administrative et l'entraide judiciaire sont fournies aux Etats étrangers en ce qui concerne les marchandises étrangères entreposées dans les entrepôts douaniers.
- Les actes législatifs de la Confédération autres que douaniers (art. 95 LD) précisent pour quelles marchandises étrangères l'entreposage dans des entrepôts douaniers est soumis à des restrictions ou même à une interdiction (voir la législation sur le contrôle des biens, sur la conservation des espèces, sur le matériel de guerre, sur les produits thérapeutiques, sur les stupéfiants ou sur les biens immatériels).
- Les marchandises placées sous le régime de l'exportation doivent être effectivement exportées dans le délai fixé.
- L'inventaire doit désormais contenir le nom du propriétaire des marchandises entreposées.

### *Conclusions*

Le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures allant au-delà des recommandations émises par le CDF à l'intention de l'AFD pour renforcer la fonction de surveillance de cette dernière et pour assurer le respect de l'ordre juridique. Afin que ces recommandations puissent être mises en œuvre, les conditions d'entreposage, dans des entrepôts douaniers ouverts et des dépôts francs sous douane, des marchandises indigènes placées sous le régime de l'exportation doivent être limitées, notamment en termes de délai. En ce qui concerne les entrepôts douaniers, il convient en outre de soumettre les entreposeurs et les entrepositaires à une obligation d'informer l'AFD allant au-delà de la mesure actuellement prévue, qui consiste en l'établissement d'un inventaire. Il n'est pas nécessaire de procéder à une modification de la loi afin de mettre en œuvre la stratégie susmentionnée du Conseil fédéral (délai d'exportation et inventaire). Il suffit de modifier l'ordonnance du 1<sup>er</sup> novembre 2006 sur les douanes (OD)<sup>15</sup>.

Il convient de renoncer provisoirement à modifier fondamentalement le système actuel. Toutefois, il faut noter que le domaine des dépôts francs sous douane pourrait être réévalué lorsque seront disponibles les résultats de l'analyse des risques portant sur ce sujet, qui est actuellement exécutée dans le cadre de l'analyse nationale des risques visant à mettre en œuvre les recommandations du GAFI, révisées en 2012.

### 1.3.3

## Tâches de police de sécurité et conventions conclues avec les cantons

Dans le cadre de la procédure de consultation, il a été proposé de biffer l'art. 96 LD puisque sa fonction est purement programmatique et qu'il est susceptible de conduire à des malentendus. Ce projet a été accueilli de manière très partagée lors de la procédure de consultation et a, pour sa part, également suscité des malentendus. Rares sont les personnes qui ont approuvé expressément l'abrogation de l'art. 96. Celle-ci a même été interprétée par certains comme une extension des compétences de l'AFD, et plus particulièrement du Cgfr. Après mûre réflexion, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que l'abrogation de cet article ne constituerait pas un avantage déterminant. Il est en revanche d'avis que l'administration des douanes doit continuer d'assumer un rôle important en matière de politique de sécurité, même indépendamment des conventions conclues avec les cantons. Et ce, simplement de par la présence de ses collaborateurs à la frontière ainsi que sur la base des tâches originelles qui lui sont assignées dans le cadre de quelque 150 actes législatifs douaniers et autres que douaniers. Afin de prévenir tout malentendu, le Conseil fédéral propose que l'art. 96 soit désormais intitulé «Tâches de sécurité» et que l'al. 1 fasse l'objet de quelques adaptations. Cette proposition vise à mettre clairement en évidence le fait que les tâches en question ne sont pas des tâches policières supplémentaires ni des tâches policières déléguées par les cantons, mais des tâches originelles qui sont imparties à l'administration des douanes par les actes législatifs douaniers et autres que douaniers mentionnés.

En dépit de quelques critiques, l'extension de la possibilité de conclure des conventions avec tous les cantons (art. 97) n'a pas été contestée dans son principe lors de la procédure de consultation. Comme d'aucuns craignaient une atteinte à la souveraineté policière des cantons, il a en revanche été refusé de limiter les conventions conclues avec les cantons à des tâches qui sont liées à l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers et qui ont été déléguées aux cantons par la législation fédérale. La plupart des parties consultées ont demandé que la possibilité de déléguer des tâches au Corps des gardes-frontière soit limitée au droit pénal accessoire.

Malgré ces critiques, il convient de maintenir la disposition en question. Le rapport Malama a montré qu'une délégation en retour à l'AFD des tâches d'exécution cantonales prévues par le droit fédéral est en principe admissible sur le plan constitutionnel, bien qu'il privilégie une répartition directe, au niveau du droit fédéral, des tâches qui font systématiquement l'objet d'une délégation en retour par les cantons à l'AFD. Le droit fédéral est complété en conséquence dans le cadre de la nouvelle loi sur les amendes d'ordre<sup>16</sup>. Du reste, il s'agit de tâches que la législation fédérale délègue de toute façon, ou du moins en partie, aux cantons ainsi que, dans le trafic transfrontalier, à l'AFD.

La législation fédérale, c'est-à-dire les actes législatifs de la Confédération autres que douaniers que l'AFD exécute (art. 95), constitue le cadre déterminant pour la délégation de tâches par une convention cantonale. Les domaines concernés ne peuvent donc être que ceux dans lesquels l'AFD dispose déjà de compétences (de contrôle) originelles. Une délégation de tâches à l'AFD conformément au seul droit

<sup>16</sup> Cf. message du 17 décembre 2014 concernant la loi sur les amendes d'ordre (FF 2015 909)

cantonal n'entre pas en ligne de compte, car elle ne serait pas admissible en vertu de la réglementation des compétences définie par la Constitution entre Confédération et cantons. Une délégation de tâches n'a lieu, dans tous les cas, qu'à la demande des cantons et si les parties concernées sont d'accord. La mention des actes législatifs autres que douaniers doit être maintenue, car la notion de tâches non douanières est définie dans la loi (art. 95), ce qui représente le lien le plus explicite avec les tâches originelles de l'AFD (voir à ce propos le commentaire de l'art. 97 LD au ch. 2).

Il convient de rejeter la proposition des cantons de limiter au droit pénal accessoire la possibilité de déléguer des tâches au Corps des gardes-frontière, car les avantages d'une collaboration avec les cantons seraient dès lors considérablement restreints, en ceci notamment que la collaboration en matière d'identification de falsifications de documents (art. 252 du code pénal [CP]<sup>17</sup>) serait remise en question, alors que l'AFD dispose de connaissances techniques particulièrement approfondies dans ce domaine.

Par rapport à l'avant-projet, l'al. 1 de l'art. 97 a été reformulé afin qu'il gagne en clarté.

### 1.3.4 Observation

Lors de la procédure de consultation, la disposition concernant les mesures d'enquête particulières (art. 128a), c'est-à-dire les observations et la possibilité d'ordonner l'exécution d'enregistrements vidéo ou audio, a été refusée sous la forme qui était alors la sienne par la majorité des cantons ainsi que par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) et la Conférence des autorités de poursuite pénale de Suisse. Les opposants craignaient que, sur cette base, le Corps des gardes-frontière puisse procéder à des observations lors de quelque contravention, crime ou délit que ce soit. Selon eux, l'observation constitue en outre une atteinte à la personnalité des personnes concernées. Le projet d'accorder à la Direction générale des douanes la compétence d'autoriser la poursuite des observations en cours a été refusé.

Malgré les critiques émises, il convient de reprendre, sur le fond, la disposition en question. C'est précisément parce que l'admissibilité des observations est contestée en l'absence de base juridique et que celles-ci constituent une atteinte à la sphère privée qu'il est nécessaire d'élaborer une base légale appropriée. Les critiques énoncées sont néanmoins prises en compte de la manière suivante: l'article de loi correspondant précise explicitement que des observations ne peuvent être effectuées que dans le cadre des compétences en matière de poursuite pénale dont dispose l'AFD. Ces observations se fondent sur l'art. 128 LD et sont définies dans l'ordonnance du 4 avril 2007 réglant les compétences de l'Administration fédérale des douanes en matière pénale<sup>18</sup>. Cette disposition est également intégrée de manière systématique dans la loi sur les douanes. Il n'est pas question d'étendre les compétences du Cgfr, et l'exécution d'observations ne constitue nullement une ingérence dans la souveraineté policière des cantons. Il s'agit au contraire d'ancrer juridiquement les activités de la section antifraude douanière afin que les preuves adminis-

<sup>17</sup> RS 311.0

<sup>18</sup> RS 631.09

trées par cette dernière soient recevables devant un tribunal. Par analogie avec l'art. 282 du code de procédure pénale (CPP)<sup>19</sup>, des observations ne doivent être effectuées qu'en cas de soupçons de crimes et de délits; l'escroquerie fiscale qualifiée au sens de l'art. 14, al. 4, de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)<sup>20</sup> est punie d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus et constitue par conséquent un crime au sens de l'art. 10, al. 2, CP. Pour des raisons de proportionnalité, il faut renoncer à procéder à des observations en cas de contraventions. Des observations ne doivent en revanche pas être effectuées uniquement en cas d'infractions douanières, comme cela avait été proposé lors de différentes procédures de consultation. En effet, conformément à sa compétence originelle, l'AFD poursuit également des infractions à d'autres actes législatifs (à savoir la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux<sup>21</sup>, la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée<sup>22</sup>, la loi fédérale du 21 mars 1969 sur l'imposition du tabac<sup>23</sup> et la Limpmin). La compétence d'autoriser la poursuite d'observations ayant déjà duré 30 jours doit continuer d'incomber à la Direction générale des douanes même s'il a été demandé au cours de plusieurs procédures de consultation que celle-ci soit déléguée au DFF pour des raisons d'indépendance. Le code de procédure pénale prévoit que le ministère public, et non pas une autorité judiciaire, autorise la poursuite d'observations. Il serait admissible de déléguer cette compétence au DFF, mais cela impliquerait qu'elle coïncide avec le contrôle relevant du droit de la surveillance que ce dernier exerce à l'égard de l'AFD, ce qui serait problématique sur le plan politique. Au vu de la situation résultant du droit pénal administratif, l'attribution à la Direction générale des douanes de la compétence d'autoriser la poursuite d'observations est conforme aux dispositions du code de procédure pénale. Pour des raisons juridiques et politiques, il convient donc de déléguer cette compétence à la Direction générale des douanes plutôt qu'au DFF (voir à ce propos le commentaire de l'art. 128a LD au ch. 2).

### **1.3.5 Exemption de peine en cas d'infraction aux règles de la circulation**

La modification de l'art. 100 LCR concernant l'exemption de peine en cas d'infraction aux règles de la circulation lors de courses officielles a été saluée expressément par la majorité des cantons ainsi que par la CCDJP et la CCPCS, mais ceux-ci ont préconisé de la formuler différemment. Par la suite, l'art. 100 LCR a été remanié sur la base des motions Zanetti (14.3792 «Interventions des services d'urgence. Optimiser la législation sur la circulation routière») et Chopard-Acklin (14.3800 «Interventions des services d'urgence. Optimiser la législation sur la circulation routière»). La disposition ne sera toutefois pas étendue aux courses de formation, comme l'avaient demandé différentes parties lors de la procédure de consultation. Selon le Conseil fédéral, une telle mesure sortirait du cadre de l'exemption de peine nécessaire pour des raisons de service.

<sup>19</sup> RS 312.0

<sup>20</sup> RS 313.0

<sup>21</sup> RS 455

<sup>22</sup> RS 641.20

<sup>23</sup> RS 641.31



## **1.4 Adéquation des moyens requis**

L'administration des douanes n'assume de nouvelles tâches dans aucun des domaines concernés par la présente révision de la loi. Les modifications opérées servent à simplifier, clarifier, rectifier ou définir plus précisément les bases juridiques.

## **1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen**

Les différents domaines concernés par le projet n'ont aucun lien direct avec le droit européen, raison pour laquelle il n'est pas nécessaire de procéder à une comparaison avec celui-ci.

## **1.6 Mise en œuvre**

L'exécution de la LD, de la LTA<sub>D</sub>, de la Limpauto et de la Limpmin incombe à l'administration des douanes. A l'avenir, l'exécution de la loi sur l'imposition des spiritueux relèvera également de la compétence de l'AFD.

## **1.7 Classement d'interventions parlementaires**

Par le *postulat* de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 12 octobre 2010 (10.3888 «*Examen en vue d'une abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen*»), le Conseil fédéral a été chargé d'examiner si et dans quelle mesure il serait possible d'abroger la disposition prévue à l'art. 1, al. 3, de l'arrêté fédéral relatif à Schengen, selon laquelle le Cgfr dispose d'un effectif au moins égal à celui du 31 décembre 2003. Dans le même temps, le Conseil fédéral a été invité à proposer des mesures permettant de garantir une protection des frontières efficace même après l'abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr. Il a également dû préciser quelles possibilités d'influence pouvaient être octroyées au Parlement afin de permettre à ce dernier de fixer des objectifs – notamment l'objectif visant à assurer une protection efficace des frontières – à l'AFD et de vérifier que ces objectifs ont bien été atteints.

Le Conseil fédéral relève que l'exercice d'une protection efficace des frontières a toujours fait partie des objectifs prioritaires de l'AFD. Ces dernières années, l'atteinte des objectifs fixés en la matière a fait l'objet d'un pilotage renforcé, car il a été possible de vérifier de manière toujours plus précise s'ils avaient été remplis, grâce à la quantification croissante des sous-objectifs au sein du mandat de prestations confié à l'AFD par le DFF (art. 44 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>24</sup>). Le Conseil fédéral rappelle également que le Parlement dispose de la souveraineté budgétaire, c'est-à-dire d'un moyen centralisé de piloter les activités de l'administration fédérale. Par ailleurs, les possibilités d'influence du Parlement doivent continuer d'être optimisées à l'aide des

<sup>24</sup> RS 172.010

documents qui sont élaborés dans le cadre du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale et qui sont examinés par une commission spéciale du Conseil national ainsi que par la Commission des finances du Conseil des Etats. Le Conseil fédéral souligne en outre que, même si l'exécution des tâches fait l'objet d'un pilotage extrêmement performant, l'AFD ne peut assurer une protection efficace des frontières que si elle dispose des ressources nécessaires.

Par la *motion* de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 18 avril 2012 (12.3337 «*Contrôles aux frontières en cas de non-respect de l'accord de Dublin*»), le Conseil fédéral a été chargé de renforcer les contrôles aux frontières des Etats qui n'appliquent pas correctement l'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 (AAD)<sup>25</sup>, en particulier à la frontière italienne. Contrairement à la proposition du Conseil fédéral du 23 mai 2012, l'Assemblée fédérale a transmis la motion.

Depuis que la motion a été transmise en 2013, le Corps des gardes-frontière a rempli ce mandat avec les ressources en personnel dont il dispose. Le sud du Tessin a ainsi été le cadre d'un nombre croissant d'opérations concertées. Ces contrôles ponctuels nécessitent le recours à des collaborateurs venus d'autres régions gardes-frontière.

Une mesure prévue à moyen terme est la formation suivie depuis janvier 2014 par 20 nouveaux gardes-frontière italophones qui sont entrés en fonction au Tessin en janvier 2015. Il est prévu que 20 autres aspirants italophones suivent la formation de garde-frontière en 2015.

Compte tenu du fait que la sécurité et l'ordre publics ainsi que la gestion de la police relèvent en principe de la compétence des cantons, le Corps des gardes-frontière a continué de développer l'étroite collaboration qu'il entretient avec la police cantonale tessinoise. Ces deux autorités possèdent désormais un dispositif commun baptisé «DISCOMO». Elles travaillent en outre ensemble dans un centre de compétences en matière de flux migratoires (Centro Competenze Flussi Migratori, CCFM).

Par ailleurs, la collaboration avec l'Italie a été renforcée ces dernières années en vertu de l'accord bilatéral du 10 septembre 1998 relatif à la coopération entre les autorités de police et de douane<sup>26</sup> ainsi que grâce au centre de coopération policière et douanière de Chiasso (centro di cooperazione di polizia e doganale, CCPD)<sup>27</sup>.

Par la motion Schmid du 5 mars 2014 (14.3044 «*Exonérer les transporteurs de la responsabilité solidaire des débiteurs d'une dette douanière*»), le Conseil fédéral a été chargé d'exonérer à certaines conditions les simples transporteurs (entreprises de transport) de la responsabilité solidaire des débiteurs d'une dette douanière (modifi-

<sup>25</sup> RS **0.142.392.68**

<sup>26</sup> RS **0.360.454.1**; l'accord actuel sera remplacé par l'accord de coopération policière et douanière du 14 octobre 2013 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne (FF **2014** 4087 et 4109).

<sup>27</sup> Voir le protocole du 17 septembre 2002 entre la Confédération suisse et la République italienne relatif à l'implantation de centres de coopération policière et douanière (RS **0.360.454.11**); voir aussi la convention du 14 novembre 2013/2 avril 2014 entre le Conseil fédéral suisse et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) relative à l'exploitation nationale des centres communs de coopération policière et douanière (CCPD) de Genève et de Chiasso (RS **360.4**).

cation de l'art. 70 LD). Contrairement à la proposition du Conseil fédéral du 30 avril 2014, l'Assemblée fédérale a transmis la motion.

Le Conseil fédéral reconnaît cependant que la responsabilité solidaire du simple transporteur peut, suivant le cas, entraîner des conséquences regrettables. L'art. 70 LD est complété conformément à la motion.

La *motion* Zanetti du 24 septembre 2014 (14.3792 «*Interventions des services d'urgence. Optimiser la législation sur la circulation routière*») charge le Conseil fédéral de modifier les dispositions relatives aux conditions de la répression des infractions aux règles de la circulation commises lors de courses officielles urgentes (art. 100, ch. 4, LCR), de telle sorte que le tribunal puisse exempter de toute peine le conducteur du véhicule ou atténuer cette peine si les conditions requises pour justifier l'infraction en vertu de l'art. 100, ch. 4, LCR ne sont pas toutes remplies (par ex. absence de signaux d'avertissement, non-respect du principe de proportionnalité). Le Conseil fédéral est en outre invité à modifier les dispositions relatives au retrait de permis (art. 16 ss LCR) de manière à ce que les autorités administratives ne soient pas tenues de respecter la durée minimale de retrait prévue dans ces cas par la loi pour les permis de conduire, ou puissent renoncer à ordonner un retrait de permis. La révision proposée prévoit qu'il soit possible de renoncer à donner les signaux d'avertissement nécessaires si ceux-ci compromettent l'accomplissement de la tâche légale. Les juges doivent en outre pouvoir atténuer la peine si les conditions requises pour justifier l'infraction en vertu de l'art. 100, ch. 4, LCR ne sont pas toutes remplies, et les autorités administratives doivent pouvoir réduire, dans ces cas, la durée minimale du retrait du permis. Dans les cas de peu de gravité, il doit rester possible de prononcer une exemption de peine et de renoncer à ordonner un retrait de permis. Le projet de loi répond aux demandes formulées dans la motion (traitement au Conseil des Etats le 8 décembre 2014).

La *motion* Chopard-Acklin du 24 septembre 2014 (14.3800 «*Interventions des services d'urgence. Optimiser la législation sur la circulation routière*») charge le Conseil fédéral de modifier les dispositions relatives aux conditions de la répression des infractions aux règles de la circulation commises lors de courses officielles urgentes (art. 100, ch. 4, LCR), de telle sorte qu'il soit possible, d'une part, de justifier une infraction aux règles de la circulation en vertu de l'art. 100, ch. 4, même si aucun signal d'avertissement n'a été donné pour ne pas contrevenir à l'objectif de la course (par ex. lors d'une observation). D'autre part, le tribunal doit avoir la possibilité d'exempter de toute peine le conducteur du véhicule ou d'atténuer cette peine si les conditions requises pour justifier l'infraction en vertu de l'art. 100, ch. 4, LCR ne sont pas toutes remplies (par ex. non-respect du principe de proportionnalité). Par ailleurs, les autorités administratives doivent pouvoir réduire, dans ces cas, la durée minimale du retrait du permis. La révision proposée prévoit qu'il soit possible de renoncer à donner les signaux d'avertissement nécessaires si ceux-ci compromettent l'accomplissement de la tâche légale. Les juges doivent en outre pouvoir atténuer la peine si les conditions requises pour justifier l'infraction en vertu de l'art. 100, ch. 4, LCR ne sont pas toutes remplies, et les autorités administratives doivent pouvoir réduire, dans ces cas, la durée minimale du retrait du permis. Dans les cas de peu de gravité, il doit rester possible de prononcer une exemption de peine et de renoncer à ordonner un retrait de permis. Le projet de loi répond aux demandes formulées dans la motion (traitement au Conseil national le 12 décembre 2014).

Le présent message satisfait aux revendications des interventions parlementaires suivantes, raison pour laquelle il est proposé de classer ces dernières:

- 2010 P 10.3888 Examen en vue d'une abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen (E 7.12.10, Commission de gestion CE)
- 2012 M 12.3337 Contrôles aux frontières en cas de non-respect de l'accord de Dublin (N 14.6.12, Commission des institutions politiques CN; E 4.6.13)
- 2014 M 14.3044 Exonérer les transporteurs de la responsabilité solidaire des débiteurs d'une dette douanière (E 3.6.14, Schmid; N 11.12.14)

## 2 **Commentaire des dispositions**

### *Art. 1*           Objet

La let. c doit faire l'objet d'une adaptation rédactionnelle suite à l'insertion du sigle «AFD», qui désigne l'Administration fédérale des douanes.

### *Art. 26*           Personnes assujetties à l'obligation de déclarer

La modification de l'art. 26 est en relation avec celle effectuée à l'art. 44 LD concernant l'abrogation des dispositions faisant du trafic postal un genre de trafic particulier. Une réglementation spéciale concernant les personnes assujetties à l'obligation de déclarer dans le trafic postal n'est plus nécessaire, car les personnes actuellement assujetties à l'obligation de déclarer dans le trafic postal sont déjà mentionnées aux let. a et b de l'art. 26. A l'origine, d'après la loi fédérale du 1<sup>er</sup> octobre 1925 sur les douanes<sup>28</sup>, la Poste n'était pas assujettie à l'obligation de déclarer, cette responsabilité incombant uniquement à l'expéditeur. Ce principe avait été repris dans la loi sur les douanes en vigueur. Au vu de la libéralisation des prestations postales, la Poste doit dorénavant assumer, en ce qui concerne l'obligation de déclarer, les mêmes responsabilités que les autres transitaires (y compris les entreprises de courrier rapide). En pratique, elle dispose d'une autorisation lui conférant le statut de destinataire agréé (Da) fondé sur l'art. 42, al. 2, LD en corrélation avec les art. 100 à 112 OD. Pour les destinataires agréés, le contrôle douanier a lieu au domicile et non à la frontière (cf. art. 101 OD). Ce destinataire agréé est réputé «personne chargée d'établir la déclaration en douane» au sens de l'art. 26, let. b. Si la Poste devait perdre son statut de Da, ce sont les dispositions générales en matière de placement sous régime douanier qui deviendraient applicables.

### *Art. 42a*           Opérateurs économiques agréés

D'après l'art. 42a, l'administration des douanes peut octroyer le statut d'opérateur économique agréé (Authorised Economic Operator, AEO) aux conditions fixées par le Conseil fédéral. Le statut d'opérateur économique agréé a été institué par l'accord

<sup>28</sup> RS 6 469

du 25 juin 2009 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport des marchandises ainsi qu'aux mesures douanières de sécurité<sup>29</sup>.

Les opérateurs économiques agréés bénéficient de facilités en ce qui concerne les contrôles de sécurité. Le statut d'opérateur économique agréé doit être octroyé à des personnes et des entreprises considérées comme particulièrement fiables et dignes de confiance en ce qui concerne la sécurité de la chaîne logistique internationale. Cependant, dans le cadre des contrôles douaniers de sécurité, ce statut ne déploie tous ses effets que s'il bénéficie d'une reconnaissance mutuelle sur le plan international. En plus de l'accord avec l'UE, il est prévu de conclure des accords avec d'autres Etats, notamment la Norvège, le Japon et la Chine.

Certains participants à la procédure de consultation ont exprimé la crainte que la délégation de compétences au Conseil fédéral porte aussi sur des accords d'assistance administrative liés à la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé.

Le Conseil fédéral maintient sa proposition d'instaurer une délégation de la compétence d'approbation. En vertu de celle-ci et en application de l'art. 166, al. 2, Cst. et de l'art. 7a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>30</sup>, le Conseil fédéral doit être habilité à conclure des traités internationaux sur la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé sans devoir les soumettre à l'approbation de l'Assemblée fédérale (al. 2<sup>bis</sup>). La compétence d'approbation doit cependant être limitée de manière explicite à la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé. Si un traité international qu'il convient d'approuver devait sortir du cadre thématique de la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé ou comprendre d'autres domaines (comme des dispositions relatives à l'assistance administrative), c'est le processus d'approbation ordinaire qui serait applicable.

#### *Art. 44*           Trafic par rail, bateau et air

Le trafic postal était jusqu'à présent considéré comme un genre de trafic en soi. Ainsi que cela a été expliqué plus haut dans le passage relatif à l'art. 26, ce statut particulier était dû au fait que la Poste n'était à l'origine pas assujettie à l'obligation de déclarer. C'est pourquoi l'art. 44, al. 1, prévoyait pour le Conseil fédéral la possibilité d'édicter des prescriptions spéciales pour le trafic par poste. C'est du reste ce qu'il avait fait sous la forme des art. 145 à 150 OD. Ces dispositions ont été abrogées avec effet au 1<sup>er</sup> août 2012<sup>31</sup>. Au vu de la libéralisation des prestations postales, et ainsi que cela a déjà été relevé dans le passage relatif à l'art. 26, une réglementation spéciale du trafic par poste n'est plus justifiée. A l'al. 1, le terme de trafic par poste peut donc être supprimé.

D'après l'al. 2 du droit en vigueur, les entreprises de transport sont tenues de permettre à l'administration des douanes de consulter tous les documents et relevés qui peuvent être importants pour le contrôle douanier. Dorénavant, la disposition doit également être étendue, dans le trafic aérien, au commandant d'un aéronef (ce terme est défini dans l'ordonnance du 22 janvier 1960 sur les droits et devoirs du com-

<sup>29</sup> RS 0.631.242.05

<sup>30</sup> RS 172.010

<sup>31</sup> RO 2012 3837

mandant d'aéronef<sup>32</sup>); les entreprises de transport et le commandant d'un aéronef doivent aussi être tenus de transmettre les documents correspondants sous forme électronique à l'administration des douanes si celle-ci en fait la demande. L'extension de la disposition au commandant d'un aéronef est liée au fait que les aéronefs privés sont susceptibles d'emprunter certaines catégories d'aérodromes, et que le pilote est tenu d'annoncer les vols transfrontaliers. En ce qui concerne les indications figurant dans les documents transmis, il s'agit en particulier d'indications concernant les passagers au sens de l'art. 151, al. 2, OD (par ex. nationalité, provenance et destination, itinéraire ou modalités d'acquisition du billet). La transmission de ces indications permet de préparer et d'effectuer les contrôles douaniers en tenant dûment compte des risques et de la situation sans qu'il en résulte un surcroît de travail notable pour l'administration des douanes et les entreprises de transport.

#### *Art. 70* Débiteur

La modification touchant l'al. 2, let. d, est en relation avec celle effectuée à l'art. 44 en ce qui concerne l'abrogation des dispositions faisant du trafic postal un genre de trafic particulier. La disposition selon laquelle le destinataire est débiteur de la dette douanière, dans le trafic postal, peut ainsi être abrogée. Reste applicable le principe selon lequel la personne assujettie à l'obligation de conduire les marchandises est assujettie à l'obligation de déclarer et la personne assujettie à l'obligation de déclarer est tenue de payer la dette douanière (art. 21 en corrélation avec l'art. 26, let. a, et l'art. 70, al. 2, let. b, LD).

A certaines conditions, la limitation de la responsabilité solidaire des débiteurs d'une dette douanière dont bénéficient les déclarants en douane professionnels doit être étendue aux entreprises de transport et à leurs employés, pour autant que ces derniers ne soient pas en mesure de discerner si les marchandises ont été déclarées correctement. Cette modification est basée sur la motion Schmid (14.3044 «Exonérer les transporteurs de la responsabilité solidaire des débiteurs d'une dette douanière»).

#### *Art. 86* Remise des droits de douane

La jurisprudence en vigueur fondée sur l'art. 86, al. 1, let. c, LD n'autorise pas une remise de droits de douane provenant de prestations ou de restitutions au sens de l'art. 12 DPA, car la disposition se réfère exclusivement à la perception subséquente visée à l'art. 85 LD (jurisprudence applicable dans de nombreux cas: arrêt du Tribunal administratif fédéral n° A-5689/2011 du 11 juillet 2012, consid. 2.2). Conformément au droit en vigueur, l'administration des douanes ne dispose d'aucune base juridique pour renoncer à une prestation ou une restitution (créance au sens de l'art. 12 DPA) dans des cas où le requérant est assujetti à une prestation parce qu'une infraction objective a été commise mais qu'il y a absence de responsabilité pénale. Les créances visées à l'art. 12 DPA qui sont fondées sur de tels cas de figure pourraient, selon les circonstances, être ressenties comme très inéquitables ou conduire à des situations objectivement choquantes. Ce point a également été relevé lors de la procédure de consultation. Dès lors, l'administration des douanes doit désormais disposer d'un outil lui permettant de réduire de façon appropriée les créances de droits de douane visées à l'art. 12 DPA.

<sup>32</sup> RS 748.225.1

Il doit être possible de renoncer à faire valoir de telles créances lorsque aucune faute n'est imputable au requérant (al. 2, let. a) et que la créance représenterait, du fait de circonstances particulières, une charge disproportionnée pour le requérant (al. 2, let. b, ch. 1) ou apparaît manifestement choquante (al. 2, let. b, ch. 2). Les conditions énumérées aux let. a et b doivent être remplies simultanément, mais non pas celles énumérées aux ch. 1 et 2 de la let. b.

La condition qui est citée à l'al. 2, let. a (absence de faute) et qui est requise pour faire valoir des créances fondées sur l'art. 12 DPA n'est notamment *pas* remplie dans les cas suivants: les employés d'une personne morale ont eu un comportement fautif, par exemple lorsqu'ils ont commis des erreurs de travail liées exclusivement à une violation du devoir de diligence, ou lorsque le requérant enfreint ou omet le devoir de diligence que l'on peut attendre de lui dans le cadre d'échanges commerciaux. La faute commise est ainsi susceptible d'aller au-delà d'un simple comportement condamnable. Les preuves d'origine déclarées non valables après coup n'excluent pas obligatoirement qu'une faute ait été commise.

D'une part, on parle, par exemple, de charge disproportionnée sur le plan financier, conformément à l'al. 2, let. b, ch. 1, lorsqu'une créance fondée sur l'art. 12 DPA menace sérieusement l'existence économique d'une entreprise. Seuls sont concernés les droits de douane qui ne seraient en principe pas dus, mais qui doivent tout de même être payés conformément à la loi sur les douanes en raison d'un contexte malheureux (circonstances particulières). Il peut être question de circonstances particulières lorsqu'une marchandise bénéficiant d'une préférence tarifaire doit être taxée au taux normal du droit parce qu'une entreprise de transport l'a, par erreur, livrée non taxée au destinataire et que l'omission a été portée à la connaissance de l'administration des douanes au moyen d'une dénonciation spontanée. D'autres circonstances particulières concernent les cas dans lesquels un importateur peut choisir entre différents allègements douaniers, traite la procédure choisie correctement, mais est tout de même assujéti ultérieurement aux droits de douane, pour des raisons indépendantes de sa volonté.

D'autre part, une créance fondée sur l'art. 12 DPA, qu'on ne peut faire valoir qu'à la suite d'une procédure douanière, doit apparaître manifestement choquante (al. 2, let. b, ch. 2). Si une telle créance était revendiquée, elle serait inéquitable.

Pour des questions de sécurité du droit, il apparaît indiqué de statuer d'abord sur la créance visée à l'art. 12 DPA avant de rendre, ultérieurement et sur demande, une décision au sujet d'une remise (al. 3). La demande présuppose dès lors une décision de perception subséquente du service compétent de l'administration des douanes.

La remise de redevances fondées sur des actes législatifs autres que douaniers n'est pas couverte par la présente disposition, mais est réglée par l'acte législatif autre que douanier concerné (en particulier la loi sur la TVA, la loi fédérale sur l'imposition du tabac, la loi sur l'imposition des huiles minérales ou la loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds<sup>33</sup>).

*Art. 87* Réalisation du gage douanier et vente des titres

Selon le droit en vigueur, la vente aux enchères, forme habituelle de la réalisation du gage douanier, peut être remplacée par une vente de gré à gré avec l'accord du propriétaire du gage (art. 87, al. 4, LD). La détermination du propriétaire du gage douanier représente souvent une charge de travail à la fois importante et disproportionnée par rapport à la valeur de la marchandise. De plus, il manque dans le droit en vigueur une disposition spécifiant que l'on peut tout simplement renoncer à une réalisation du gage douanier (vente aux enchères), par exemple pour les marchandises de faible valeur. Il sera désormais précisé à l'al. 4 qu'une vente de gré à gré est autorisée sans l'accord du propriétaire du gage si la marchandise n'a pas pu être vendue aux enchères ou si la valeur du gage n'excède pas 1000 francs.

L'al. 5 doit en outre habiliter le Conseil fédéral à définir les conditions régissant la vente de gré à gré et la renonciation à la réalisation du gage douanier. L'actuel al. 5 concernant la vente de titres reste inchangé et devient l'al. 6. La disposition proposée n'a pas été contestée dans le cadre de la procédure de consultation.

*Art. 91a* Assermentation

Divers cantons connaissent l'assermentation des membres de leur police. Le droit fédéral prévoit l'assermentation des membres de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, de la chancellerie de la Confédération, du général ainsi que des juges du Tribunal fédéral, du Tribunal administratif fédéral, du Tribunal fédéral des brevets et du Tribunal pénal fédéral<sup>34</sup>. D'après l'art. 2, al. 5, de la loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST)<sup>35</sup>, le personnel de la police des transports est lui aussi assermenté. Même si la version allemande de cet article utilise le terme «amtliche Inpflichtnahme» et non le terme «Ver eidigung», c'est bien d'une assermentation qu'il s'agit (cf. avis du Conseil fédéral du 27 janvier 2010<sup>36</sup> concernant le rapport du 3 novembre 2009 de la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national sur l'initiative parlementaire intitulée «Loi fédérale sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics [LOST]»). En vertu de la loi sur les douanes et des actes législatifs de la Confédération autres que douaniers, le personnel de l'administration des douanes exerce de nombreuses tâches et dispose de compétences étendues qui peuvent avoir dans certains cas des répercussions importantes pour les personnes concernées. Dans ce contexte, un recours à la contrainte policière est aussi possible. Conformément au droit en vigueur, l'administration des douanes désigne le personnel autorisé à faire usage de mesures policières et à exercer les compétences prévues aux art. 100 à 105 (art. 100, al. 2, LD). En l'occurrence, il ne s'agit pas seulement des membres du Cgfr, qui portent l'arme et l'uniforme, mais aussi en particulier des collaborateurs des sections antifraude. Le personnel concerné doit en outre subir un contrôle de sécurité relatif aux personnes. Les conditions sont donc remplies pour qu'il contracte une obligation morale supplémentaire en prononçant un serment ou une promesse solennelle, qui revêtira essentiellement le caractère d'une cérémonie.

<sup>34</sup> Art. 3, al. 1 et 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS 171.10); art. 10 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110); art. 11 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (RS 173.32); art. 15 de la loi du 20 mars 2009 sur le Tribunal fédéral des brevets (RS 173.41); art. 47 de la loi du 19 mars 2010 sur l'organisation des autorités pénales (RS 173.71).

<sup>35</sup> RS 745.2

<sup>36</sup> FF 2010 845 847



La disposition figurant actuellement à l'art. 100, al. 2, est intégrée à l'art. 91a (al. 1). Le personnel visé par cet article doit faire le serment de remplir en conscience les devoirs de sa charge (al. 2)<sup>37</sup>. Une promesse solennelle peut être faite en lieu et place du serment. Pour la formule du serment ou de la promesse solennelle, on aura recours au libellé de l'art. 3 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)<sup>38</sup>.

D'après l'art. 3, al. 3, LParl, un membre du Parlement ou un magistrat élu par l'Assemblée fédérale qui refuse de prêter serment ou de faire la promesse solennelle renonce à sa fonction. Pour l'administration des douanes, il faut adapter cette disposition par analogie, en ce sens qu'un refus peut constituer un motif de résiliation ordinaire des rapports de travail au sens de l'art. 10, al. 3, let. a, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération<sup>39</sup> (al. 3). On tient ainsi compte du fait que les personnes devant être assermentées sont déjà sous contrat avec la Confédération, de même que, en particulier, les futurs membres du Cgfr qui reçoivent un contrat de travail de durée indéterminée déjà pendant leur formation.

#### *Art. 96* Tâches de sécurité

Dans le message du 15 décembre 2003 relatif à une nouvelle loi sur les douanes<sup>40</sup>, cet article a fait l'objet d'un commentaire expliquant que l'inscription d'un mandat de police de sécurité spécifique dans la loi sur les douanes visait à exprimer l'importance de la contribution fournie par l'administration des douanes, et particulièrement par le Corps des gardes-frontière, dans le domaine de la sécurité intérieure. Le fait que l'administration des douanes joue un rôle important pour la sécurité du pays a par ailleurs également été relevé dans le rapport du Conseil fédéral du 23 juin 2010 sur la politique de sécurité de la Suisse<sup>41</sup>.

Le rapport Malama stipule que l'article n'indique pas clairement quelles tâches de sécurité sont transférées à l'AFD, car, d'un point de vue purement grammatical, il permettrait également la prise en charge de nouvelles tâches qui, dans le cadre de la souveraineté policière, relèvent de la seule compétence des cantons. Or, une telle extension des tâches de l'administration des douanes n'a jamais été prévue. Le rapport Malama conclut donc qu'il serait recommandé d'adapter l'art. 96 et de confier à l'AFD, dans la loi, les compétences nécessaires en matière de police de sécurité<sup>42</sup>. Par la suite, le Conseil fédéral a décidé de proposer de supprimer cette disposition dans le cadre de la procédure de consultation, car la marge d'interprétation relativement importante qui la caractérise génère plus de confusion que de clarté.

L'abrogation de l'art. 96 n'a toutefois pas fait l'unanimité parmi les participants à la consultation, raison pour laquelle le Conseil fédéral plaide, au vu des réflexions ci-après, pour le maintien de l'article:

Au cours de l'année dernière surtout, le domaine de la migration à la frontière a évolué pour devenir toujours davantage un domaine touchant la sécurité. Il ne faut

<sup>37</sup> Aujourd'hui déjà, l'administration des douanes désigne, d'après l'art. 100, al. 2, LD, le personnel autorisé à exercer les compétences prévues aux art. 101 à 105 (cf. art. 61 de l'ordonnance de l'AFD du 4 avril 2007 sur les douanes; RS **631.013**).

<sup>38</sup> RS **171.10**

<sup>39</sup> RS **172.220.1**

<sup>40</sup> FF **2004** 517 607

<sup>41</sup> FF **2010** 4681 4754

<sup>42</sup> FF **2012** 4161 4293

pas s'attendre à ce que cette situation change dans un proche avenir. Les tâches liées au domaine de la migration font partie des tâches centrales du Cgfr. Les autorités cantonales en matière de sécurité et de migration se heurtent ici à leurs limites en termes de capacités et ont besoin du soutien du Cgfr. Il est important que l'AFD, et plus particulièrement le Cgfr, puisse se prévaloir, en plus des dispositions des actes législatifs autres que douaniers (législation sur les étrangers et législation sur l'asile), d'une propre mission de sécurité inscrite de manière explicite dans la loi.

«Sécurité et migration» est un groupe de produits du mandat de prestations de l'AFD et constituera à l'avenir aussi un groupe de prestations dans le cadre du nouveau modèle de gestion de l'administration fédérale (NMG). La contribution fournie par l'AFD dans le domaine de la sécurité revêt par conséquent une grande importance et peut tout à fait être mentionnée dans la loi.

L'AFD ou le Cgfr sont expressément reconnus comme des organes de sécurité dans le cadre des accords de collaboration internationaux conclus avec les Etats voisins en matière de police; cela présuppose qu'ils doivent également être reconnus comme tels à l'échelon national et justifie la mention déclaratoire selon laquelle ils accomplissent des tâches de sécurité dans l'espace frontalier afin de contribuer à la sécurité intérieure du pays et à la protection de la population.

L'art. 96 présente en outre l'avantage de délimiter les tâches de sécurité de l'AFD: elles doivent être accomplies dans l'espace frontalier et en coordination avec la police fédérale et celle des cantons. L'art. 96 mentionne aussi expressément que les compétences des autorités de poursuite pénale ainsi que de la police fédérale et de celle des cantons sont maintenues. Certains participants à la consultation ont émis des réserves concernant l'abrogation de l'art. 96 précisément en raison de l'abandon de ces spécifications.

Pour les raisons évoquées, le Conseil fédéral renonce à abroger l'art. 96. Il est en revanche arrivé à la conclusion que le titre de celui-ci peut s'avérer trompeur et donner l'impression, dans certaines circonstances, que l'article fonde une compétence pour des tâches de police de sécurité supplémentaires. C'est pourquoi il propose de modifier le titre de l'article et de l'intituler désormais «Tâches de sécurité» au lieu de «Tâches de police de sécurité». Par ailleurs, l'al. 1 a été reformulé pour exprimer plus clairement le fait que ces tâches de sécurité ne sont assumées par l'AFD que dans le cadre des tâches douanières et autres que douanières qui lui sont confiées par d'autres dispositions légales (art. 94 et 95 LD). C'est pourquoi, au regard de la systématique de la loi, l'art. 96 LD fait suite aux art. 94 et 95 LD. En l'occurrence, il ne s'agit *pas* d'un transfert de tâches de police cantonales. Ce dernier est réglé à l'art. suivant (art. 97 LD).

#### *Art. 97*                      Transfert de tâches de police cantonales

Dans sa version actuelle, l'art. 97 prévoit que les cantons frontaliers peuvent conclure avec l'administration des douanes des conventions (le libellé actuel utilise le terme «accord») portant sur le transfert de l'exécution de tâches de police. Le rapport Malama<sup>43</sup> relève que la pratique a mis en lumière deux défauts de cette disposition et que cette dernière doit par conséquent être précisée. Premièrement, l'art. 97 laisse une marge de manœuvre relativement importante au sujet du genre de tâches de police qui peuvent être déléguées à l'administration des douanes par les cantons.

<sup>43</sup> FF 2012 4161 4266

Deuxièmement, pour assurer une collaboration efficace entre l'AFD et les cantons, il est nécessaire que des conventions puissent également être conclues dans certains domaines avec des cantons de l'intérieur du pays, alors que le libellé de l'art. 97 mentionne uniquement les cantons frontaliers.

Dans le cadre de la procédure de consultation, le Conseil fédéral a proposé que la disposition de l'al. 1 fasse l'objet d'une précision visant à permettre au DFF de conclure une convention avec un canton qui en a fait la demande. Les tâches de police déléguées doivent cependant être liées à l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers (art. 95) et doivent avoir été confiées aux cantons par la législation fédérale. Il ne peut donc pas s'agir de tâches qui relèvent de la seule compétence législative des cantons. Est considérée comme un acte législatif de la Confédération autre que douanier une réglementation fédérale qui attribue certaines tâches de contrôle et d'exécution à l'AFD, alors que la compétence principale d'exécution revient à une autre autorité fédérale ou aux cantons. Le législateur fédéral est en principe libre de décider quelles tâches il entend déléguer à l'avenir à l'administration des douanes.

Lors de la procédure de consultation, la proposition a été contestée avant tout par les cantons. Alors que la possibilité de conclure des conventions avec tous les cantons a été accueillie comme une mesure judicieuse, certaines parties consultées craignaient une atteinte à la souveraineté policière des cantons et ont proposé de limiter cette disposition à l'exécution du droit pénal accessoire.

Le Conseil fédéral maintient sa proposition pour les raisons suivantes:

- La délégation en retour par les cantons à une autorité fédérale de tâches d'exécution cantonales fondées sur le droit fédéral est admissible du point de vue constitutionnel, car le législateur fédéral est libre de définir la compétence d'exécution du droit fédéral en dérogation au principe fixé à l'art. 46, al. 1, Cst., qui stipule que les cantons mettent en œuvre le droit fédéral conformément à la Constitution et à la loi. La possibilité de conclure des conventions avec les cantons restant limitée à l'accomplissement de tâches en relation avec l'exécution, par l'AFD, d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers, elle ne porte pas atteinte à la répartition constitutionnelle obligatoire des compétences de sécurité intérieure entre la Confédération et les cantons. Il n'est en revanche pas prévu de déléguer des tâches sur la base du seul droit cantonal, car un tel transfert de tâches ne serait pas admissible dans le cadre de la réglementation des compétences définie par la Constitution.
- Un contrôle systématique de toutes les conventions conclues avec les cantons a permis de déterminer que leur contenu ne va pas aussi loin qu'on le suppose en général. Ces conventions portent sur des domaines dans lesquels l'AFD dispose déjà, de par la loi, de compétences (de contrôle) autonomes, à savoir, d'une part, des mesures relevant du domaine des recherches (Système de recherches informatisées de police [RIPOL] et Système d'information Schengen [SIS]) ou de la législation sur les étrangers (mesures d'éloignement ou renvois), ainsi que la répression d'infractions en matière de stupéfiants (faibles quantités) et de certaines infractions à la loi sur la circulation routière<sup>44</sup>. D'autre part, les conventions conclues avec les cantons

règlent la coopération dans les domaines dans lesquels l'AFD dispose non seulement, en vertu de la législation fédérale, de compétences de contrôle, mais aussi de compétences pénales limitées (législation sur le matériel de guerre, les armes ou le contrôle des biens<sup>45</sup>).

- Lorsque l'AFD effectue une découverte dans le cadre de ses compétences de contrôle, elle doit pouvoir liquider elle-même les cas peu compliqués sans devoir faire appel à la police. Cela représente un gain de temps pour toutes les personnes concernées et permet aux autorités en question d'exploiter les synergies. Les tâches concernées sont toutefois des tâches d'exécution au contenu très limité, telles que l'encaissement d'amendes ou de dépôts pour amendes, l'interrogation de personnes, l'établissement de dénonciations destinées au ministère public ou la notification de décisions. Sinon, les conventions conclues avec les cantons portent tout au plus sur des aspects généraux de la collaboration tels que la manière dont une dénonciation est effectuée à l'autorité cantonale ou la réglementation de la communication entre la police et le Corps des gardes-frontière. A cet égard, les conventions conclues avec les cantons ont le caractère d'une convention administrative.
- Les conventions conclues avec les cantons représentent un instrument adéquat permettant d'accroître l'efficacité dans le domaine des tâches de police et de lutter contre la criminalité.

L'adaptation de l'art. 97 ne représente qu'un aspect de la mise à jour du droit au sens du rapport Malama. Il est prévu que la législation fédérale règle elle-même les compétences de l'AFD en matière de répression dans les domaines dans lesquels les cantons délèguent systématiquement la répression des actes illégaux à l'administration des douanes. Pour des raisons de transparence, cette approche est également préconisée par le rapport Malama<sup>46</sup>. La révision totale de la loi du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre<sup>47</sup>, que le Conseil fédéral a adoptée le 17 décembre 2014 à l'intention de l'Assemblée fédérale, offre l'occasion de procéder à cette modification.

Les conventions conclues avec les cantons ne seront pas limitées au droit pénal accessoire, comme l'ont demandé différents cantons, sans quoi les avantages d'une collaboration avec les cantons seraient par trop restreints, en ceci notamment que la collaboration en matière d'identification de falsifications de documents (art. 252 CP) serait remise en question, alors que l'AFD dispose de connaissances techniques particulièrement approfondies dans ce domaine. A l'heure actuelle, il n'est pas prévu d'attribuer à l'administration des douanes des compétences propres dans le domaine du code pénal, et il n'est pas non plus envisagé de lui en octroyer à l'avenir.

Enfin, l'al. 1 doit être adapté en ce sens que de telles conventions relatives au transfert de tâches de police cantonales peuvent être conclues avec *tout canton* qui en fait la demande.

<sup>45</sup> RS 514.51, 514.54, 946.202

<sup>46</sup> FF 2012 4161 4266

<sup>47</sup> RS 741.03; cf. message du 17 décembre 2014 concernant la loi sur les amendes d'ordre (FF 2015 909)

En 2006, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et l'AFD étaient déjà arrivées à la conclusion<sup>48</sup> qu'il est judicieux d'offrir également aux cantons de l'intérieur du pays la possibilité de transférer certaines tâches de police à l'administration des douanes. En effet, dans les trains ayant un lien avec la frontière, le Corps des gardes-frontière effectuée de toute façon des contrôles douaniers jusqu'à l'intérieur du pays. Etant donné que le franchissement de la frontière cantonale est synonyme de changement de compétence cantonale, il semble judicieux de prévoir ici aussi la possibilité pour le Cgfr de traiter directement les cas de peu d'importance sans faire appel à la police cantonale compétente localement. Dans le domaine des migrations, et notamment sur l'axe nord-sud, cette exploitation des synergies a une importance non négligeable, par exemple pour des cantons tels qu'Uri ou Schwytz. L'association à Schengen a créé un deuxième motif pour conclure des conventions avec certains cantons de l'intérieur du pays, à savoir le contrôle des personnes aux frontières extérieures de l'espace Schengen situées dans des aéroports de faible importance. Dans ces derniers, le Corps des gardes-frontière est déjà présent de manière sporadique pour effectuer les contrôles douaniers. Il est par conséquent judicieux que le Cgfr puisse également effectuer d'éventuels contrôles de personnes. Cela représente un double gain de ressources en faveur des autres tâches cantonales de police; en effet, la police cantonale concernée ne doit pas acquérir les connaissances spécifiques relatives aux contrôles des personnes effectués conformément aux normes très fouillées de Schengen; par ailleurs, elle ne doit pas engager de moyens propres sur ces aéroports. Les contrôles des personnes effectués lors du franchissement de la frontière sont une des compétences clés du Cgfr et font partie de la formation de base des gardes-frontière. De plus, dans le cas particulier des aéroports de faible importance, ces contrôles des personnes peuvent être couplés aux contrôles douaniers. Jusqu'à présent, les conventions avec les cantons de l'intérieur du pays concernés se fondaient en particulier sur l'art. 44 Cst.; le rapport Malama<sup>49</sup> considère qu'à long terme une telle base légale est trop générale et par conséquent insatisfaisante. La possibilité de conclure des conventions même avec les cantons de l'intérieur du pays permet de mettre en œuvre une conclusion du rapport Malama et de procéder ainsi à une mise à jour du droit.

D'après le complément apporté à l'al. 2, les conventions ne doivent pas seulement régler expressément l'étendue des tâches déléguées et la prise en charge des frais, mais aussi le secteur d'intervention. En pratique, cette façon de procéder est déjà appliquée à l'heure actuelle et s'est révélée pragmatique, car les conditions géographiques sont très différentes d'un canton à l'autre. Par conséquent, les tâches policières déléguées par les cantons sont assumées dans l'espace frontalier, sur des lignes ferroviaires internationales et dans des aéroports. Le secteur d'intervention ne doit pas obligatoirement être identique à l'espace frontalier longeant la frontière douanière; dans des cas isolés, en raison de la proximité de la frontière, il peut également comprendre des parties d'un canton de l'intérieur du pays (cf. les conventions déjà conclues avec les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures et d'Appenzell Rhodes-Intérieures). Finalement, pour l'accomplissement des tâches dans les trains,

<sup>48</sup> Rapport de la CCDJP et de l'AFD du 15 mars 2006 concernant la future forme de collaboration entre les cantons et le Corps des gardes-frontière / l'Administration fédérale des douanes

<sup>49</sup> FF 2012 4161 4266

le secteur d'intervention peut aussi comprendre des gares (par exemple pour la remise de personnes à la police).

Le droit en vigueur prévoit déjà à l'al. 2 la prise en charge des frais dans les conventions. Ce point est par conséquent traité dans toutes les conventions conclues avec les cantons, ces derniers accordant en règle générale une indemnisation de 15 % pour les frais et les dépenses en relation avec l'encaissement de fonds sur la base de la convention.

La statistique du Corps des gardes-frontière concernant l'encaissement d'amendes et de dépôts pour amendes en faveur des cantons se présente comme suit:

Année	Nombre de cas dans lesquels une amende ou un dépôt pour amendes ont été perçus	Montant perçu	Coûts de perception en faveur de l'AFD	Montant versé aux cantons
2013	11 448	3 524 210	355 808	3 168 402
2014	13 039	4 076 417	413 529	3 662 888

Jusqu'à présent, les cantons n'ont pris en charge aucuns frais supplémentaires pour les prestations fournies par l'AFD (décision du Département fédéral des finances).

Du point de vue des finances fédérales, la charge administrative serait disproportionnée par rapport au rendement. Cependant, une indemnisation financière devra être examinée au cas par cas pour les prestations de service d'une certaine ampleur qui sont clairement identifiables. Si plusieurs cantons devaient être touchés par une mesure de ce genre, il faudrait également envisager la possibilité d'une facturation forfaitaire par l'intermédiaire de la CCDJP ou de la CCPCS.

Le cas échéant, une facturation entrerait également en ligne de compte pour l'engagement du Cgfr dans le cadre des contrôles des personnes dans les grands aéroports (48 membres du Cgfr à l'aéroport de Genève et 28 membres du Cgfr à l'aéroport de Bâle). On a cependant renoncé à une telle mesure jusqu'à ce jour: les contrôles de personnes aux frontières font non seulement partie intégrante des contrôles douaniers, mais sont en outre assumés par le Cgfr en faveur des cantons depuis 1964<sup>50</sup> déjà, sans qu'une facturation ait jamais été effectuée à leur égard. Selon le droit actuel, le Cgfr effectue des contrôles des personnes aux frontières extérieures de l'espace Schengen tant dans le cadre de ses tâches ordinaires que sur la base des conventions conclues entre le Département fédéral des finances et les cantons (art. 9, al. 2, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers [LEtr]<sup>51</sup> et art. 97 LD; cf. art. 23, al. 3, de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas [OEV]<sup>52</sup>). Les contrôles des personnes représentent donc une tâche confiée à l'administration des douanes par le droit fédéral ainsi qu'une tâche d'exécution déléguée par les cantons à l'administration des douanes.

Etant donné que, dans certaines conditions, il reste aujourd'hui possible d'effectuer des contrôles policiers de personnes aux frontières intérieures dans le cadre de contrôles douaniers, les connaissances techniques nécessaires sont préservées au

<sup>50</sup> Par circulaire du 14 mai 1964, le Département fédéral de justice et police a délégué au Cgfr les contrôles des personnes aux frontières de tous les cantons.

<sup>51</sup> RS 142.20

<sup>52</sup> RS 142.204

sein du Cgfr et sont transmises lors de la formation des gardes-frontière. Cependant, depuis l'association de la Suisse à Schengen, les contrôles des personnes se portent en priorité sur les aéroports, plus particulièrement sur les vols extra-Schengen. Il semble donc à la fois efficient et adéquat d'y engager également les ressources professionnelles disponibles, d'autant plus que les membres du Cgfr concernés peuvent simultanément assumer aussi des tâches douanières. Le fait que les cantons aient ainsi la possibilité d'affecter des ressources policières à d'autres tâches alors que la situation en matière de personnel est de toute façon tendue est un effet secondaire positif.

L'al. 3 actuel, qui dispose que le Département fédéral des finances peut déléguer à l'administration des douanes la conclusion de conventions avec les cantons, doit être abrogé. A l'avenir, les conventions devront être signées par le chef du Département fédéral des finances.

#### *Art. 100*      Compétences générales

L'habilitation de l'administration des douanes à désigner le personnel qui a les compétences fixées dans les art. 100 à 105 est désormais définie à l'art. 91a. L'al. 2 est donc abrogé.

#### *Art. 104*      Mise en sûreté provisoire, restitution et confiscation

Les objets et les valeurs patrimoniales susceptibles d'être utilisés en tant que moyens de preuve dans une procédure pénale ou dont la confiscation est probable sont séquestrés provisoirement par l'administration des douanes à l'intention de l'autorité compétente (art. 104). Or, l'expérience a montré que cette dernière n'est pas toujours disposée à prendre en charge les objets, valeurs patrimoniales et moyens de preuve qui ont été mis en sûreté.

L'art. 223a OD (dans sa version du 27 juin 2012<sup>53</sup>) prévoit par conséquent que le droit de gage douanier soit appliqué aux objets, valeurs patrimoniales et moyens de preuve qui sont séquestrés provisoirement en application de l'art. 104 LD, mais qui ne sont pas pris en charge par l'autorité compétente (let. a). Ces objets, valeurs patrimoniales et moyens de preuve peuvent donc être réalisés en tant que gage douanier (réalisation immédiate, vente de gré à gré, vente aux enchères). Sont confisqués et détruits les objets qui, selon toute vraisemblance, sont soumis à confiscation (let. b). Les valeurs patrimoniales doivent être comptabilisées dans la caisse fédérale.

Au vu du principe de légalité, il semble judicieux de transférer la présente disposition, sous une forme modifiée, dans la loi formelle. Elle n'a pas été contestée lors de la procédure de consultation. Comme le texte actuel de l'art. 104 n'est pas entièrement satisfaisant, l'occasion a été saisie d'en reformuler la teneur. L'AFD peut mettre en sûreté provisoirement des objets et des valeurs patrimoniales (al. 1). Elle doit transmettre les objets et les valeurs patrimoniales mis provisoirement en sûreté à l'autorité compétente, qui ordonne un séquestre (al. 2). Si cette dernière y renonce et n'ouvre pas de procédure pénale, l'administration des douanes doit restituer les objets ou les valeurs patrimoniales à l'ayant droit (al. 3), à moins qu'elle décide, en

application des art. 69 et 70 CP<sup>54</sup>, de la confiscation autonome d'objets qui sont dangereux ou interdits, qui ont servi ou peuvent servir à la commission d'une infraction (*instrumenta sceleris*) ou qui proviennent d'une infraction (*producta sceleris*), ou de la confiscation de valeurs patrimoniales qui sont le résultat d'une infraction ou qui sont destinées à décider l'auteur d'une infraction (al. 4). La décision de l'AFD peut faire l'objet d'un recours.

#### *Art. 110*          Systèmes d'information de l'administration des douanes

En vertu de l'art. 110, al. 3, le Conseil fédéral est habilité par le législateur à édicter des dispositions d'exécution dans le domaine de la protection des données. Cet article doit être complété et précisé en ce sens que le Conseil fédéral doit pouvoir édicter des dispositions relatives à la reprise de données provenant de systèmes d'information de la Confédération (let. c) ainsi qu'à l'autorisation de collecter et de communiquer des données sur la base des art. 112 et 113 (let. d<sup>bis</sup>). La disposition en question se réfère aux art. 110a à 112 et habilite le Conseil fédéral à édicter les dispositions d'exécution requises à cet effet.

Les articles ci-après règlent uniquement les droits d'accès des autorités suisses autres que l'Administration fédérale des douanes, celle-ci devant être considérée comme un organe unique responsable du traitement des données bien qu'elle soit organisée de manière décentralisée et répartie sur différents sites.

#### *Art. 110a*          Système d'information en matière pénale

Le système d'information en matière pénale exploité depuis le 1<sup>er</sup> mars 2000 par l'AFD a été remplacé au début du mois de novembre 2014 par une nouvelle application informatique («eLynx»). En vue de l'introduction de cette nouvelle application, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 20 septembre 2013 relative au système d'information en matière pénale de l'Administration fédérale des douanes (OSIP-AFD)<sup>55</sup>; elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2013.

Comme l'ancien système d'information, ce système permet de traiter, sur un plan général, les données personnelles qui sont nécessaires dans le cadre d'affaires pénales ainsi que de procédures d'assistance administrative et d'entraide judiciaire relevant de la compétence de l'AFD. Les développements technologiques récents autorisent un traitement plus efficace et plus rationnel des données requises. Préalablement à l'édiction de l'OSIP-AFD, l'Office fédéral de la justice (OFJ) et le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) estimaient que les actuels art. 110 et 112 LD ne satisfaisaient que partiellement aux exigences en matière de protection des données que doit remplir une base légale formelle. Les nouveaux articles 110a à 110h permettent de procéder à une adaptation détaillée des dispositions en question.

L'al. 1 expose à quelles différentes fins des données personnelles sont traitées.

L'al. 2 énumère les catégories de données personnelles traitées.

<sup>54</sup> RS 311.0

<sup>55</sup> RS 313.041



*Art. 110b*      Système d'information pour la gestion des résultats  
des contrôles douaniers

Ce système d'information permet de procéder, à l'échelle nationale, à une saisie structurée, uniforme et rationnelle des résultats concernant les contrôles douaniers effectués par les bureaux de douane dans le cadre de la circulation transfrontalière des marchandises (système d'information «Argos»).

Il permet d'effectuer une analyse (des risques) complète, un contrôle subséquent des taxations et des processus (sur la base des dossiers ou du contrôle du système) ainsi que des tâches apparentées (téléchargement de documents relatifs aux contrôles, calcul automatique de la différence lors de la taxation, etc.).

L'al. 2 définit le but du système d'information, à savoir la gestion des résultats des contrôles douaniers et la collecte des données nécessaires à l'analyse des risques et à l'établissement des rapports liés au mandat de prestations de l'AFD.

L'al. 3 énumère les données personnelles que le système permet de traiter. Comme il est également possible de saisir dans le système d'information des mesures pouvant être prises (par ex. retrait d'une autorisation) et des indications concernant une procédure pénale, le contenu du système d'information peut être qualifié de sensible.

*Art. 110c*      Système d'information pour l'établissement d'analyses des risques

Le centre de situation et d'analyse de l'AFD est le centre de compétences en matière de gestion de l'information et d'analyse des risques. Le système d'information de celui-ci est exploité depuis 10 ans et régi par l'annexe A 21 de l'ordonnance du 4 avril 2007 sur le traitement des données personnelles dans l'Administration fédérale des douanes (ordonnance sur le traitement des données dans l'AFD)<sup>56</sup>. Toutes les informations relatives à des événements particuliers, des constatations ou des découvertes sont annoncées sous une forme électronique standardisée par les bureaux de douane, les postes de gardes-frontière ainsi que les services spécialisés des directions d'arrondissement et de la Direction générale des douanes, et sont collectées et gérées par le centre de situation et d'analyse, qui établit sur cette base des analyses des risques concernant les marchandises, les entreprises, les procédures, les genres de trafic, etc. Certaines de ces informations représentent des données sensibles, raison pour laquelle la base légale matérielle en vigueur est insuffisante et doit être remplacée par une base légale formelle. Le centre de situation et d'analyse reçoit chaque année près de 2000 annonces qui sont traitées et mises à la disposition des offices de l'AFD sous forme de rapports de situation hebdomadaires, de bulletins hebdomadaires ou de profils de risques.

L'al. 2 expose le but du fichier de données ainsi que les différentes catégories de données pouvant être traitées en lien avec une personne.

L'al. 3 énumère les catégories de données personnelles traitées.

Les profils de risques représentent un outil de travail indispensable pour le placement sous régime douanier et l'application des actes législatifs de la Confédération autres que douaniers. C'est pourquoi l'al. 4 précise que les profils de risques peuvent être rendus accessibles uniquement à des collaborateurs autorisés sur les pages Intranet de l'administration des douanes.

*Art. 110d*      Système d'information pour le soutien à la conduite

Le système d'information pour le soutien à la conduite («FUELS») est un système uniforme de gestion de l'engagement utilisé dans les centrales d'engagement de l'AFD et permettant la connexion des forces d'intervention à un système de localisation. Il permet en outre de mettre en œuvre une planification uniforme du service qui simplifie le positionnement des moyens d'intervention et facilite la saisie des événements. Il a pour but non seulement de représenter les événements et de simplifier le traitement des alarmes, mais également d'assurer un échange rapide d'informations et de données. L'orientation stratégique des contrôles exercés par le Cgfr est caractérisée par une grande souplesse géographique et la détermination d'un ordre de priorités tenant dûment compte des risques. Cependant, le système d'information contribue aussi fondamentalement à accroître l'efficacité des activités de l'administration des douanes et de la collaboration entre le Cgfr et la douane civile. Ce projet de grande envergure, qui est en phase de développement, sera opérationnel à fin 2015.

Les al. 1 et 2 définissent les principes du système d'information. L'al. 2 se rapporte notamment au pilotage opérationnel et stratégique des engagements.

L'al. 3 porte sur le traitement des données personnelles. Dans certains cas, il peut s'agir de données sensibles. Les let. a et b se réfèrent aux indications relatives à des personnes, des moyens de transport, des marchandises, des objets et des valeurs patrimoniales ainsi qu'aux informations relatives aux événements qui sont annoncés aux centrales d'engagement, par exemple une annonce indiquant qu'un véhicule suspect a franchi la frontière verte. La let. c se rapporte aux informations relatives à l'utilisation des ressources de l'AFD et des autorités partenaires associées. Ces informations servent à assurer une utilisation efficace et appropriée des ressources.

*Art. 110e*      Système d'information pour la documentation de l'activité  
du Corps des gardes-frontière

L'art. 110e se réfère au système d'information «RUMACA» du Corps des gardes-frontière (*Rapport- und Meldewesen/Arbeitsergebnisse/Controlling/Analyse*; rapports et annonces/résultats du travail/controlling/analyse).

Ce système, en service depuis 2004, est utilisé par la quasi-totalité des membres du Cgfr ainsi que par une partie de la douane civile. Chaque année, près de 80 000 événements ou découvertes relevant du domaine policier ou fiscal y font l'objet d'une saisie.

Le système d'information contient certaines données sensibles, raison pour laquelle il est nécessaire d'élaborer une base légale formelle en la matière.

L'al. 1 expose le but du système d'information, et l'al. 2 énumère son contenu. L'al. 3 règle, en fonction des tâches exécutées, l'accès en ligne des collaborateurs de l'Office fédéral de la police et du Secrétariat d'Etat aux migrations. En vertu de l'al. 3, let. b, les collaborateurs de l'Office fédéral de la police actifs dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, c'est-à-dire les collaborateurs du Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent (MROS), ont désormais accès au système.

Depuis le 1<sup>er</sup> février 2009, l'AFD soutient la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme en contrôlant le trafic transfrontière de l'argent liquide (art. 95, al. 1<sup>bis</sup>, LD; voir aussi l'ordonnance du 11 février 2009 sur le contrôle du

trafic transfrontière de l'argent liquide<sup>57</sup>). Cette possibilité de contrôle revêt une importance considérable dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, car le transport transfrontière de l'argent liquide occasionne une interruption du flux électronique régulé et surveillé des capitaux, qui ne peut guère être contrôlé d'une autre manière. Les procédures pénales instruites ont permis de montrer que les ventes mobilières réalisées contre espèces, en particulier celles de biens de luxe, sont utilisées de plus en plus souvent en tant que solution de remplacement au blanchiment d'argent classique. C'est avant tout l'argent provenant du commerce de stupéfiants qui fait régulièrement l'objet d'un blanchiment par des ventes mobilières.

Les données recueillies par l'AFD dans le cadre du contrôle de l'argent liquide revêtent donc une importance considérable pour le MROS. Ce dernier a notamment pour tâche d'analyser les communications de soupçons émanant des intermédiaires financiers et concernant le blanchiment d'argent, les infractions préalables au blanchiment d'argent, la criminalité organisée et le financement du terrorisme. Il doit également dénoncer ces cas à l'autorité de poursuite pénale compétente si cela s'avère nécessaire (art. 23, al. 4, de la loi du 10 octobre 1997 sur le blanchiment d'argent [LBA]<sup>58</sup>). Afin que les informations requises pour l'analyse puissent être mises à disposition, le droit en vigueur prévoit uniquement que, si le MROS en fait la demande, l'AFD transmet, au cas par cas, des données concernant le trafic transfrontière de l'argent liquide. Cette façon de procéder ne permet pas de satisfaire à la nécessité d'établir dans les plus brefs délais une évaluation des communications de soupçons du MROS, étant donné que les délais prévus sont extrêmement courts. En effet, les valeurs patrimoniales qui font l'objet d'une communication de soupçons au MROS ne peuvent notamment être bloquées que pour une durée maximale de cinq jours ouvrables par l'intermédiaire financier ayant annoncé le cas (art. 10, al. 2, LBA). L'accès direct au système d'information du Corps des gardes-frontière doit donc permettre au MROS de contrôler à l'avenir, dans le cadre de l'évaluation des cas suspects, de manière juridiquement valable et dans les délais légaux, si un cas présente des liens avec le trafic transfrontière de l'argent liquide.

Enfin, l'al. 4 dispose que les collaborateurs des autorités cantonales de police peuvent avoir accès au système d'information dans le cadre de conventions réglant les tâches de police conformément à l'art. 97 LD.

*Art. 110f*      Système d'information pour appareils de prises de vue, de relevé et autres appareils de surveillance

En vertu de l'art. 108 LD, il est possible d'utiliser à certaines conditions des appareils de prises de vue, de relevé et d'autres appareils de surveillance. Certaines des données recueillies à l'aide de ces appareils représentent des données sensibles ou des profils de la personnalité (art. 3, let. c et d, LPD<sup>59</sup>).

Parmi les images recueillies aujourd'hui en vertu de l'art. 108 LD, certaines de celles qui sont prises par le système de recherche automatisée de véhicules et surveillance du trafic (RVS) sont enregistrées dans un système central d'information, sans que cette pratique soit clairement définie à l'art. 108 LD ou dans l'ordonnance

<sup>57</sup> RS 631.052

<sup>58</sup> RS 955.0

<sup>59</sup> RS 235.1

du Conseil fédéral du 4 avril 2007 régissant l'utilisation d'appareils de prises de vue, de relevé et d'autres appareils de surveillance par l'Administration fédérale des douanes<sup>60</sup>. Le nouveau art. 110f proposé vise donc à combler cette lacune et à permettre la gestion et l'enregistrement centralisés des images et des prises de vue recueillies.

Cette disposition s'applique également aux enregistrements audio et vidéo qui sont établis dans le cadre d'observations (art. 128a).

#### *Art. 110g* Interfaces

Les systèmes d'information mentionnés aux art. 110a à 110f peuvent présenter des interfaces les uns avec les autres ainsi qu'avec d'autres systèmes d'information de l'AFD (al. 1). Les interfaces permettent à chaque collaborateur de l'AFD d'accéder, par une seule interrogation, aux différents systèmes d'information dans le cadre de leur autorisation de traitement des données. Une interface commune avec d'autres systèmes d'information de la Confédération n'est admise que si elle concerne uniquement des informations provenant des différents systèmes d'information auxquels l'AFD a de toute manière déjà accès (al. 2). Ces systèmes sont, entre autres, les suivants: le système automatisé de recherche (RIPOL), le système d'information Schengen (SIS), le registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules (MOFIS), le registre des autorisations de conduire (FABER) et les systèmes des autorités partenaires cantonales. La présente disposition a pour but de permettre un échange automatique de données dans le cadre de l'autorisation d'accès aux différents systèmes d'information dont bénéficie l'AFD.

#### *Art. 110h* Plates-formes d'exploitation

L'art. 110h prévoit la possibilité de mettre en place des plates-formes d'exploitation servant à traiter et à analyser, en fonction des besoins, les données provenant des différents systèmes d'information de l'AFD en vue de leur future exploitation par l'utilisateur final, ainsi qu'à visualiser ces données sous forme de graphiques, de tableaux ou de cartes et à les rendre ainsi compréhensibles.

#### *Art. 115* Objet et champ d'application

Le complément apporté à la disposition sur l'objet et le champ d'application de l'assistance administrative internationale vise à maintenir la pratique actuelle en permettant à l'AFD de transmettre directement, sans recourir à une procédure formelle particulière, des informations et des documents à l'autorité douanière étrangère qui en fait la demande (al. 3). Cette mesure vise à simplifier et à accélérer l'exécution de l'assistance administrative.

La disposition en question concerne non seulement les documents et les informations se trouvant en la possession de l'administration des douanes, mais également ceux que cette dernière demande aux expéditeurs et destinataires agréés de conserver et qu'elle peut exiger pour effectuer a posteriori un contrôle de routine.

<sup>60</sup> RS 631.053

Lorsqu'il est nécessaire de recourir à des mesures de contrainte pour collecter les documents requis, les personnes concernées restent soumises à l'obligation de coopérer et conservent leur droit de participation et leur droit de recours au sens des art. 115*d* à 115*i*.

#### *Art. 128a* Observation

L'AFD est compétente en matière de poursuite et de jugement d'infractions à la loi sur les douanes ainsi que d'une quantité d'autres infractions à la législation administrative fédérale (actes législatifs autres que douaniers). Il convient de citer en particulier la soustraction d'impôts indirects et de redevances (TVA sur l'importation de biens, impôt sur les huiles minérales, impôt sur le tabac, impôt sur la bière, redevance sur le trafic des poids lourds, taxe d'incitation sur les COV, etc.), le trafic prohibé (non-respect des interdictions ou des restrictions d'importation, d'exportation et de transit) ou encore les infractions à la législation sur les épizooties, sur la protection des animaux et sur la conservation des espèces. Les personnes qui commettent de telles contraventions ou de tels délits s'exposent généralement à une amende ou à une peine pécuniaire. Les redevances soustraites font l'objet d'une poursuite pénale et d'une perception subséquente.

La poursuite pénale est alors régie par la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA)<sup>61</sup>, par la loi sur les douanes et par les actes législatifs de la Confédération autres que douaniers qui sont pertinents. L'exécution, au sein de l'AFD, des procédures ordinaires au sens de la DPA relève de la compétence de la section antifraude. Cette dernière appartient à la partie civile de l'administration des douanes. Les membres de la section antifraude douanière ont mené à bien une formation de spécialiste de douane ou de garde-frontière ainsi qu'une formation complémentaire spéciale de deux ans axée sur la poursuite pénale, la criminologie et sur d'autres domaines techniques. Depuis l'automne 2013, les étudiants obtiennent un diplôme fédéral après avoir réussi l'examen professionnel supérieur pour enquêteurs de douane. Seuls les collaborateurs de la section antifraude douanière sont considérés comme des fonctionnaires spécialement formés au sens de l'art. 20 DPA.

En vertu de la DPA, la section antifraude douanière peut appliquer des mesures de contrainte. Elle peut citer des personnes à comparaître, les faire amener par la police et effectuer des auditions. Sur la base d'un mandat écrit du directeur d'arrondissement, elle peut perquisitionner des locaux, fouiller des personnes et analyser des enregistrements. Elle a également la possibilité de séquestrer des objets et des valeurs patrimoniales à titre de preuve ou en vue de les confisquer. S'il existe une cause d'arrestation, elle peut en outre arrêter provisoirement une personne suspecte et demander son arrestation auprès du tribunal cantonal des mesures de contrainte. Le jugement des recours formés contre la prescription ou l'application de mesures de contrainte relève de la compétence du Tribunal pénal fédéral. Outre les compétences en matière de procédure pénale qu'elle exerce dans le cadre des tâches (douanières) qui lui sont confiées, la section antifraude douanière dispose des compétences mentionnées aux art. 100 ss LD. Celles-ci comprennent notamment le contrôle et l'établissement de l'identité de personnes, l'appréhension et la palpation de personnes ainsi que la fouille corporelle. La loi sur les douanes permet en outre à la section antifraude douanière de garantir des marchandises par un gage douanier.

<sup>61</sup> RS 313.0

Ce dernier sert à régler les redevances soustraites ainsi que les amendes et les frais occasionnés.

L'observation et les enregistrements audio et vidéo effectués à des fins d'observation constituent d'importants moyens d'enquête pour la section antifraude douanière. Les cas de contrebande, qui représentent des infractions commises de manière furtive dans les espaces publics, ne peuvent notamment être poursuivis avec efficacité, sur le plan pénal, que si l'autorité de poursuite pénale dispose des moyens nécessaires pour prouver de manière transparente le déroulement de ces infractions en vue de leur évaluation pénale. Seule une observation dûment planifiée, ciblée et de longue durée des personnes ou des véhicules suspects permet de découvrir des infractions qualifiées, par exemple l'introduction illégale, par métier ou par habitude, de marchandises en Suisse. A titre d'exemple, il faut citer les deux cas suivants, dans lesquels l'AFD a pu mener des enquêtes pénales à bonne fin grâce à l'observation:

Sur la base d'enquêtes préliminaires, des inconnus étaient soupçonnés d'introduire des quantités importantes de denrées alimentaires en contrebande d'Allemagne en Suisse à l'aide de véhicules de transport légers en passant par des postes frontalières inoccupés. Grâce à des observations prolongées effectuées à partir de la frontière, l'AFD a pu découvrir le réseau de diffusion des contrebandiers. Les perquisitions que la section antifraude de la douane a ensuite effectuées dans plusieurs cantons lui ont permis de séquestrer plus de 170 tonnes de denrées alimentaires. Le montant total des redevances ainsi soustraites avoisinait un million de francs. Douze personnes ont pu être convaincues de soustraction douanière et de soustraction d'impôt commises par métier.

Dans un autre cas, des autorités étrangères ont transmis à la section antifraude de la douane, par l'intermédiaire de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, des informations indiquant qu'une personne déterminée importait illégalement en Suisse, à des fins commerciales, des perroquets appartenant à des espèces protégées ainsi que des œufs de ces oiseaux. Des observations ont permis de découvrir tous les endroits où le suspect détenait les oiseaux en question. Quelque 400 perroquets ont été découverts et séquestrés lors des perquisitions. Une grande partie de ces oiseaux appartenait à des espèces protégées, certaines d'entre elles étant même gravement menacées d'extinction.

L'observation est une activité d'enquête lors de laquelle des opérations et des personnes sont observées et enregistrées pendant un certain temps, cela dans l'espace public, en vue d'une analyse des résultats pour les besoins de la poursuite pénale. Quant à savoir si l'observation constitue une atteinte aux droits fondamentaux de la personne observée, le Tribunal fédéral et la Cour européenne des droits de l'homme ne se sont pas encore prononcés sur la question à ce jour. La doctrine récente a tendance à répondre à cette question par l'affirmative, du moins lorsque la durée de l'observation se prolonge (cf. message du 21 décembre 2005 relatif à l'unification du droit de la procédure pénale<sup>62</sup>). Par conséquent, une base légale fixant les conditions auxquelles une observation peut être effectuée a été créée sous la forme des art. 282 et 283 du code de procédure pénale suisse (CPP)<sup>63</sup>, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Son admissibilité vaut pour les procédures pénales soumises au CPP; elle ne s'étend pas à celles qui relèvent du droit pénal administratif. Dans la

<sup>62</sup> FF 2006 1057 (1235)

<sup>63</sup> RS 312.0

doctrine récente, on déplore également l'absence d'une base légale autorisant les mesures de ce genre dans le cadre du droit pénal administratif<sup>64</sup>. Dans une expertise du 8 avril 2010 destinée à la Commission de la politique de sécurité du Conseil des Etats, l'Office fédéral de la justice a en revanche constaté en substance que l'observation par l'AFD est admissible – du moins dans l'espace proche de la frontière – en application de l'art. 108 LD et de l'ordonnance du 4 avril 2007 réglant l'utilisation d'appareils de prises de vue, de relevé et d'autres appareils de surveillance par l'Administration fédérale des douanes<sup>65</sup>. Enfin, il convient de mentionner que, bien qu'il n'existe aucune base légale explicite, des personnalités réputées considèrent comme légale<sup>66</sup>, même après l'entrée en vigueur du CPP, une observation ayant lieu dans le champ d'application de la DPA.

Pour l'AFD, l'observation constitue une mesure d'enquête fondamentale et efficace dans le domaine de la contrebande commise par métier ou en bande organisée. Il faut par conséquent garantir que cette mesure d'enquête sera définie de manière explicite et précise dans une loi afin qu'elle résiste encore à l'examen des tribunaux après l'entrée en vigueur du CPP et compte tenu de la doctrine récente.

La possibilité de procéder à une observation et d'effectuer des enregistrements audio et vidéo à des fins d'observation doit être inscrite à l'art. 128a. Cette disposition correspond dans une large mesure aux art. 282 et 283 CPP. Conformément aux critiques exprimées lors de la procédure de consultation, une observation ne doit être admise que dans le cadre de crimes et de délits. L'observation ne repose que sur les compétences qui sont confiées par la loi à l'AFD, dans le domaine de la poursuite pénale, conformément à l'art. 1 de l'ordonnance du 4 avril 2007 réglant les compétences de l'Administration fédérale des douanes en matière pénale<sup>67</sup>. Elle est ordonnée par les autorités de l'AFD qui sont chargées de la conduite des procédures administratives, c'est-à-dire les sections antifraude douanière des quatre directions d'arrondissement, et est mise en œuvre sur l'ensemble du territoire suisse.

Il est fréquent que des cas graves soient découverts simplement parce que des événements et des personnes ont pu être observés à la suite d'un simple soupçon initial ou d'un délit mineur. L'observation constitue donc souvent la toute première phase d'une enquête pouvant concerner des délits qui sont encore en cours<sup>68</sup>. Pour qu'une observation soit ordonnée, il faut donc qu'il existe un soupçon initial et qu'une enquête de droit pénal administratif soit ouverte. Toutefois, malgré le libellé restrictif de l'al. 1, let. a, qui correspond à celui de l'art. 282 CPP, l'observation ne concerne pas uniquement des délits déjà commis, mais également des délits continus n'ayant pas encore été perpétrés. Il incombe à la Direction générale des douanes d'autoriser les observations qui durent plus de 30 jours (al. 2). La position de la DGD en ce qui concerne de telles autorisations correspond à celle d'un ministère public, qui doit autoriser, en vertu de l'art. 282, al. 2, CPP, la poursuite d'une observation ayant duré plus d'un mois. Aucune autorisation judiciaire n'est nécessaire à

<sup>64</sup> Cf. Andreas Eicker/Friedrich Frank/Jonas Achermann, *Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht*, Berne 2012, p. 191 ss.

<sup>65</sup> RS 631.053

<sup>66</sup> Cf. Andreas J. Keller, *Grundrechtskonformität und Tauglichkeit des Verwaltungsstrafrechts als Prozessgesetz, Anhand einer kritischen Darstellung der Rechtsprechung*, in: Andreas Eicker (Hrsg.), *Aktuelle Herausforderungen für die Praxis im Verwaltungsstrafverfahren*, Berne 2013, p. 183.

<sup>67</sup> RS 631.09

<sup>68</sup> Cf. Niklaus Schmid, *Praxiskommentar, Schweizerische Strafprozessordnung*, Zurich/St-Gall 2009, art. 282, N 13.

cet effet; le code de procédure pénale ne prévoit pas non plus la délivrance d'une telle autorisation<sup>69</sup>.

Par ailleurs, il faut distinguer clairement l'observation fondée sur l'art. 128a LD de celle visée à l'art. 108 LD concernant l'utilisation d'appareils de prises de vue, de relevé et d'autres appareils de surveillance. Contrairement à l'observation, l'utilisation de ces appareils ne se limite pas à des cas concrets de poursuite pénale, mais intervient également dans le cadre de l'exécution ordinaire des tâches, notamment dans l'espace frontalier.

*Art. 132* Dispositions transitoires

L'al. 7 se réfère à une disposition transitoire qui est devenue sans objet en raison de l'expiration du délai qui y est mentionné et qui peut par conséquent être abrogée.

*Art. 132a* Disposition transitoire relative à la modification du ...

Doivent être assermentées conformément à l'art. 91a non seulement les personnes qui parviennent à une fonction pour laquelle l'assermentation est prévue, mais aussi celles qui assument déjà une telle fonction.

## **2.1 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, dernière phrase*

L'art. 1, al. 3, dernière phrase, 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 (arrêté fédéral relatif à Schengen)<sup>70</sup>, qui prévoit un effectif minimal du Corps des gardes-frontière, doit être abrogé. Cela correspond à la demande exprimée dans le postulat n° 10.3888 du 12 octobre 2010 de la Commission de gestion du Conseil des Etats intitulé «Examen en vue d'une abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Corps des gardes-frontière dans l'arrêté fédéral relatif à Schengen».

Le Conseil fédéral, qui est conscient de la nécessité d'une protection efficace des frontières, s'engage pour qu'elle soit garantie dans le cadre des crédits disponibles. Il avait déjà fait part de cette position dans son avis du 26 janvier 2011<sup>71</sup> concernant le rapport du 12 octobre 2010 de la Commission de gestion du Conseil des Etats intitulé «Evaluation de l'Administration fédérale des douanes: pilotage stratégique, gestion des tâches et gestion des ressources».

<sup>69</sup> Il ne s'agit pas de cas de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication au sens des art. 269 ss CPP (RS 312.0), qui est soumise à l'autorisation du tribunal des mesures de contrainte (art. 272 CPP). Par ailleurs, la loi fédérale sur le droit pénal administratif (RS 313.0) ne prévoit pas non plus la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication.

<sup>70</sup> RS 362

<sup>71</sup> FF 2011 1879 1891



La pression migratoire que les événements d'Afrique du Nord ont déclenchée à la fin de 2010 à la frontière sud de notre pays et qui persiste depuis lors, les nombreux succès en matière de recherches obtenus grâce au système d'information Schengen (SIS) et le nombre élevé de cas de criminalité transfrontalière et de contrebande démontrent avec constance l'importance d'une protection des frontières efficace et complète (domaines de la fiscalité, de la sécurité et des migrations).

Il n'est cependant pas possible de calculer exactement l'effectif minimal nécessaire pour un Cgfr opérant de façon crédible tant en ce qui concerne la fourniture de prestations que la sauvegarde de la sécurité. Ce qui est déterminant, c'est l'efficacité obtenue. C'est ainsi que, en plus de la garantie de l'effectif nécessaire, d'autres mesures sont prises afin d'atteindre une efficacité aussi élevée que possible avec les ressources humaines disponibles: le recours à des moyens techniques assurant des contrôles plus rapides et sûrs à la frontière est constamment amélioré et, dans la mesure du possible, étoffé. Quant à la tactique d'engagement du Cgfr, qui est fondée sur des engagements de renfort régionaux axés sur la situation, elle a fait ses preuves et est efficiente. Cette procédure offre une grande souplesse et permet d'agir de façon rapide et adéquate. Par ailleurs, la collaboration du Cgfr avec les autorités partenaires cantonales et internationales (notamment dans le cadre de Schengen) est encouragée. Enfin, l'amélioration constante de l'interaction entre le Cgfr et la douane civile permet d'utiliser pleinement et de manière synergique les points forts des deux catégories de collaborateurs de l'AFD dans le cadre de la lutte contre la criminalité transfrontalière et la contrebande. Toutes ces mesures doivent permettre de garantir le maintien d'une protection adéquate des frontières.

Lors de la procédure de consultation, seuls l'Union syndicale suisse et garaNto, le syndicat du personnel de la douane civile et du Corps des gardes-frontière, se sont opposés à l'abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr, car il fallait, selon eux, respecter la volonté qu'avait exprimée le Parlement pour garantir la qualité du dispositif de sécurité opérant à la frontière. Ils estimaient que la nature de la menace actuelle, en fonction de laquelle l'effectif minimal devait être fixé, nécessitait le maintien de ce dernier. Le canton de Genève ne s'est pas opposé à l'abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr, mais il a relevé que l'efficacité de la protection de la frontière est déterminante et a suggéré d'inclure un mécanisme d'évaluation dans l'arrêté fédéral. Au vu des instruments politiques existants, le Conseil fédéral renonce à introduire une telle mesure. Même si son abrogation a été critiquée ponctuellement lors de la procédure de consultation, il serait inopportun de maintenir la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr. Il n'est pas judicieux d'inscrire un effectif minimal d'une catégorie de collaborateurs de la Confédération dans la loi, car cela restreint inutilement la marge de manœuvre du Conseil fédéral, du département et de l'office. L'abrogation de la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr, qui est inscrite dans l'arrêté fédéral, n'équivaut en aucun cas à renoncer à une protection efficace des frontières ou à un niveau de sécurité élevé.

## **2.2 Modification de la loi sur le tarif des douanes**

### *Préambule*

Le préambule de la loi du 9 octobre 1986 sur le tarif des douanes (LTaD)<sup>72</sup>, qui se réfère encore à la Constitution du 29 mai 1874 (aCst.), doit être modifié de façon à inclure des renvois aux dispositions de la Constitution du 18 avril 1999 (Cst.)<sup>73</sup>. Les art. 28 et 29 aCst. correspondent à l'art. 133 de la Cst. en vigueur.

### *Art. 1, al. 1, et art. 2, al. 1 à 3*

Lors de la création de la loi sur les douanes, aucune modification rédactionnelle fondée sur la nouvelle terminologie n'a été apportée à la LTaD. Il convient de remédier à cette omission en modifiant l'art. 1, al. 1 («introduire dans le territoire douanier» au lieu de «importer à travers la ligne des douanes») ainsi que l'art. 2, al. 1, 2, et 3 («taxation» au lieu de «dédouanement»).

## **2.3 Modification de la loi fédérale sur l'imposition des véhicules automobiles**

### *Préambule*

Le préambule de la loi fédérale du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles (Limpauto)<sup>74</sup>, qui se réfère encore à l'aCst., doit être modifié de façon à inclure des renvois aux dispositions de la Cst. en vigueur. Les art. 41<sup>er</sup>, al. 1 et 4, let. c, aCst. correspondent à l'art. 131, al. 1, let. d, de la Cst. en vigueur.

### *Art. 9, al. 1, let. a, 12, al. 1, let. b et e, 23, al. 1, et 33, al. 1*

Lors de la création de la nouvelle loi sur les douanes et de la loi du 19 décembre 1997 relative à une redevance sur le trafic des poids lourds (LRPL)<sup>75</sup>, aucune modification rédactionnelle n'a été apportée à la Limpauto. Il convient de remédier à cette omission en modifiant l'art. 9, al. 1, let. a («débitteur de la dette douanière» au lieu de «personne assujettie aux droits de douane»), l'art. 12, al. 1, let. e (renvoi à la législation relative à une redevance sur le trafic des poids lourds au lieu du renvoi à l'art. 21 des dispositions transitoires de l'ancienne Constitution fédérale) ainsi que l'art. 23, al. 1 («dette douanière» au lieu de «assujettissement aux droits de douane»).

<sup>72</sup> RS 632.10

<sup>73</sup> RS 101

<sup>74</sup> RS 641.51

<sup>75</sup> RS 641.81

## **2.4 Modification de la loi sur l'imposition des huiles minérales**

### *Préambule*

Le préambule de la loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limpmin)<sup>76</sup>, qui se réfère encore à l'aCst., doit être modifié de façon à inclure des renvois aux dispositions de la Cst. en vigueur. Les art. 36<sup>ter</sup>, al. 2, et 41<sup>ter</sup>, al. 1 et 4, let. a, aCst. correspondent aux art. 86 et 131, al. 1, let. e, et 2, de la Cst. en vigueur.

### *Art. 35, al. 1*

Les voies de droit figurant à l'art. 35 Limpmin doivent être modifiées en ce sens que seules les taxations définitives à l'importation et à l'exportation pourront à l'avenir faire l'objet d'un recours, dans un délai de 60 jours, auprès de la direction d'arrondissement. Le délai de recours correspond, d'une part, à celui figurant dans le droit en vigueur et, d'autre part, à celui qui est applicable dans le cadre du placement sous régime douanier (art. 116, al. 3, LD). Afin de bénéficier d'une plus grande souplesse dans le cadre de l'accomplissement des tâches et de l'engagement des collaborateurs, l'AFD a décidé de déléguer certains travaux opérationnels axés sur les processus aux arrondissements et aux bureaux de douane. Une grande partie des contrôles formels de déclarations fiscales et de demandes de remboursement relèvent désormais de la compétence des arrondissements ou des bureaux de douane, et les décisions correspondantes sont dorénavant rendues par les bureaux de douane. Dans les autres cas, les recours doivent être adressés directement à la Direction générale des douanes dans un délai de 30 jours.

## **2.5 Modification de la loi sur l'imposition des spiritueux**

### *Art. 33*

Dans un souci de cohérence de l'ordre juridique, il convient d'adapter la loi sur l'imposition des spiritueux<sup>77</sup>, qui fait actuellement l'objet de la procédure parlementaire, à la loi révisée sur les douanes. Cette modification concerne deux domaines, à savoir les dispositions relatives à la vente de gré à gré du gage fiscal ainsi que la possibilité de renoncer à la réalisation du gage (art. 33).

## **2.6 Modification de la loi sur la circulation routière**

### *Art. 16, al. 3, 2<sup>e</sup> phrase*

La modification touchant cet article est en relation avec celle qui est exposée ci-dessous et qui est effectuée à l'art. 100 de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)<sup>78</sup>.

<sup>76</sup> RS **641.61**

<sup>77</sup> FF **2012 1265**

<sup>78</sup> RS **741.01**

Si les autorités pénales ont fait usage de la possibilité d'atténuer une peine en vertu de l'art. 100, ch. 4, 3<sup>e</sup> phrase, LCR, la durée minimale du retrait du permis doit pouvoir être réduite à titre exceptionnel afin de tenir compte de circonstances particulières, même lors d'une procédure dans le cadre de laquelle des mesures administratives sont prononcées. En cas d'exemption de peine fondée sur l'art. 100, ch. 4, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> phrases, les autorités pénales ne doivent toutefois rendre aucune décision de retrait de permis.

#### *Art. 100, ch. 4*

D'après l'art. 89, al. 5, de la loi sur les douanes de 1<sup>er</sup> octobre 1925<sup>79</sup>, les fonctionnaires de l'administration des douanes étaient en cas de nécessité dispensés de l'obligation de respecter les prescriptions de police routière pour les courses de service effectuées à proximité de la frontière douanière. Cette disposition n'a pas été reprise dans la nouvelle loi sur les douanes. En revanche, l'art. 100, ch. 4, de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR)<sup>80</sup> a été complété en ce sens que le conducteur d'un véhicule de la douane est soumis aux mêmes dispositions que celles applicables au service du feu, au service de santé et à la police. D'après ce passage de la LCR, le conducteur qui aura donné les signaux d'avertissement nécessaires et observé la prudence que lui imposaient les circonstances ne sera pas puni pour avoir enfreint les règles de la circulation ou des mesures spéciales relatives à la circulation.

L'avant-projet prévoyait d'ajouter à l'art. 100 un ch. 5 portant sur les courses officielles nécessaires. Dans le cadre de la procédure de consultation, la majorité des cantons était en principe favorable à la disposition, mais préconisait de la formuler différemment. Sur la base des motions n° 14.3792 et 14.3800 du 24 septembre 2014 déposées par le conseiller aux Etats Roberto Zanetti et le conseiller national Max Chopard-Acklin et intitulées «Interventions des services d'urgence. Optimiser la législation sur la circulation routière», la disposition figurant actuellement au ch. 4 doit être complétée de la manière suivante:

Si le conducteur a fait preuve de la prudence imposée par les circonstances, l'exemption de peine ne doit plus s'appliquer uniquement aux courses officielles urgentes, comme c'était le cas jusqu'à présent, mais également aux courses officielles qui, pour des raisons tactiques, sont nécessaires à l'accomplissement des tâches légales. Lors de ces courses officielles, le conducteur doit en outre se conformer au principe de proportionnalité. Ce complément correspond à un besoin que diverses autres autorités mentionnées à l'art. 100, ch. 4, LCR (police, service de santé, service du feu) ont aussi exprimé en le qualifiant d'urgent. Il procure aux collaborateurs du service du feu, du service de santé, de la police et de la douane une plus grande sécurité juridique dans l'accomplissement de leurs tâches. Les personnes conduisant un véhicule du service du feu, du service de santé, de la police ou de la douane ne devront pas être punies lorsqu'elles seront contraintes, dans le cadre de courses officielles, d'enfreindre des règles de la circulation – telles que le respect des vitesses maximales signalées ou générales ainsi qu'une interdiction de circuler, de stationner ou de s'arrêter – pour des raisons de service, plus précisément pour accomplir leurs tâches. Sont également considérées comme des courses officielles

<sup>79</sup> Nouvelle teneur publiée au ch. 7 de l'annexe à la loi du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA; RS 313.0; RO 1974 1857).

<sup>80</sup> RS 741.01

nécessaires à l'accomplissement des tâches légales les courses d'approche et les déplacements effectués à des fins tactiques. En revanche, il convient de renoncer à étendre aux courses effectuées à des fins de formation la disposition prévoyant une exemption de peine, comme l'avaient suggéré les cantons lors de la procédure de consultation. Le Conseil fédéral estime qu'une exemption de peine constituerait une mesure excessive dans de tels cas.

Si, pour des raisons particulières, le conducteur n'a pas fait preuve de la prudence imposée par les circonstances, n'a pas donné les signaux d'avertissement nécessaires lors de courses officielles urgentes, ou si la violation des règles de la circulation ou des mesures spéciales relatives à la circulation n'était pas nécessaire à l'accomplissement des tâches légales, les autorités pénales ont la possibilité d'atténuer la peine encourue. Ces motifs d'atténuation de la peine sont moins restrictifs que ceux mentionnés à l'art. 48 CP<sup>81</sup>. La disposition prévoyant une atténuation de la peine encourue est ainsi étendue à ce domaine spécifique. La peine encourue ne pourra pas être atténuée si le conducteur n'a nullement fait preuve de la prudence imposée par les circonstances.

Il faut noter que si les conditions de l'art. 100, ch. 4, LCR ne sont pas remplies, le prévenu est en principe libre d'invoquer le motif justificatif prévu à l'art. 14 CP (cf. arrêt du Tribunal fédéral 6B\_1006/2013 du 25 septembre 2014). En outre, les autorités pénales peuvent renoncer à prononcer une peine si elles sont en présence d'un cas de très peu de gravité (art. 100, ch. 1, 2<sup>e</sup> ligne, LCR) ou si la culpabilité de l'auteur et les conséquences de son acte sont peu importantes (art. 52 CP). Aucune peine n'est en outre prononcée en cas de suspension de la procédure (art. 52 CP en relation avec l'art. 8, al. 1 et 4, du CPP).

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences pour la Confédération**

##### **3.1.1 Conséquences financières**

Le présent projet n'a quasiment aucune conséquence financière. Les conséquences financières liées à la limitation supplémentaire de la responsabilité solidaire des débiteurs d'une dette douanière (art. 70) et à l'assouplissement des conditions de remise des droits de douane (art. 86) entraînent toutefois une diminution des recettes pouvant atteindre plusieurs centaines de milliers de francs.

### **3.1.2 Conséquences pour le personnel**

Le présent projet, et notamment l'abrogation, dans 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<sup>82</sup>, de la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr, n'a en principe aucune conséquence pour le personnel de l'AFD ou, plus particulièrement, du Cgfr. Il permet toutefois à l'AFD de bénéficier de davantage de souplesse lors du recrutement et de l'engagement de son personnel afin de répondre aux besoins des milieux économiques et aux besoins en termes de sécurité.

L'assermentation au sens de l'art. 91a implique d'une part, pour le personnel concerné, un renforcement de l'attachement à la profession exercée et à la Confédération en tant qu'employeur. D'autre part, le refus de prêter serment ou de faire la promesse solennelle peut entraîner une résiliation des rapports de travail.

### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne**

L'adaptation de l'art. 97 touche le rapport entre la Confédération et les cantons. La nouvelle réglementation ne comporte cependant aucun changement fondamental par rapport à la pratique actuelle. Il s'agit plutôt d'énoncer clairement que les tâches que les cantons délèguent à l'administration des douanes sont liées à l'exécution des tâches originelles de l'AFD dans le cadre des actes législatifs de la Confédération autres que douaniers et ont été attribuées aux cantons par la législation fédérale. En outre, le fait que tous les cantons peuvent conclure une convention relative au transfert de tâches cantonales doit être consigné de façon transparente dans le texte légal.

Etant donné que tous les cantons frontaliers et quelques cantons de l'intérieur du pays ont déjà conclu des conventions de ce genre avec la Confédération et que celles-ci prévoient uniquement le transfert de tâches comprises dans les limites dorénavant explicites de l'art. 97, les conséquences sont extrêmement limitées. Le rapport entre les cantons et les communes n'est pas non plus touché. Les conventions conclues avec les cantons permettent à l'administration des douanes de réprimer ou de dénoncer directement elle-même les infractions mineures qu'elle a constatées. Cette approche permet précisément d'éviter les redondances.

Les communes, les villes, les agglomérations et les régions de montagne ne sont pas touchées par le présent projet.

### **3.3 Conséquences économiques**

Compte tenu du fait que le domaine des entrepôts douaniers a été dissocié du présent projet (cf. ch. 1.3.2), les milieux économiques ne sont plus concernés par la partie de la révision initialement prévue qui était la plus importante pour eux.

<sup>82</sup> RS 362

Les entreprises de transport sont touchées par le projet dans le cadre de l'art. 44. En effet, elles doivent faire parvenir à l'administration des douanes, sur demande sous forme électronique, tous les documents et relevés qui peuvent revêtir de l'importance pour le contrôle douanier. L'obligation de principe existe déjà aujourd'hui; seule sa forme est nouvelle. Cette modification ne devrait entraîner aucune charge administrative supplémentaire par rapport à aujourd'hui pour les différentes entreprises concernées, car les données exigées sont généralement disponibles sous forme électronique.

La modification de l'art. 70 concernant une limitation supplémentaire de la responsabilité solidaire des débiteurs d'une dette douanière ainsi que la modification de l'art. 86, qui prévoit la possibilité de remettre des droits de douane concernant des créances fondées sur l'art. 12 DPA<sup>83</sup>, permettent d'alléger la charge des personnes et des entreprises concernées. En effet, les créances peuvent représenter une charge financière importante pour les différentes entreprises en question.

### **3.4 Autres conséquences**

Aucune autre conséquence n'est attendue suite à la présente modification de la loi sur les douanes. L'abrogation, dans 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<sup>84</sup>, de la disposition prévoyant un effectif minimal du Cgfr n'entraîne notamment aucune diminution des normes de sécurité ni réduction de la protection actuelle des frontières.

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

### **4.1 Relation avec le programme de la législature**

Le présent projet n'est pas mentionné dans le message du Conseil fédéral du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015<sup>85</sup>. En revanche, il est cité sous l'objectif 5 des Objectifs 2014 du Conseil fédéral<sup>86</sup>, qui est intitulé «Les capacités d'action et les performances des institutions suisses ainsi que la collaboration entre elles sont optimisées».

### **4.2 Relation avec les stratégies nationales du Conseil fédéral**

Les différents éléments du présent projet ne sont pas concernés par les stratégies nationales du Conseil fédéral.

<sup>83</sup> RS 313.0

<sup>84</sup> RS 362

<sup>85</sup> FF 2012 349

<sup>86</sup> Volume I, 10, 20

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Constitutionnalité et légalité**

Le présent projet concerne des modifications de la loi sur les douanes, de la loi sur le tarif des douanes, de la loi fédérale sur l'imposition des véhicules automobiles, de la loi sur l'imposition des huiles minérales, de la loi sur l'imposition des spiritueux ainsi que de la loi fédérale sur la circulation routière. Ces lois sont fondées sur les passages suivants de la Constitution fédérale actuelle<sup>87</sup>: art. 57, al. 2, 60, 82, 86, 101, 105, 110, 121, al. 1, 122, 130, 131, al. 1, let. d et e, et 2, et 133.

### **5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

### **5.3 Forme de l'acte à adopter**

Le projet constitue une modification de lois sujettes au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. a, Cst.

### **5.4 Délégation de compétences législatives**

L'art. 42a, al. 2<sup>bis</sup>, LD a pour effet d'habiliter le Conseil fédéral à conclure seul des traités internationaux portant sur la reconnaissance mutuelle du statut d'opérateur économique agréé.

Par ailleurs, l'art. 87, al. 5, habilite le Conseil fédéral à régler par voie d'ordonnance les conditions régissant la vente de gré à gré lors de la réalisation du gage douanier ainsi que la renonciation à cette réalisation.

Des compléments et des précisions par rapport au droit en vigueur sont apportés à l'art. 110, al. 3, qui stipule que le Conseil fédéral peut édicter des dispositions d'exécution relatives aux systèmes d'information. Cet article concerne la reprise de données provenant d'autres systèmes d'information de la Confédération (let. c) ainsi que la collecte et la communication de données (let. d<sup>bis</sup>).

En application de l'art. 91a, il incombe à l'administration des douanes de désigner le personnel qui a les compétences fixées dans les art. 101 à 105 et qui doit être assermenté. Cette désignation est effectuée dans le cadre de l'ordonnance de l'AFD du 4 avril 2007 sur les douanes<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> RS 101

<sup>88</sup> RS 631.013



## **5.5**

### **Protection des données**

Le traitement de données personnelles nécessite, du point de vue de la protection des données, une attention et un soin extrêmes. Les dispositions en matière de protection des données (art. 110 ss) doivent par conséquent répondre aux exigences auxquelles doit satisfaire une législation moderne sur la protection des données. Des dispositions légales formelles sont créées concernant les systèmes d'information de l'AFD contenant des données sensibles et d'éventuels profils de la personnalité. Elles concernent les domaines suivants: affaires pénales, gestion des résultats des contrôles douaniers, analyses des risques, soutien à la conduite, Corps des gardes-frontière et enregistrements audio et vidéo.

Les dispositions de principe concernant les différents systèmes d'information doivent être définies de manière plus précise dans l'ordonnance.

