



Berne, 13 septembre 2019

Exécution d'actes législatifs autres que douaniers par l'Administration fédérale des douanes. Pilotage et définition des priorités

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 17.3361,
de la Commission des finances du Conseil
national, du 18 mai 2017

Table des matières

Résumé	3
Table des illustrations	4
Liste des abréviations.....	4
Partie I Informations générales et contextuelles	5
1 Contexte	5
2 Principes de base	6
2.1 Mandat légal de l'AFD.....	6
2.2 Définitions et délimitations	6
2.2.1 Actes législatifs autres que douaniers (ALAD)	6
2.2.2 Perception de redevances en vertu d'ALAD	6
2.2.3 ALAD portant sur la circulation des personnes: délimitation	7
2.2.4 Circulation autorisée et circulation interdite des marchandises.....	7
3 Programme DaziT (transformation de l'AFD)	8
4 Tâches de l'AFD.....	9
4.1 Étendue des prestations et exécution	9
4.1.1 Étendue des prestations fournies: situation actuelle	9
4.1.2 Évaluation	9
4.1.3 Champ d'action Standardisation et numérisation	10
4.1.4 Champ d'action Concentration sur l'activité de contrôle	11
4.1.5 Champ d'action Perception d'émoluments	11
4.2 Pilotage et hiérarchisation de l'exécution	11
4.2.1 Pilotage et hiérarchisation: situation actuelle.....	11
4.2.2 Évaluation	11
4.2.3 Champ d'action Hiérarchisation	12
4.2.4 Champ d'action Pilotage	14
Partie II Réponse aux questions concrètes	15
5 Questions du postulat.....	15
5.1 Effets du programme DaziT	15
5.2 Vue d'ensemble de l'exécution des ALAD	15
5.3 Compétences et coordination	15
5.4 Pilotage et hiérarchisation.....	16
5.5 Mesure des effets et contrôle de gestion	16
5.6 Interventions dans le droit des biens immatériels et financement.....	16
5.6.1 Étendue de l'activité de contrôle	17
5.6.2 Pas d'émoluments pour l'activité de contrôle vs émoluments dans le droit des biens immatériels.....	17
5.6.3 Évaluation et champ d'action Activité de contrôle sur mandat de l'économie	17
5.7 Ressources humaines	18
Annexe A Domaines relevant d'ALAD.....	19
Annexe B Exécution par l'AFD.....	22
Annexe C Traitement automatisé des ALAD	23
Annexe D Modules de prestations pour l'activité de contrôle.....	24

Résumé

Le présent rapport du Conseil fédéral est rédigé en réponse au postulat 17.3361 de la Commission des finances du Conseil national. Ce postulat charge le Conseil fédéral de présenter un rapport dans lequel il analyse la manière dont l'Administration fédérale des douanes (AFD) exécute les actes législatifs autres que douaniers (ALAD).

À l'heure actuelle, l'AFD exécute des centaines de mesures différentes dans une bonne centaine de domaines régis par des ALAD, en collaboration avec 26 unités administratives et divers autres acteurs. Réglées de manière hétérogène, les tâches et responsabilités de l'AFD relevant d'ALAD engendrent des charges et des besoins en ressources inégaux. Il existe un décalage entre les ressources humaines disponibles pour l'activité de contrôle et les attentes envers les prestations de l'AFD. La multiplication des tâches d'exécution, des bases juridiques différentes ainsi que les ruptures de média représentent d'autres défis pour l'exécution des ALAD.

Grâce au programme de transformation globale DaziT, l'AFD va entrer dans l'ère numérique d'ici 2026. Dans tous ses domaines de compétence, les formalités seront simplifiées et numérisées de bout en bout. À cet effet, un ajustement préalable des ALAD s'impose.

L'AFD prévoit les mesures suivantes afin d'améliorer le rendement et l'efficacité de l'exécution des ALAD et de renforcer son activité de contrôle:

- standardisation de l'exécution (interception et mesure);
- numérisation de tous les processus et automatisation aussi poussée que possible;
- hiérarchisation et pilotage des tâches d'exécution;
- concentration de l'AFD sur ses compétences clés, à savoir l'activité de contrôle.

Avec DaziT, l'AFD disposera d'une offre de prestations clairement définie. Des lignes directrices garantiront une réglementation uniforme des tâches d'exécution. En collaboration avec les unités administratives concernées, l'AFD mettra en place des interfaces pour le traitement automatisé dans le cadre de la procédure douanière numérisée. La hiérarchisation des priorités reposera sur une large assise.

Ces mesures permettront à l'AFD de garantir la sécurité globale de la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises. Elles permettront en outre d'améliorer notablement l'analyse des risques, le pilotage du personnel et le contrôle de gestion.

Table des illustrations

Figure 1	Traitement automatisé des ALAD et modules de prestations	9
Figure 2	Vue d'ensemble de la hiérarchisation des tâches d'exécution	12

Liste des abréviations

Abréviation	Signification
AFD	Administration fédérale des douanes
ALAD	Actes législatifs autres que douaniers
DaziT	Programme de modernisation, de transformation et de numérisation de l'AFD ¹
DFF	Département fédéral des finances
PITF	Plan intégré des tâches et des finances

¹ FF 2017 1567 et FF 2017 6085. Voir aussi www.dazit.admin.ch.

Partie I

Informations générales et contextuelles

1 Contexte

Le présent rapport est rédigé en réponse au postulat 17.3361 «Exécution d'actes législatifs autres que douaniers par l'Administration fédérale des douanes. Pilotage et définition des priorités» de la Commission des finances du Conseil national. Ce postulat charge le Conseil fédéral d'analyser la manière dont l'Administration fédérale des douanes (AFD) exécute les actes législatifs autres que douaniers (ALAD). Le rapport répond notamment aux questions suivantes:

- Quels effets la modernisation et la numérisation de l'AFD (programme DaziT) auront-elles sur les ALAD?
- Quels sont les ALAD que l'AFD exécute? Avec quels organes fédéraux, cantonaux et étrangers collabore-t-elle à cet effet? Quelles sont les tâches de l'AFD en lien avec l'exécution des ALAD?
- Les compétences des organes d'exécution de la Confédération et des cantons sont-elles clairement réglementées dans les ALAD? Des mesures ont-elles été prises afin d'éviter la multiplication des contrôles et, partant, une surcharge administrative inutile pour les entreprises?
- Comment le Conseil fédéral garantit-il une exécution efficace et effective? Comment pilote-t-il l'activité de contrôle de l'AFD? Comment l'AFD définit-elle les priorités en matière de contrôle (autrement dit, quels sont les ALAD qui font l'objet d'une surveillance prioritaire) et sur quels critères l'AFD fonde-t-elle ses contrôles?
- À quel rythme vérifie-t-on si les ALAD sont encore nécessaires et si les contrôles produisent les effets voulus?
- Comment garantit-on que l'AFD fournisse effectivement les prestations d'aide pour lesquelles un émolument est demandé?
- Quelles sont les ressources humaines mobilisées pour l'exécution des ALAD?

Le postulat a été adopté par le Conseil national le 7 décembre 2017. Un lien avec le programme de numérisation et de transformation DaziT a été établi au cours du débat². Concrètement, le postulat charge l'AFD d'envisager des simplifications et des réductions de la charge administrative ainsi que d'exploiter pleinement dans le cadre de DaziT le potentiel que présente la numérisation. Le rapport doit également permettre de discuter des priorités (définition des tâches d'exécution nécessaires et des domaines dans lesquels l'exécution constitue une priorité absolue) et du financement (notamment perception d'émoluments) avec les milieux économiques et les autorités partenaires.

² Bulletin officiel 2017 2003

2 Principes de base

2.1 Mandat légal de l'AFD

L'AFD est un acteur majeur de la chaîne d'approvisionnement internationale de biens et de services, et constitue le principal organe de sécurité pour la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises. Ses contrôles des personnes et des marchandises traversant la frontière, réalisés au profit de l'économie et de la société suisses, visent à assurer le respect du droit douanier et des dispositions autres que douanières.

L'AFD exerce les fonctions suivantes:

- elle surveille et contrôle la circulation des personnes et des marchandises à travers la frontière douanière;
- elle assure la sécurité dans l'espace frontalier;
- elle prélève des droits de douane et des redevances dues selon les lois fédérales autres que douanières, pour autant que les actes législatifs concernés le prévoient;
- elle participe à l'exécution d'actes législatifs de la Confédération autres que douaniers si ces actes le prévoient;
- elle collabore avec les milieux économiques, notamment en vue de simplifier et d'accélérer les procédures douanières;
- elle collabore avec les administrations douanières étrangères, notamment en ce qui concerne la coordination des procédures douanières.

À l'heure actuelle, de nombreux ALAD attribuent des tâches d'exécution à l'AFD. Dans ce contexte, celle-ci collabore avec 26 unités administratives, ainsi qu'avec des organes mandatés par la Confédération et diverses autorités cantonales (voir annexe A).

Cependant, l'AFD n'est plus en mesure d'offrir des procédures simples, peu coûteuses et efficaces répondant pleinement aux attentes actuelles des milieux politiques et économiques ainsi que des voyageurs. Par exemple, les formalités douanières actuelles exigent en principe le contact direct entre les partenaires de la douane et l'AFD, ce qui fait bien souvent d'elles des entraves inutiles à la circulation et au commerce. L'objectif de la modernisation est donc que les formalités douanières puissent être liquidées en tout temps et de partout.

2.2 Définitions et délimitations

2.2.1 Actes législatifs autres que douaniers (ALAD)

Les ALAD sont tous les actes qui attribuent des tâches d'exécution à l'AFD et qui ne font pas partie du droit douanier³. Les tâches d'exécution de l'AFD liées aux marchandises relevant d'ALAD sont définies dans 400 actes différents au total.

Il y a 102 domaines relevant d'ALAD pour lesquels l'AFD fournit actuellement des prestations (voir annexe A).

Le présent rapport porte sur toutes les tâches d'exécution en vertu d'ALAD qui sont liées aux marchandises.

2.2.2 Perception de redevances en vertu d'ALAD

L'AFD perçoit également des redevances en vertu d'ALAD⁴ (par ex. la TVA lors de l'importation ou l'impôt sur les huiles minérales). La perception des redevances dites «non douanières» conformément à l'art. 1, let. c, LD relève aujourd'hui et à l'avenir du domaine de compétence de l'AFD. En plus de sa tâche d'organe de contrôle et d'interception, elle est également responsable

³ Voir art. 1, let. c et d, de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD; RS 631.0)

⁴ Art. 90 LD

Rapport en réponse au postulat 17.3361, CDF-N: exécution ALAD par l'AFD. Pilotage et définition des priorités

dans ces domaines régis par des ALAD de la perception de la redevance ainsi que d'une éventuelle procédure pénale.

La perception des redevances est effectuée de façon automatisée dans le cadre du processus de taxation (voir annexe B).

2.2.3 ALAD portant sur la circulation des personnes: délimitation

L'AFD est compétente pour le contrôle de la circulation transfrontalière des personnes au même titre que le contrôle de la circulation des marchandises. Le processus à suivre appliqué le cas échéant pour un contrôle de personnes est réglé dans diverses bases juridiques complémentaires en dehors de la loi sur les douanes (en principe, les ALAD également). En font partie des actes relevant du droit des étrangers et des actes policiers comme la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, l'ordonnance sur le traitement des données signalétiques biométriques ou diverses ordonnances d'exécution.

Si, lors d'un contrôle de personnes, on constate cependant quelque chose qui a pour conséquence d'autres mesures pour la personne dans le cadre d'un tel acte, ces mesures ne sont en règle générale pas prises par l'AFD en tant que tâches originelles, mais en tant que tâche déléguée par le canton qui lui a été confiée. Cela vaut aussi bien pour les contrôles aux frontières extérieures Schengen (aéroports) et les réglementations Schengen correspondantes que pour les autres tâches policières déléguées. En fonction du canton, de la législation cantonale et de la convention administrative entre le DFF et le canton, les processus correspondants sont structurés différemment.

Les contrôles effectués en matière de circulation des personnes sont donc soumis à d'autres conditions que les contrôles de la circulation des marchandises; ils sont astreints à d'autres exigences et ont d'autres conditions-cadres. La réponse, aux questions posées dans le rapport en réponse au postulat, n'est que partiellement possible pour le domaine de la circulation des personnes et dépasserait le cadre fixé pour l'élaboration du présent rapport.

Le présent rapport porte donc uniquement sur les tâches d'exécution attribuées originellement à l'AFD dans le domaine de la circulation des marchandises. Le domaine police et sécurité cité dans le rapport est ainsi également couvert.

2.2.4 Circulation autorisée et circulation interdite des marchandises

Outre la libre circulation des marchandises, il convient d'établir une distinction entre la circulation autorisée et la circulation interdite des marchandises.

Libre circulation des marchandises	Les marchandises peuvent être importées ou exportées sans restriction. La libre circulation des marchandises s'applique par exemple entre la Suisse et la Principauté de Liechtenstein.
Circulation autorisée [→ marchandises réglementées]	Marchandises qui peuvent en principe être acheminées dans le territoire douanier, mais dont l'importation, l'exportation ou le transit sont soumis à des restrictions ou des charges supplémentaires. Exemples de réglementations: <ul style="list-style-type: none">• obligation de déclarer• obligation de détenir une autorisation• attribution de contingents tarifaires dans le domaine agricole• obligation de posséder un certificat• obligation d'examen (à la frontière, avant ou après)• perception d'impôts et de taxes d'incitation
Circulation interdite [→ marchandises illégales]	Marchandises qui ne peuvent pas être acheminées dans le territoire douanier ou en dehors de celui-ci.

3 Programme DaziT (transformation de l'AFD)

Le nom du programme se compose de «dazi», le mot romanche désignant la douane, et de l'initiale du mot transformation. Lancé officiellement le 1^{er} janvier 2018, le programme DaziT court jusqu'à fin 2026. Les coûts s'élèvent à environ 400 millions de francs⁵.

Le programme DaziT est l'élément clé de la transformation globale de l'AFD. Dans ce cadre, les processus de perception des droits de douane et des redevances ainsi que les activités de contrôle et de sécurité de l'AFD sont simplifiés, harmonisés et numérisés de bout en bout. Tous les domaines de l'organisation sont soumis à un examen critique et optimisés: la stratégie, les processus, l'organisation structurelle, l'infrastructure, les outils de travail, les profils professionnels, les bases légales, etc. L'objectif est d'améliorer la sécurité de la population, de l'économie et de l'État.

DaziT réduit les coûts de réglementation et doit permettre d'accélérer le passage de la frontière pour les marchandises. La clientèle commerciale pourra remplir ses obligations sur un portail en ligne à tout moment et de partout. Grâce à DaziT, les particuliers peuvent déclarer en tout temps et de partout les marchandises acquises à l'étranger et importées en Suisse, entièrement par voie électronique. Au sein de l'AFD, le programme augmente l'efficacité: déchargés de tâches de routine, les collaborateurs peuvent se consacrer à des tâches de sécurité. La meilleure disponibilité des données et l'extension de l'analyse des données permettent des contrôles encore plus ciblés et efficaces. La numérisation renforce en outre la collaboration avec les partenaires nationaux et internationaux.

⁵ FF 2017 1567 et FF 2017 6085. Voir aussi www.dazit.admin.ch

4 Tâches de l'AFD

4.1 Étendue des prestations et exécution

4.1.1 Étendue des prestations fournies: situation actuelle

L'AFD assume, dans les domaines des finances, de l'économie, de la sécurité, de l'environnement et de la santé, une large palette de tâches qui sont prévues directement par le droit douanier ou qui lui sont attribuées par d'autres actes législatifs.

Concrètement, les tâches d'exécution de l'AFD relevant d'ALAD sont définies dans 400 actes. L'AFD fournit à l'heure actuelle des prestations dans 102 domaines relevant d'ALAD (voir annexe A).

En plus de son mandat d'autorité fiscale, l'AFD est avant tout un organe de contrôle et d'interception: elle transmet la plupart du temps les travaux subséquents à l'unité administrative compétente (voir annexe B). Dans certains domaines relevant d'ALAD, elle doit toutefois aussi accomplir des tâches subséquentes (par ex. examiner les recours portant sur des mesures prises). Elle possède en outre des compétences en matière de poursuite pénale dans certains domaines relevant d'ALAD (surtout en cas d'infraction douanière concomitante) et mène des enquêtes dans ce cadre.

4.1.2 Évaluation

En tant qu'organe d'exécution pour le contrôle de la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises, l'AFD se voit sans cesse confier des tâches d'exécution supplémentaires ou de nouvelles tâches. Les besoins de l'économie et de la politique ainsi que les engagements internationaux de la Suisse en sont à l'origine.

Force est de constater que les tâches d'exécution des ALAD se sont développées sans coordination au cours des 25 dernières années. La mise en œuvre est ainsi complètement différente pour des cas comparables. Il en résulte des coûts supplémentaires pour l'AFD, les clients et les unités administratives concernées, et l'exécution est plus compliquée. Différents processus coexistent également pour les tâches subséquentes. En général, après l'interception et l'exposé des faits, l'AFD transmet le cas à l'unité administrative compétente (police, ministère public, Ministère public de la Confédération). Elle peut ainsi se concentrer sur son activité principale, à savoir effectuer des contrôles ajustés aux risques afin de constater les infractions. Mais dans certains domaines, elle assume également la correspondance avec les participants à la procédure ou répond aux recours. Ces tâches prennent non seulement du temps et mobilisent des ressources qui devraient être affectées aux contrôles, mais il est souvent absurde que l'AFD s'en charge, car celle-ci n'a pas les connaissances requises et n'est pas en mesure d'accomplir ces tâches sans le soutien de l'office spécialisé.

Certains actes anciens surtout ne contiennent que peu de spécificités douanières⁶. Dans le contexte de l'application du droit international, certaines tâches d'exécution ont été conçues de telle manière⁷ que l'exécution conforme au droit est impossible ou n'est possible qu'avec des conséquences majeures sur l'exécution d'autres ALAD. Cependant, l'exécution est en général garantie par les mesures élaborées par les unités administratives compétentes (obligation de déclaration préalable ou soutien par d'autres offices). Dans le cas contraire, l'AFD expose de manière transparente ce qui est possible en matière d'exécution et ce qui ne l'est pas (voir proposition au Conseil fédéral relative à la révision du droit sur les denrées alimentaires⁸).

⁶ Différence territoire douanier - territoire national; les particularités de la procédure applicable aux destinataires agréés (les marchandises se trouvent au domicile du destinataire agréé).

⁷ Le droit national prévoit, pour certaines catégories de marchandises et certaines provenances, qu'un certain pourcentage de marchandises doit être contrôlé nonobstant des considérations sur les risques (par ex. 100 % pour l'embargo sur la Corée du Nord RS 946.231.127.6 / reprise des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU ou 5 % pour la gomme de guar en provenance d'Inde RS 817.026.1).

⁸ Révision du droit sur les denrées alimentaires. Mise en vigueur de la nouvelle loi sur les denrées alimentaires et les objets usuels (nLDAI), adoption des ordonnances révisées du droit sur les denrées alimentaires (projet LARGO) et poursuite de l'exécution du principe du «Cassis de Dijon» du 9 décembre 2016

Rapport en réponse au postulat 17.3361, CDF-N: exécution ALAD par l'AFD. Pilotage et définition des priorités

Alors que la procédure douanière est électronique, les ruptures de média (par ex. autorisations sur papier ou correspondance au moyen de formulaires prédéfinis) engendrent d'importantes charges administratives.

4.1.3 Champ d'action Standardisation et numérisation

La numérisation dans le domaine des ALAD doit permettre un traitement automatisé de la circulation autorisée des marchandises. À cette fin, il faut numériser intégralement les processus dans lesquels le personnel de l'AFD ne libère les marchandises qu'après avoir contrôlé les autorisations ou le respect d'autres exigences formelles. Ces tâches d'exécution peuvent être automatisées au moyen de sept modules (voir traitement automatisé des ALAD à l'annexe C). Si certains modules sont déjà appliqués à l'heure actuelle, il faut qu'ils soient disponibles à l'avenir de manière standard pour tous les domaines relevant d'ALAD. Le traitement automatisé des ALAD permet de surveiller et d'évaluer la circulation transfrontalière des marchandises soumises à des ALAD de manière entièrement électronique.

Déchargés de tâches administratives, les collaborateurs peuvent en outre se consacrer davantage aux contrôles.

Les «modules de prestations» désignent les actions relevant de l'activité de contrôle qui ne peuvent pas être accomplies de manière automatisée et numérique et qui nécessitent donc une intervention humaine.

Traitement automatisé des ALAD et modules de prestations

- Traitement automatisé des ALAD (annexe C):



Le traitement automatisé des ALAD permet de surveiller et d'évaluer la circulation transfrontalière des marchandises soumises à des ALAD de manière entièrement électronique, sans intervention humaine dans le processus douanier.

- Modules de prestations pour l'activité de contrôle (annexe D):



Les modules de prestations pour l'activité de contrôle nécessitent une intervention humaine et la mobilisation de personnel qualifié. L'étendue des prestations dépend par conséquent des ressources humaines disponibles ainsi que de la hiérarchisation des tâches d'exécution prévues par les ALAD.

Figure 1 Traitement automatisé des ALAD et modules de prestations

À l'avenir, l'AFD ne doit plus appliquer différentes mesures, mais des «modules de prestations» standardisés combinables (voir catalogue de prestations à l'annexe D).

La *standardisation* de l'exécution des ALAD nécessite l'adaptation de nombreuses bases légales. L'inscription dans le droit douanier du catalogue de prestations⁹ permettra d'harmoniser les prestations pour l'ensemble des ALAD.

Dans le cadre de la *numérisation* et de l'*automatisation*, l'exécution sera automatisée autant que possible. Comme mentionné plus haut, cela concerne principalement les marchandises légales dont l'importation, l'exportation ou le transit sont soumis à des restrictions ou des charges supplémentaires.

Des automatismes sont également possibles dans l'activité de contrôle proprement dite: il est envisageable de mesurer la charge polluante des émissions nocives (radioactivité, gaz d'échappement) ou des dimensions et poids des moyens de transport, jusqu'à instaurer une utilisation standardisée des scanners par exemple pour les petits envois du trafic postal et du trafic de courrier.

⁹ Voir annexe D; mesures à prendre en cas de contestation

4.1.4 Champ d'action Concentration sur l'activité de contrôle

La standardisation et le traitement automatisé des ALAD libèrent des ressources humaines qui peuvent être affectées à l'activité de contrôle. Afin d'améliorer encore l'efficacité, il faut en outre revoir la répartition des tâches subséquentes.

L'AFD consacre ses ressources humaines à l'activité de contrôle. Elle effectue des contrôles axés sur la détection (interception de marchandises illégales, découverte d'erreurs et d'irrégularités) et sur la prévention (prévention des erreurs et omissions avant qu'elles ne soient commises). Elle est l'organe d'interception dans la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises. Elle transmet les travaux subséquents à l'unité administrative compétente.

Il s'agit de revoir la répartition des tâches d'exécution allant au-delà des mesures attendues d'un organe d'interception afin de garantir que les tâches subséquentes soient accomplies par les organes qui possèdent le savoir-faire requis.

4.1.5 Champ d'action Perception d'émoluments

Les charges de l'AFD et aussi d'autres unités administratives compétentes pour des activités de contrôle et d'exécution sont en règle générale financées par le budget général de la Confédération. En conséquence, l'AFD ne perçoit pas d'émoluments pour son activité de contrôle qu'elle accomplit au sens d'une tâche relevant de la puissance publique.

À l'avenir, les tâches d'exécution attribuées à l'AFD seront hiérarchisées et pilotées conformément aux principes énoncés au chiffre 4.2. L'AFD ne percevra toujours pas d'émolument pour les contrôles par sondages ajustés aux risques. Par contre, elle répercutera sur la personne responsable les coûts engendrés par les mesures requises à la suite d'un contrôle (voir par ex. le régime des émoluments du droit sur les denrées alimentaires¹⁰). Il faut édicter à cet effet une disposition correspondante dans le droit douanier.

4.2 Pilotage et hiérarchisation de l'exécution

4.2.1 Pilotage et hiérarchisation: situation actuelle

Le développement non coordonné des tâches d'exécution dans le domaine des ALAD tient entre autres aux nombreuses nouvelles réglementations qui ont vu le jour pour des motifs fort différents. Il n'y a pas eu jusqu'ici de hiérarchisation délibérée des tâches d'exécution.

À l'heure actuelle, l'AFD est pilotée principalement au moyen du contrat de prestations et de la planification interne des prestations. Sur le plan opérationnel, la planification des contrôles s'appuie surtout sur une analyse des risques effectuée de manière décentralisée par les organes de contrôle dans la zone d'engagement, ainsi que sur les ressources disponibles.

4.2.2 Évaluation

L'activité de contrôle de l'AFD s'appuie sur des analyses des risques et se limite en principe à des contrôles par sondages. Le taux de contrôle, c'est-à-dire le nombre d'envois contrôlés formellement et/ou matériellement, est globalement peu élevé et se situe dans le bas de la fourchette des pourcentages à un chiffre.

Les exigences et les besoins augmentent dans tous les domaines. Les unités administratives qui ont attribué des tâches à l'AFD insistent sur l'urgence absolue de l'exécution de ses tâches, tandis que d'autres parties prenantes réclament une augmentation des activités de contrôle lors

¹⁰ Art. 108 de l'ordonnance du 16 décembre 2016 sur l'exécution de la législation sur les denrées alimentaires (OELDAI; RS 817.042):

¹ Est tenue d'acquitter un émolument toute personne qui sollicite un contrôle, une décision ou une prestation auprès d'une autorité fédérale. Les débours sont calculés à part.

² Les autorités fédérales ne perçoivent des émoluments pour les contrôles officiels que s'ils ont donné lieu à contestation.

Rapport en réponse au postulat 17.3361, CDF-N: exécution ALAD par l'AFD. Pilotage et définition des priorités

de l'importation, de l'exportation et du transit. Cette demande se heurte aux ressources humaines disponibles. Les milieux économiques exigent pour leur part que l'AFD ne crée pas d'obstacles majeurs au passage de la frontière.

Dans les années 80, le personnel de l'AFD exécutait encore un contrôle formel de la totalité de la circulation des marchandises: toutes les déclarations en douane devaient être présentées lors du franchissement de la frontière et elles étaient comparées aux documents d'accompagnement. Il a fallu y renoncer avec l'augmentation de la circulation transfrontalière des marchandises. Les premiers systèmes de déclaration en douane informatisés permettaient déjà de traiter les envois de manière différenciée. À l'heure actuelle, une opération appelée «sélection»¹¹ détermine dans certains cas si un envoi est contrôlé ou s'il peut traverser la frontière sans autres mesures.

Tous les domaines surveillés, dont le traitement n'est pas encore automatisé à l'heure actuelle, accaparent des ressources de l'AFD. Dans ces domaines, il n'est pas possible de fixer des priorités. Par exemple, lorsque la quantité de marchandises pouvant être importées est limitée, cela n'aurait aucun sens de contrôler et documenter une importation sur trois uniquement¹².

4.2.3 Champ d'action Hiérarchisation

Pour les modules de prestations, la hiérarchisation doit permettre de piloter les ressources humaines et de définir les axes de contrôle principaux.

A savoir quels ALAD a la priorité absolue ou constitue une priorité majeure dans son exécution est parfois une décision de nature politique. Divers critères sont envisageables, tels que le potentiel de danger pour la population, pour la réputation de la Suisse, pour le respect des engagements internationaux, la protection de la propriété, la sensibilité politique ou encore la sensibilité de la population.

Il faut également évaluer les conséquences de l'absence de contrôle ou de l'absence de constatation d'un danger. Mais cela n'aurait pas de sens de réduire la complexité de la question à des considérations du genre «Est-il plus important de garantir aux consommateurs du lait maternisé sans danger ou de garantir le respect de mesures d'embargo?».

À l'avenir, l'AFD divisera l'activité de contrôle non automatisable dans le domaine de l'exécution des ALAD en trois catégories:

- Premièrement, les tâches qui doivent toujours être accomplies, indépendamment des ressources disponibles (tâches primaires / de premier plan).
- Deuxièmement, les tâches qui doivent être accomplies prioritairement avec les ressources disponibles. Les priorités sont adaptées en fonction de la situation et des risques. L'AFD définit également des axes de contrôle principaux.
- Troisièmement, les ALAD pour lesquels l'AFD n'adopte pas une approche active, mais fait principalement des découvertes fortuites. Il est ici aussi possible de définir des axes de contrôle principaux.

¹¹ Art. 7 de l'ordonnance de l'AFD du 4 avril 2007 sur les douanes (OD-AFD; RS 631.013)

¹² Exemple: le service compétent de l'Office fédéral de la police (fedpol) émet une autorisation unique pour l'importation de 20 armes à feu. Lors du contrôle des importations, l'AFD décharge le nombre d'armes importées, conserve les autorisations complètement déchargées et les transmet à l'autorité de contrôle (fedpol). Si l'AFD ne contrôlait qu'un envoi sur trois ou n'envoyait qu'une autorisation sur trois à fedpol, des importations non autorisées pourraient avoir lieu et la surveillance ne serait pas garantie.

Rapport en réponse au postulat 17.3361, CDF-N: exécution ALAD par l'AFD. Pilotage et définition des priorités

De premier plan	<p>Classification (niveau de priorité):</p> <ul style="list-style-type: none"> Le mandat primaire est déclenché par un événement sensible / une situation délicate / un risque aigu pour la population, l'économie et/ou l'État. <p>Condition:</p> <ul style="list-style-type: none"> L'exécution peut aller au-delà d'une activité de contrôle par sondages ajustée aux risques. Un mandat politique formel est donc requis. <p>Exécution (planification des engagements du personnel et exécution des contrôles):</p> <ul style="list-style-type: none"> La tâche d'exécution est accomplie en priorité. Les ressources humaines requises sont affectées. <p>Exemple: après la catastrophe nucléaire de Fukushima, l'AFD a renforcé les contrôles des denrées alimentaires. Aujourd'hui encore, l'importation de certaines denrées nécessite des documents supplémentaires attestant le respect des plafonds en matière de radioactivité.</p>
Prioritaires	<p>Classification (niveau de priorité):</p> <ul style="list-style-type: none"> Les unités administratives concernées sont impliquées dans la hiérarchisation. <p>Conditions:</p> <ul style="list-style-type: none"> Il s'agit d'une hiérarchisation d'ordre stratégique. Dans le cadre des tâches d'exécution définies comme axes de contrôle principaux, l'AFD conserve l'agilité nécessaire pour réagir rapidement à un changement de situation (hiérarchisation opérationnelle / tactique). <p>Exécution (planification des engagements du personnel et exécution des contrôles):</p> <ul style="list-style-type: none"> Les ressources humaines disponibles sont mobilisées en priorité dans ces domaines relevant d'ALAD. Les contrôles sont ajustés aux risques. Des mandats de contrôle concrets sont émis pour les axes de contrôle principaux. L'évaluation des risques et donc la hiérarchisation sont actualisées en permanence en collaboration avec les unités administratives compétentes. Un changement de situation peut dans certaines circonstances avoir des conséquences directes sur les ressources disponibles. <p>Exemple: de grandes quantités de médicaments dangereux pour la santé ou inefficaces entrent en Suisse par voie postale. L'AFD exécute sa tâche de contrôle en priorité dans ce domaine et met les marchandises concernées en sûreté.</p>
Non prioritaires	<p>Classification (niveau de priorité):</p> <ul style="list-style-type: none"> Les domaines relevant d'ALAD qui figurent dans cette catégorie sont ceux qui ne font pas l'objet d'un mandat primaire de contrôle et qui ne sont pas non plus considérés comme des axes principaux. <p>Conditions:</p> <ul style="list-style-type: none"> Il s'agit d'une tâche d'exécution attribuée à l'AFD. <p>Exécution (planification des engagements du personnel et exécution des contrôles):</p> <ul style="list-style-type: none"> Les contrôles dans les domaines non prioritaires ne sont pas effectués de manière ciblée. Si des découvertes fortuites (contrôles par sondages, découverte accessoire dans le cadre du contrôle d'un autre domaine d'exécution) débouchent sur une interception, l'AFD prend des mesures concrètes. Des campagnes de contrôle temporaires en collaboration avec l'unité administrative compétente sont envisageables en fonction des ressources humaines disponibles, afin de tirer des enseignements. Les enseignements tirés des interceptions sont intégrés dans l'analyse des risques et peuvent déboucher sur un changement de priorités. <p>Exemple: les détecteurs de radar sont interdits en Suisse. Les organes de contrôle de l'AFD mettent ces appareils en sûreté lorsqu'ils en découvrent dans le cadre d'un contrôle.</p>

Figure 2 Vue d'ensemble de la hiérarchisation des tâches d'exécution

Rapport en réponse au postulat 17.3361, CDF-N: exécution ALAD par l'AFD. Pilotage et définition des priorités

Afin de pouvoir effectivement allouer les ressources aux contrôles souhaités, la hiérarchisation doit s'accompagner des étapes suivantes:

- standardisation de l'exécution des ALAD, y c. adaptation du droit déterminant;
- traitement automatisé des ALAD autant que possible;
- utilisation maximale d'outils pour l'activité de contrôle;
- stricte égalité de traitement des domaines relevant d'ALAD qui ne font pas l'objet d'un mandat primaire.

L'AFD élaborera une proposition de hiérarchisation motivée pour tous les domaines d'exécution relevant d'ALAD. Cette proposition sera ensuite soumise aux unités administratives compétentes.

Résumé:

- La hiérarchisation ne s'applique pas aux domaines relevant d'ALAD qui peuvent être traités de manière automatisée. Dans ces domaines, une surveillance et une évaluation entièrement électroniques peuvent être garanties en permanence.
- Les contrôles dans les domaines primaires / de premier rang dépendent des événements (environnement, situation, risque, etc.) et ont la priorité absolue.
- Les contrôles dans les domaines prioritaires sont ciblés et ajustés aux risques.
- Les contrôles dans les domaines non prioritaires ne sont pas effectués de manière ciblée. Si des découvertes fortuites débouchent sur une interception, l'AFD prend des mesures concrètes.

4.2.4 Champ d'action Pilotage

Le pilotage politique de l'AFD est effectué dans le cadre du budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances (PITF). L'AFD accomplit des tâches dans les groupes de prestations (GP) suivants: fiscalité (GP 1), sécurité et migration (GP 2), soutien du commerce international (GP 3) et protection de la santé et de l'environnement (GP 4). Les ALAD s'inscrivent dans tous les groupes de prestations.

Les domaines de prestations énumérés dans le PITF définissent les axes de contrôle principaux. Dans l'accomplissement de ses tâches, l'AFD se concentre sur ces domaines relevant d'ALAD, tout en conservant une marge de manœuvre opérationnelle afin de réagir de manière adéquate en cas de situation délicate ou de risque aigu.

Le PITF doit être adapté à la hiérarchisation. La hiérarchisation et, partant, la réduction des axes de contrôle principaux figurant dans le PITF permettront d'augmenter l'efficacité et l'efficience pour les axes restants. L'élargissement de la marge de manœuvre des organes d'exécution devrait constituer un effet secondaire positif.

Au niveau opérationnel, le pilotage s'appuie de façon rigoureuse sur l'analyse des risques. Dans le cadre de DaziT, celle-ci sera largement soutenue par un système auto-apprenant tenant compte de toutes les informations disponibles et elle sera combinée à une appréciation agile de la situation. Une évaluation individuelle des risques sera ainsi réalisée pour tous les envois déclarés et des mandats de contrôle seront formulés pour les futurs mouvements de marchandises.

Enfin, en l'absence de mandat de contrôle concret, l'AFD décide sur le plan tactique des marchandises et des personnes à contrôler.

Partie II

Réponse aux questions concrètes

5 Questions du postulat

5.1 Effets du programme DaziT

Question:

Quels effets la modernisation et la numérisation de l'AFD (programme DaziT) auront-elles sur les ALAD?

La numérisation dans le domaine des ALAD permettra de traiter la circulation autorisée des marchandises de manière entièrement automatisée. Déchargés de tâches administratives, les collaborateurs de l'AFD pourront se consacrer davantage aux contrôles.

Les actions relevant de l'activité de contrôle qui ne peuvent pas être accomplies de manière automatisée et numérique et qui nécessitent donc une intervention humaine sont rassemblées dans un catalogue de prestations en tant que «modules de prestations» standardisés combinables (voir annexe D).

5.2 Vue d'ensemble de l'exécution des ALAD

Question:

Quels sont les ALAD que l'AFD exécute? Avec quels organes fédéraux, cantonaux et étrangers collabore-t-elle à cet effet? Quelles sont les tâches de l'AFD en lien avec l'exécution des ALAD?

Les tâches d'exécution de l'AFD relevant d'ALAD sont définies dans 400 actes. À l'heure actuelle et dans un avenir proche, l'AFD fournit des prestations dans 102 domaines relevant d'ALAD, en collaboration avec 26 unités administratives.

Ces domaines sont énumérés dans l'annexe A.

5.3 Compétences et coordination

Question:

Les compétences des organes d'exécution de la Confédération et des cantons sont-elles clairement réglementées dans les ALAD? Des mesures ont-elles été prises afin d'éviter la multiplication des contrôles et, partant, une surcharge administrative inutile pour les entreprises?

L'AFD est l'organe d'exécution en matière de circulation transfrontalière des personnes et des marchandises. Cela signifie qu'elle effectue des contrôles, pour lesquels elle peut bénéficier du soutien de spécialistes d'autres unités administratives. Les services spécialisés d'autres unités administratives sont sollicités lorsque les contrôles vont au-delà de contrôles par sondages ajustés aux risques et que des connaissances spécialisées sont requises. Les principales tâches d'exécution consistent notamment en la surveillance des marchandises réglementées et la détection des marchandises illégales à la frontière et lors de leur acheminement dans le territoire douanier.

Les mesures de contrôle et de surveillance sur le territoire suisse incombent en règle générale aux cantons. Pour ces contrôles, aucune distinction n'est effectuée entre marchandises importées et marchandises indigènes.

La délimitation entre les tâches d'exécution de l'AFD et celles des autres unités administratives compétentes est définie à l'heure actuelle de manière claire et transparente. Il est très rare que des marchandises ou des personnes soient contrôlées à plusieurs reprises¹³.

¹³ Exemple: contrôle douanier par l'AFD lors de l'importation de piments, inspection alimentaire par le canton dans le restaurant et contrôle de la TVA par l'Administration fédérale des contributions.

5.4 Pilotage et hiérarchisation

Question:

Comment le Conseil fédéral pilote-t-il l'activité de contrôle de l'AFD?

Comment l'AFD définit-elle les priorités en matière de contrôle (autrement dit, quels sont les actes législatifs qui font l'objet d'une surveillance prioritaire) et sur quels critères l'AFD fonde-t-elle ses contrôles?

À l'heure actuelle, l'AFD assure le pilotage stratégique principalement au moyen du contrat de prestations et de la planification interne des prestations. Sur le plan opérationnel, la planification des contrôles s'appuie surtout sur une analyse des risques effectuée de manière décentralisée par les organes de contrôle dans la zone d'engagement, ainsi que sur les ressources disponibles.

Il n'y a pas eu jusqu'ici de hiérarchisation délibérée des tâches d'exécution.

À l'avenir, le DFF entend piloter l'activité de contrôle au moyen d'une hiérarchisation des domaines relevant d'ALAD. Les unités administratives concernées et le Conseil fédéral seront impliqués dans la discussion relative à la hiérarchisation.

Le chiffre 4.2 décrit les principes de la future hiérarchisation.

5.5 Mesure des effets et contrôle de gestion

Question:

À quel rythme vérifie-t-on si les ALAD sont encore nécessaires et si les contrôles produisent les effets voulus?

Comment le Conseil fédéral garantit-il une exécution efficace et effective?

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de processus opérationnels standardisés qui permettent de mesurer les effets.

Cependant, une analyse continue des données issues du contrôle douanier permet de saisir les effets obtenus et de mettre en place un contrôle de gestion efficace. Il faut un système de saisie unique dans lequel les contrôles effectués, les résultats des contrôles et les mesures prises peuvent être documentés. Ce système sera mis en place dans le cadre du programme DaziT. Les enseignements tirés par l'AFD ou les unités administratives compétentes permettent d'améliorer l'influence directe de l'analyse des risques sur l'activité de contrôle future.

La hiérarchisation régulière permet en outre de garantir la suppression des tâches d'exécution qui n'ont plus d'importance. Il faut faire en sorte que les mandats primaires en particulier (voir chiffre 4.2.3) fassent l'objet de réglementations temporaires. Il est envisageable de prévoir dans le droit déterminant la levée d'une mesure lorsque la situation s'est améliorée.

5.6 Interventions dans le droit des biens immatériels et financement

Question:

Comment garantit-on que l'AFD fournisse effectivement les prestations d'aide pour lesquelles un émolument est demandé?

La question du financement par des émoluments ne se pose actuellement à l'AFD que dans le droit de la propriété intellectuelle, c'est pourquoi les autres domaines relevant d'ALAD ne sont pas abordés ici.

L'AFD assure la protection des droits de propriété intellectuelle à la frontière. Si elle découvre que les marchandises enfreignent potentiellement ces droits dans le cadre de son activité de contrôle, elle fournit les prestations suivantes:

- elle retient les marchandises;
- elle informe le titulaire des droits;

Rapport en réponse au postulat 17.3361, CDF-N: exécution ALAD par l'AFD. Pilotage et définition des priorités

- elle informe le déclarant ou le propriétaire;
- elle coordonne l'examen par le titulaire des droits;
- elle envoie des échantillons ou des photographies;
- elle surveille le respect des délais;
- elle accomplit les tâches liées à l'apurement (elle fait détruire les marchandises, prend des mesures prévisionnelles ou libère les marchandises).

Le titulaire d'un droit de protection peut présenter une demande d'intervention à l'AFD lorsqu'il a des indices sérieux permettant de soupçonner que des marchandises violant son droit sur les biens immatériels vont être acheminées dans le territoire douanier ou hors de celui-ci.

5.6.1 Étendue de l'activité de contrôle

Comme mentionné plus haut, le taux de contrôle est globalement peu élevé et se situe dans le bas de la fourchette des pourcentages à un chiffre. L'existence d'une demande d'intervention ne signifie pas que toutes les marchandises qui y figurent sont contrôlées. À l'heure actuelle, par exemple, plus de 100 000 envois par jour sont envoyés en Suisse par la seule voie postale et nécessitent un traitement douanier. Les organes de contrôle ne peuvent de loin pas contrôler tous les envois.

5.6.2 Pas d'émoluments pour l'activité de contrôle vs émoluments dans le droit des biens immatériels

Le principe de causalité s'applique pour les interventions dans le droit des biens immatériels. Il faut payer pour bénéficier de prestations de l'État dans ce domaine. La demande d'intervention est payante: les coûts engendrés pour son examen sont facturés, ainsi que toutes les étapes administratives qui suivent une intervention (correspondance, transmission d'échantillons, organisation d'examens, entreposage et destruction des marchandises).

Les personnes qui versent ce type d'émoluments s'attendent parfois à ce que le paiement d'émoluments leur permette d'acquérir des prestations (de contrôle).

5.6.3 Évaluation et champ d'action Activité de contrôle sur mandat de l'économie

L'inscription des interventions en tant que prestations particulières dans le tarif des émoluments de l'AFD créerait les conditions juridiques requises pour que les coûts de l'AFD soient largement couverts pour ces prestations et financés par les usagers. Étant donné que les recettes d'émoluments de l'AFD sont versées à la caisse fédérale générale, il n'est pas possible de s'en servir pour financer directement des effectifs. En outre, l'émolument actuel ne couvre pas les charges liées à la recherche et à la découverte de marchandises contrefaites ou copiées.

Les milieux économiques réclament une augmentation massive du taux de contrôle et seraient également prêts à financer l'activité de contrôle et les charges qui en découlent. La fourniture de prestations payantes devrait cependant être légitimée sur le plan politique. Elle n'aurait un sens que si ces ressources étaient gérées de manière indépendante des autres ressources et si elles pouvaient être consacrées à l'activité de contrôle correspondante indépendamment des autres tâches.

Afin de répondre aux besoins de l'économie, il faudrait instituer au sein de l'AFD un corps d'exécution séparé en plus de l'effectif ordinaire. Ce corps serait entièrement financé par l'économie au moyen d'émoluments; le cas échéant, une augmentation des effectifs devrait être demandée avec compensation financée par des émoluments.

Après la hiérarchisation des domaines d'exécution relevant d'ALAD, l'AFD va examiner si des ressources supplémentaires en personnel sont nécessaires dans le domaine du droit de la propriété intellectuelle.

5.7 Ressources humaines

Question:

Quelles sont les ressources humaines mobilisées pour l'exécution des ALAD?

Il n'est pas possible de chiffrer les ressources humaines mobilisées pour chaque domaine relevant d'ALAD.

L'exécution des ALAD ne constitue qu'une partie du mandat légal de l'AFD. Les contrôles doivent être complets. Cela signifie que les organes d'exécution contrôlent tant les marchandises que les personnes et le moyen de transport éventuel lors du passage de la frontière. Outre l'exécution des ALAD, les collaborateurs garantissent la perception correcte des redevances.

Lors d'un contrôle, par exemple en cas de soupçon d'infraction à des dispositions en matière d'embargo, des irrégularités dans divers autres domaines peuvent être constatées: les organes de contrôle constatent par exemple que le véhicule présente des défauts techniques (disques de frein défectueux) et que le chauffeur est sous l'emprise de l'alcool. Outre les marchandises soumises à un embargo, le véhicule contient aussi des denrées alimentaires importées en contrebande (infraction douanière et infraction à la législation sur la TVA) qui sont préoccupantes du point de vue de la police des épizooties et nécessitent un contrôle par le Service vétérinaire de frontière. Si les organes d'exécution savent toujours ce qu'ils cherchent lors d'un contrôle, ils ne peuvent pas prédire ce qu'ils trouveront effectivement.

À l'heure actuelle, seul le nombre d'irrégularités constatées fait l'objet d'une reprise statistique. Par contre, l'activité de contrôle globale, depuis la préparation jusqu'aux travaux subséquents, ainsi que les charges en matière de prévention ne sont pas documentées. Il n'est donc pas possible de fournir des indications quant aux ressources humaines mobilisées pour les différentes tâches d'exécution.

Annexe A Domaines relevant d'ALAD

Le tableau ci-après fournit une vue d'ensemble des domaines relevant d'ALAD.

N°	Interlocuteur	Domaine relevant d'ALAD	Base légale	Tâche selon LD
1	SRC	Matériel de propagande	<u>RS 120</u>	art. 1, let. d
2	SEM	Documents d'identité et de légitimation	<u>RS 142.31</u>	art. 1, let. d
3	IPI	Propriété intellectuelle: droit d'auteur	<u>RS 231.1</u>	art. 1, let. d
4	IPI	Propriété intellectuelle: topographies	<u>RS 231.2</u>	art. 1, let. d
5	IPI	Propriété intellectuelle: protection des marques	<u>RS 232.11</u>	art. 1, let. d
6	IPI	Propriété intellectuelle: indications de provenance	<u>RS 232.11</u>	art. 1, let. d
7	IPI	Propriété intellectuelle: designs	<u>RS 232.12</u>	art. 1, let. d
8	IPI	Propriété intellectuelle: brevets	<u>RS 232.14</u>	art. 1, let. d
9	IPI	Propriété intellectuelle: protection des armoiries	<u>RS 232.21</u>	art. 1, let. d
10	OFJ	Représentations pornographiques et de la violence	<u>RS 311.0</u>	art. 1, let. d
11	OFJ	Marchandises volées	<u>RS 311.0</u>	art. 1, let. d
12	Antidoping CH	Produits dopants	<u>RS 415.0</u>	art. 1, let. d
13	OFS	Statistique	<u>RS 431.01</u>	art. 1, let. d
14	OFC	Transfert de biens culturels	<u>RS 444.1</u>	art. 1, let. d
15	OSAV	Protection des espèces CITES	<u>RS 453</u>	art. 1, let. d
16	OSAV	Pêche maritime IUU	<u>RS 453.2</u>	art. 1, let. d
17	OSAV	Épizooties et protection des animaux	<u>RS 455 / RS 916.40</u>	art. 1, let. d
18	SECO	Matériel de guerre	<u>RS 514.51</u>	art. 1, let. d
19	fedpol	Armes	<u>RS 514.54</u>	art. 1, let. d
20	OFAE	Approvisionnement économique du pays	<u>RS 531</u>	art. 1, let. d
21	AFD	Contrôle de l'argent liquide	<u>RS 631.052</u>	art. 1, let. d
22	AFD	Statistique du commerce extérieur	<u>RS 632.14</u>	art. 1, let. d
23	AFD	TVA: impôt sur les importations	<u>RS 641.20</u>	art. 1, let. d
24	AFC	TVA: impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse et impôt sur les acquisitions	<u>RS 641.20</u>	art. 1, let. d
25	AFD	Impôt sur le tabac	<u>RS 641.31</u>	art. 1, let. d
26	AFD	Impôt sur la bière	<u>RS 641.411</u>	art. 1, let. d
27	AFD	Impôt sur les véhicules automobiles	<u>RS 641.51</u>	art. 1, let. d
28	AFD	Impôt sur les huiles minérales	<u>RS 641.61</u>	art. 1, let. d
29	OFEV	Taxe sur le CO ₂	<u>RS 641.71</u>	art. 1, let. d
30	OFROU	Taxe sur le CO ₂ pour les voitures de tourisme *	<u>RS 641.71</u>	art. 1, let. d
31	AFD	Redevance sur le trafic des poids lourds (RPLP / RPLF)	<u>RS 641.81</u>	art. 1, let. d
32	AFD	Impôt sur l'alcool	<u>RS 680</u>	art. 1, let. d
33	Cantons	Sel	<u>RS 69</u>	art. 1, let. d
34	OFEN	Énergie nucléaire	<u>RS 732.1</u>	art. 1, let. d
35	ESTI	Installations et matériels électriques	<u>RS 734.0</u>	art. 1, let. d
36	OFCOM	Compatibilité électromagnétique *	<u>RS 734.5</u>	art. 1, let. d
37	OFROU	Détecteurs de radars	<u>RS 741.01</u>	art. 1, let. d
38	OFROU	Interdiction de circuler le dimanche et de nuit	<u>RS 741.11</u>	art. 1, let. d
39	OFROU	Capacité de conduite du conducteur	<u>RS 741.13</u>	art. 1, let. d
40	OFROU	Assurance des véhicules	<u>RS 741.31</u>	art. 1, let. d
41	OFROU	Exigences techniques requises pour les véhicules routiers	<u>RS 741.41</u>	art. 1, let. d
42	OFROU	Dimensions et poids des véhicules routiers	<u>RS 741.41</u>	art. 1, let. d
43	OFROU	Transports spéciaux	<u>RS 741.41</u>	art. 1, let. d
44	OFROU	Admission des véhicules à la circulation routière	<u>RS 741.51</u>	art. 1, let. d
45	OFROU	Admission des personnes à la circulation routière	<u>RS 741.51</u>	art. 1, let. d
46	OFROU	Transport des marchandises dangereuses SDR / ADR	<u>RS 741.621</u>	art. 1, let. d
47	AFD	Vignette autoroutière	<u>RS 741.71</u>	art. 1, let. d

Rapport en réponse au postulat 17.3361, CDF-N: exécution ALAD par l'AFD. Pilotage et définition des priorités

48	OFT	Chemins de fer	RS 742.101	art. 1, let. d
49	OFT	Licence d'entreprise de transport par route	RS 744.10	art. 1, let. d
50	OFT	Transport professionnel de voyageurs	RS 745.1	art. 1, let. d
51	SESE	Incidents dans le domaine de l'aviation civile	RS 748.0	art. 1, let. d
52	OFCOM	Installations de télécommunication	RS 784.10	art. 1, let. d
53	OFSP	Biomédecine *	RS 810	art. 1, let. d
54	Swissmedic	Stupéfiants	RS 812.121	art. 1, let. d
55	Swissmedic	Précurseurs	RS 812.121	art. 1, let. d
56	OSAV	Médicaments immunologiques à usage vétérinaire	RS 812.21	art. 1, let. d
57	Swissmedic	Produits thérapeutiques	RS 812.21	art. 1, let. d
58	Swissmedic	Médicaments destinés à l'exécution d'êtres humains *	RS 812.21	art. 1, let. d
59	OFSP	Produits biocides	RS 813.1	art. 1, let. d
60	OFEV	Substances stables dans l'air *	RS 813.1	art. 1, let. d
61	OFEV	Mercure *	RS 813.1	art. 1, let. d
62	OFEV	Taxe d'incitation sur les composés organiques volatils	RS 814.018	art. 1, let. d
63	OFEV	Protection de l'air	RS 814.318.142.1	art. 1, let. d
64	OFSP	Radioprotection	RS 814.50	art. 1, let. d
65	OFEV	Déchets	RS 814.610	art. 1, let. d
66	OFEV	Taxe d'élimination anticipée	RS 814.621	art. 1, let. d
67	OFEV	Taxe d'élimination anticipée pour les piles	RS 814.670.1	art. 1, let. d
68	OFSP	Pointeurs laser (protection contre le rayonnement non ionisant)	RS 814.71	art. 1, let. d
69	OFEV	Substances appauvrissant la couche d'ozone	RS 814.81	art. 1, let. d
70	OFEV	Consentement préalable en connaissance de cause (PIC)	RS 814.82	art. 1, let. d
71	OFEV	Organismes exotiques envahissants *	RS 814.911	art. 1, let. d
72	OSAV	Denrées alimentaires et objets usuels	RS 817.0	art. 1, let. d
73	OFSP	Produits du tabac	RS 817.06	art. 1, let. d
74	OFSP	Épidémies	RS 818.101	art. 1, let. d
75	OFROU	Durée du travail et du repos	RS 822.221	art. 1, let. d
76	OFAG	Agriculture (permis et contingents tarifaires)	RS 910.1	art. 1, let. d
77	OFAG	Produits biologiques *	RS 910.18	art. 1, let. d
78	OFAG	Matériel végétal de multiplication	RS 916.151	art. 1, let. d
79	OFAG	Produits phytosanitaires	RS 916.161	art. 1, let. d
80	OFAG	Engrais	RS 916.171	art. 1, let. d
81	OFAG/OFEV	Protection des végétaux	RS 916.20	art. 1, let. d
82	OFAG	Aliments pour animaux	RS 916.307	art. 1, let. d
83	OSAV	Viande aux hormones	RS 916.51	art. 1, let. d
84	OFEV	Plants et semences d'essences forestières	RS 921.0	art. 1, let. d
85	OFEV	Emballages en bois (NIMP 15) *	RS 921.0	art. 1, let. d
86	OFEV	Chasse et protection des mammifères et oiseaux sauvages	RS 922.0	art. 1, let. d
87	OFEV	Pêche	RS 923.0	art. 1, let. d
88	SECO	Sécurité des produits *	RS 930.11	art. 1, let. d
89	OFCL	Produits de construction	RS 933.01	art. 1, let. d
90	OFJ	Loteries et paris	RS 935.51	art. 1, let. d
91	BNS	Espèces métalliques et billets de banque	RS 941.10	art. 1, let. d
92	METAS	Instruments de mesure	RS 941.210	art. 1, let. d
93	METAS	Déclarations de quantité	RS 941.204	art. 1, let. d
94	AFD	Contrôle des métaux précieux	RS 941.31	art. 1, let. d
95	fedpol	Matières explosives, engins pyrotechniques et poudre de guerre	RS 941.41	art. 1, let. d
96	fedpol	Précurseurs d'explosifs *	RS 941.4	art. 1, let. d
97	BFC	Déclaration concernant le bois	RS 944.021	art. 1, let. d
98	SECO	Mesures économiques extérieures	RS 946.201	art. 1, let. d
99	SECO	Biens utilisables à des fins civiles et militaires	RS 946.202	art. 1, let. d

Rapport en réponse au postulat 17.3361, CDF-N: exécution ALAD par l'AFD. Pilotage et définition des priorités

100	SECO	Sanctions et embargos	<u>RS 946.231</u>	art. 1, let. d
101	SECO	Diamants bruts	<u>RS 946.231.11</u>	art. 1, let. d
102	SECO	Réglementations autonomes en matière d'origine	<u>RS 946.31</u>	art. 1, let. d

* ALAD pour lesquels l'unité administrative compétente souhaite transférer de nouvelles tâches d'exécution à l'AFD

Annexe B Exécution par l'AFD

En plus de son mandat d'autorité fiscale (voir chiffre 2.1), l'AFD est organe de contrôle, d'interception et, en fonction de la compétence, également organe de poursuite pénale. Les principales tâches d'exécution consistent notamment en la surveillance des marchandises réglementées lors de leur acheminement dans le territoire douanier et la détection des marchandises illégales et/ou passées en contrebande à la frontière, ainsi que la sanction pénale d'infractions constatées dans le propre domaine de compétence ou la dénonciation au service compétent.

Dans le cadre de ses tâches¹⁴, l'AFD soutient les unités administratives compétentes au moyen de processus automatisés pour le traitement du trafic légal relevant d'ALAD (voir annexe C). En cas de constatations dans le cadre de son activité de contrôle, elle applique les modules de prestations de son catalogue de prestations (voir annexe D), qui sont prévus dans l'acte législatif correspondant.

Il en résulte que des travaux en amont et des travaux en aval, ainsi que des prestations qui vont au-delà du catalogue de prestations de l'AFD doivent en principe être fournis par l'unité administrative compétente. Ce sont:

En amont:

- rédaction de loi / discussion politique;
- définition de paramètres de contrôle, c.-à-d. définir les critères sur lesquels l'AFD base ses contrôles et les conditions dans lesquelles elle fournit des prestations dans le cadre de son activité de contrôle.

En aval:

- tâche subséquente qui va au-delà des prestations du catalogue de prestations;
- examen d'oppositions / de recours portant sur des mesures prises;
- poursuite pénale, si celle-ci ne relève pas du domaine de compétence de l'AFD.

Tâche ne correspondant pas au catalogue de prestations de l'AFD

- L'activité de contrôle allant au-delà de contrôles par sondages ajustés aux risques¹⁵; on engage pour cela des services spécialisés.
- L'activité de contrôle requiert des connaissances spécialisées¹⁶; on engage pour cela des services spécialisés.

L'AFD est en revanche aujourd'hui «unité administrative compétente» dans les domaines relevant d'ALAD suivants et est ainsi aussi responsable de travaux en amont et en aval: 21 Contrôle de l'argent liquide, 22 Statistique du commerce extérieur, 23 TVA: impôt sur les importations, 25 Impôt sur le tabac, 26 Impôt sur la bière, 27 Impôt sur les véhicules automobiles, 28 Impôt sur les huiles minérales, 31 Redevance sur le trafic des poids lourds (RPLP / RPLF), 32 Impôt sur l'alcool, 47 Vignette autoroutière, 94 Contrôle des métaux précieux (numérotation, voir annexe A).

Ces attributions (à l'exception du contrôle de l'argent liquide, qui doit être transféré dans la loi sur le blanchiment d'argent) sont incontestables et ne nécessitent pas d'adaptations.

¹⁴ Dans le droit en vigueur: art. 94 à 98 et 128 LD

¹⁵ Exemple: exécution de dispositions vétérinaires (service vétérinaire de frontière); exécution de la norme NIMP 15 (team d'enquête spécialisé de l'OFEV).

¹⁶ Exemple: exécution des dispositions sur la conservation des espèces (poste de contrôle CITES).

Annexe C Traitement automatisé des ALAD

Le système informatique de l'AFD exécute automatiquement le traitement automatisé des ALAD dans la procédure douanière: des données spécifiques déterminantes pour l'exécution d'ALAD figurant dans la déclaration en douane déclenchent les processus standard ci-après.

<i>Description</i>	<i>Traitement</i>
<i>Établir une annonce</i>	Le système envoie une annonce automatique à l'organe compétent l'informant de la réception d'une déclaration en douane ou du placement sous régime douanier d'une marchandise.
<i>Vérifier l'autorisation se rapportant à une personne</i>	Le système contrôle si la personne assujettie à l'obligation de déclarer dispose de l'autorisation requise pour un régime spécial, un allègement ou un rôle.
<i>Vérifier l'autorisation se rapportant à une marchandise ou à un envoi et la décharger</i>	Le système vérifie si une autorisation se rapportant à une marchandise ou un envoi est disponible pour une marchandise à placer sous régime douanier. En parallèle, le système décharge l'autorisation en fonction de la quantité.
<i>Vérifier la libération par un organe compétent</i>	Le système vérifie si une marchandise à placer sous régime douanier a été libérée par l'organe compétent, par exemple après un contrôle.
<i>Percevoir les redevances</i>	Le système vérifie si des redevances doivent être perçues pour une marchandise à placer sous régime douanier. Lors de l'activation de la déclaration en douane, le système calcule les redevances dues selon les taux en vigueur. Le système débite les redevances lors de la clôture de la procédure douanière.
<i>Surveiller les marchandises ou l'envoi</i>	Après la clôture de la procédure douanière, le système surveille une marchandise ou un envoi dans une perspective non douanière (par ex. en vue du transfert à un organe de contrôle fédéral ou cantonal et du contrôle des délais).
<i>Conserver le statut</i>	Le système conserve le statut d'une marchandise pendant une période prolongée (par ex. statut douanier suisse ou étranger).

Annexe D Modules de prestations pour l'activité de contrôle

Pour l'exécution des tâches non automatisables (annexe C), l'AFD fournit les modules suivants:

Prestation

Prestation de base

- Retenir la marchandise
- Établir une annonce à l'organe compétent
- Mettre la marchandise en sûreté provisoire et la transmettre à l'organe compétent
- Remettre la marchandise à l'organe compétent sur place
- Remettre la marchandise à l'organe compétent par voie de décision
- Refouler la marchandise
- Confisquer la marchandise
- Confisquer un petit envoi auquel la personne assujettie à l'obligation de déclarer renonce sur place
- Confisquer un petit envoi (en l'absence de la personne assujettie à l'obligation de déclarer)
 - V1. après octroi par l'AFD du droit d'être entendu
 - V2. directement
- Notifier la décision prise par à l'organe compétent
- Prélever un échantillon
- Livrer les données
- Prononcer une sanction

Prestations supplémentaires

- Contrôler selon des axes principaux / contrôle selon des axes principaux à durée déterminée

Prestations administratives

- Administrer l'autorisation
- Assurer une surveillance officielle
- Surveiller le respect des délais
- Fournir un appui logistique

Lorsque des tâches d'exécution sont confiées à l'AFD dans le domaine de la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises, l'unité administrative compétente définit, au moyen de paramètres de contrôle, les critères sur lesquels l'AFD base ses contrôles et les conditions dans lesquelles elle fournit des prestations dans le cadre de son activité de contrôle. En règle générale, les paramètres de contrôle concernent les domaines suivants: nature de la marchandise (nature et état, indications, qualité, pureté, etc.), quantité (poids, nombre de pièces, litres, etc.), moyen de transport (sécurité, conditions de transport, etc.) et documents (documents d'accompagnement, certificats, etc.).

Les paramètres de contrôle ont une influence directe sur la possibilité d'exécuter les prestations dans le cadre de l'activité de contrôle. Par exemple, l'AFD ne peut exécuter une décision de refoulement ou de confiscation de marchandises qu'en présence de critères de contrôle clairs qu'elle est en mesure d'évaluer sans équivoque.

L'organe compétent doit soumettre une proposition de paramètres de contrôle.