

Chapter Thirteen

Lois et règlements douaniers relatifs au trafic de faune en suisse

SOUMEYA FERRO-LUZZI

Ce chapitre dresse une vue d'ensemble de la législation suisse en lien avec la circulation d'espèces protégées. Il est notamment question de présenter les principales autorités suisses compétentes dans la lutte du trafic illicite de faune, ainsi que d'analyser le système légal encadrant les diverses infractions à la législation sur la circulation des espèces protégées.

This chapter provides an overview of Swiss legislation related to the circulation of protected species. In particular, it presents the main Swiss authorities responsible for combating wildlife trafficking and analyses the legal system governing the various violations of the legislation on the circulation of protected species.

Table of Contents

I. Introduction	360
II. Le Trafic Illégal de Faune en Suisse: Incidence et Caractéristiques	362
1. Les importations commerciales autorisées d'espèces protégées en Suisse	362
2. Le trafic illicite de faune destiné à des fins comestibles	363
3. Le trafic illicite de faune destiné à des fins non-comestibles	364
III. Cadre Légal	365
1. Les engagements internationaux de la Suisse	365
1.1. La Convention internationale sur le commerce de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)	365
1.2. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée	366
2. La législation nationale	367
2.1. La Loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (LCITES)	367
2.2. Obligations légales	367
2.3. Procédure d'importation	369
3. Mesures et sanctions	370
3.1. Mesures administratives	370
3.2. Dispositions pénales	372

4. Aspects procéduraux	374
4.1. Compétence	374
4.2. Procédure	375
4.3. Entraide	375
4.4. Voies de droit	376
5. Casuistique	377
IV. Mandat et Responsabilités des Autorités Suisses en Lien avec les Douanes	378
1. L'Administration fédérale des douanes	378
2. Tâches et prérogatives de l'AFD	379
3. L'Office fédéral de la Sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires	380
4. La collaboration entre l'Administration fédérale des douanes et l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires	380
V. Défis et Recommandations	381
1. Application des sanctions et réforme législative	381
2. Collecte de données	384
VI. Conclusion	385
Bibliography	387
Décisions judiciaire	389

I. Introduction

Lorsqu'il est fait mention du trafic illicite de faune, il vient souvent à l'esprit les tonnes de kilos d'ivoire saisis puis brûlés par les autorités d'un pays africain ou des rhinocéros persécutés et en voie de disparition à cause de leurs attributs physiques qui seront plus tard vendus sur le marché noir. Et, on se demande bien quel rôle la douane suisse aurait-elle à jouer dans ce domaine, puisque l'on pourrait penser qu'il ne s'agit là que d'un problème régional. Il serait difficile de concevoir que le trafic illicite de faune se passe également sur le sol helvétique. Pourtant, bien que méconnu, le trafic illicite de faune en Suisse existe et son incidence n'est pas à négliger.

Tout juste récemment, en janvier 2019, la douane suisse a par exemple saisi plus de 130'000 anguilles européennes à l'aéroport de Genève.¹ Or, il se trouve que ces anguilles, gravement menacées par la surpêche, sont protégées par la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES, RS 0.453)* et leur circulation est ri-

1 Donatella Del Vecchio et Urs Bartenschlager, 'Saisies dans les aéroports de Genève et de Zurich, des civelles retrouvent les eaux douces', *Administration fédérale des douanes: Forum D* (Blog Post, 22 février 2019).

goureusement réglementée.² Le trafic illicite de faune ne concerne donc pas uniquement les grands mammifères, mais plus de 5'000 espèces animales protégées.³ En outre, le trafic illicite de faune ne se produit pas uniquement dans les pays où ont lieu le braconnage et la surpêche. Le commerce de faune est une problématique mondiale, puisque diverses routes sont utilisées pour acheminer la marchandise à destination finale et implique dès lors de traverser les douanes de plusieurs pays, tels que la Suisse.

La Suisse semble être une destination de transit appréciée par certains trafiquants de faune, vu les saisies importantes qui sont opérées par les douanes.⁴ En ce sens, le rôle de la Suisse dans la lutte de ce trafic est nécessaire, car il faut éviter que le pays ne devienne une plaque tournante du trafic illicite de faune. En effet, si la Suisse ne prend pas au sérieux ce problème, le pays ferait un pas en arrière s'agissant de la protection des espèces ou de la prévention du crime organisé et la réputation de la Suisse auprès de la communauté internationale en serait affectée.

Ce chapitre examine l'appareil juridique en matière douanière pour combattre et détecter le trafic illégal de faune en Suisse, ainsi que sa mise en œuvre par les diverses autorités. En particulier, il s'agit d'esquisser et de présenter les dispositions légales, réglementaires et, le cas échéant, les obligations internationales pertinentes qui autorisent et influencent l'activité des douanes en Suisse. Pour la conduite de cet article, les références se composeront essentiellement de sources primaires, à savoir les textes juridiques suisses et les divers instruments internationaux qui lient la Suisse. Il faudra néanmoins garder à l'esprit qu'il est très difficile d'obtenir des données et statistiques sur la réelle incidence du trafic illicite de faune, par nature clandestin.

Ce chapitre commence par exposer l'incidence du trafic illicite de faune en Suisse. En particulier, il est question de savoir si ce trafic en Suisse est conséquent et quelles sont les espèces concernées par ce problème. Le cadre légal suisse se rapportant au trafic illicite de faune ainsi que sa mise en œuvre sont ensuite exposés dans la troisième partie. Une vue d'ensemble du système douanier suisse et les différentes autorités administratives appelées à agir dans la lutte contre le trafic illicite de faune sont présentées dans la

2 Ouvert pour signature 3 mars 1973, 993 UNTS 243 (entrée en vigueur 1 juillet 1975).

3 CITES Secretariat, 'The CITES species' (Web page, 2 janvier 2017).

4 Del Vecchio et Bartenschlager (n 1).

quatrième partie. Les conclusions des divers constats posés dans ces développements ainsi qu'une palette de défis possibles auxquels les autorités suisses doivent faire face figurent dans la cinquième partie. Ce chapitre se conclut par une synthèse de ce qui aura été développé dans la sixième partie.

II. Le Trafic Illégal de Faune en Suisse: Incidence et Caractéristiques

Il n'est pas aisé de dresser un tableau exhaustif et clair de la situation en Suisse en matière de trafic illégal de faune, puisqu'il s'agit d'un marché illicite et donc par nature clandestin. De plus, des statistiques détaillées des marchandises saisies sont difficilement accessibles et il n'y a presque pas de jurisprudence en la matière. Environ 1200 décisions sont rendues chaque année dans le domaine de la conservation des espèces.⁵ En 2018, près de 740 spécimens ont été découverts aux douanes suisses et parmi eux, 673 ont été saisis. En comparaison internationale, l'Office fédérale de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) dénote que la gravité de ce trafic est moindre en Suisse, et qu'aucune recrudescence de ce problème n'est à constater dans le pays.⁶ Nous pouvons distinguer trois principaux phénomènes à la base des importations d'espèces protégées en Suisse: les importations commerciales autorisées d'espèces protégées en Suisse, le trafic illicite de faune destiné à des fins comestibles et enfin le marché noir de la faune destinés à des fins non comestibles.

1. Les importations commerciales autorisées d'espèces protégées en Suisse

Le premier phénomène concerne toutes les importations commerciales d'espèces ou de spécimens protégés par la *CITES* en Suisse, a priori autorisées et légales, mais qui peuvent s'avérer illicites dans le cas où les formalités ne seraient pas respectées. La Suisse compte parmi les principaux importateurs

5 Suisse, Conseil fédéral, *Message relatif à la loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées*, FF 11.058, 7 septembre 2011, 6455.

6 Email de Lisa Bradbury (Suisse, OSAV) à Soumeya Ferro-Luzzi, *Re: Demande de données/statistiques LCITES*, 22 février 2019.

de cuir de reptiles protégés par la *CITES* avec près de 115 000 autorisations d'importation par an délivrées par l'OSAV en raison de l'industrie du luxe et horlogère.⁷ Aux dires de l'OSAV, la majeure partie des décisions rendues en matière de protection des espèces, ainsi que des confiscations et séquestres opérés, concernent en réalité surtout des produits légalement commercialisés dont certaines formalités administratives font défaut et sont rectifiées par la suite.

2. Le trafic illicite de faune destiné à des fins comestibles

À côté de ce marché régulé, existe un deuxième phénomène, celui du trafic illicite de faune à des fins comestibles. On n'entend par ces termes le commerce d'espèces protégées prisées pour leur consommation alimentaire. Deux cas significatifs de ce type de trafic en Suisse sont exposés dans ce sous-chapitre : le commerce de viande de brousse, et celui d'anguilles.

L'importation clandestine et illégale de viande de brousse est une problématique à laquelle les autorités suisses sont de plus en plus confrontées. Parmi les espèces concernées, on trouve essentiellement des primates, des félins, ou encore certains reptiles.⁸ Une bonne partie de ces espèces figure aux annexes I et II de la *CITES*, rendant leur commerce international soit interdit soit régulé. Le trafic de ces animaux ne constitue pas uniquement une menace pour la conservation des espèces et l'écosystème, puisque d'un point de vue sanitaire, l'importation de telles espèces peut engendrer la transmission de pathogènes zoonotiques chez l'être humain et également contaminer d'autres espèces animales présentes en Suisse.⁹ Les auteurs d'une étude de 2013 sur les importations illégales de viande de brousse en Suisse sont parvenus, à l'aide d'outils statistiques, à estimer à 8.6 tonnes de viande de brousse importée chaque année en Suisse entre 2008 et 2011 sans qu'elle soit forcément saisie, ceci sur un total de 1013 tonnes de viandes toutes confondues importées illégalement toujours en Suisse.¹⁰ Bien que cette

7 Suisse, OSAV, *Tout interdire n'est pas la bonne voie* (octobre 2016).

8 Harriet Falk et al, 'Illegal import of bushmeat and other meat products into Switzerland on commercial passenger flights' (2013) 32(3) *Revue scientifique et technique* 727, 727.

9 Suisse, OSAV, *Viande de brousse: Brochure d'information et d'aide à l'identification* (20 novembre 2019) 3.

10 Falk et al (n 8) 733.

proportion de viande de brousse demeure faible comparé à la quantité des autres denrées à base de viande illicitement importées, les conséquences dommageables apparaissent plus graves, de la perspective de la protection des espèces et des dangers sanitaires. Une interpellation de la part d'une députée du Conseil national a d'ailleurs été déposée en 2013 afin de s'enquérir sur la position du Conseil fédéral sur ce phénomène.¹¹

À côté de la viande de brousse, d'autres espèces protégées sont également les cibles d'un trafic, telles que l'anguille européenne, désormais en danger critique d'extinction et listée à l'annexe II de la *CITES*.¹² L'anguille est un met très prisé en Asie et son prix au kilo sur le marché peut grimper jusqu'à CHF 6 000.¹³ Le trafic de cette espèce est en somme très lucratif et il n'est pas étonnant de constater que des organisations professionnelles très développées, avec des structures comparables aux organisations criminelles actives dans le trafic de stupéfiants s'en emparent.¹⁴ Afin d'échapper aux contrôles, les trafiquants choisissent souvent de transiter par la Suisse pour acheminer les marchandises jusqu'en Chine. Début 2019, 110 000 anguilles ont été découvertes à l'aéroport de Zurich et 130 000 à Genève.¹⁵ La Suisse semble être donc devenue une destination de transit attrayante pour les trafiquants.

3. Le trafic illicite de faune destiné à des fins non-comestibles

Le trafic d'espèces convoitées pour leur aspect et leurs attributs physiques constitue le troisième phénomène. En Suisse, ce trafic est fréquemment perpétré par des particuliers qui ramènent de leurs voyages souvenirs et autres curiosités achetés sur des marchés à l'étranger, sans connaître forcément la réglementation.¹⁶ Mais la Suisse peut également constituer une destination de transit pour les trafiquants professionnels, comme en 2015, lorsque la douane a saisi une quantité record de 262 kg d'ivoire à l'aéroport

11 Suisse, Assemblée fédérale, *Interpellation 13.3887*, Conseil national, 26 septembre 2016 (Ruth Humbel).

12 Suisse, OSAV, 'L'anguille européenne – une espèce de poisson en danger critique d'extinction' (Web page, 6 février 2019).

13 Del Vecchio et Bartenschlager (n 1).

14 United Kingdom, Department for Environment, Food & Rural Affairs, 'Policy Paper: London Conference on the Illegal Wildlife Trade (October 2018): Declaration Annex' *London Conference on the Illegal Wildlife Trade* (Web page, 28 January 2019).

15 Suisse, OSAV (n 12) 1.

16 WWF, 'Reportage Souvenirs' (Online publication, 4 juillet 2017).

de Zurich. La marchandise provenait de Tanzanie et était destinée à atterrir en Chine avec une escale à Zurich, afin d'échapper au viseur de la douane.¹⁷ Les douaniers retrouvent le plus fréquemment des bijoux en ivoire, des coraux ou encore des papillons rares.¹⁸ Si la demande pour le commerce illégale de faune en Suisse n'est pas aussi forte qu'en Asie par exemple, l'ampleur du phénomène n'est pas à négliger, spécialement s'agissant du trafic d'écharpes et autres étoffes en laine Shahtoosh, issue de l'antilope tibétaine listée à l'annexe I de la *CITES*. L'abattage de deux à cinq antilopes est nécessaire pour fabriquer un tel châle.¹⁹ La Suisse fait figure d'une des principales destinations où fleurit le trafic de laine Shahtoosh, en raison d'une présence importante de clients fortunés, en particulier dans les stations alpines. 2015 fut une année record de saisies pour les douaniers suisses, puisque 72 châles furent découverts.²⁰

III. Cadre Légal

1. Les engagements internationaux de la Suisse

1.1. La Convention internationale sur le commerce de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (*CITES*)

D'un point de vue du droit international, la protection des espèces et la prévention du trafic illicite de faune sont réglés par la *CITES*. La Suisse entretient un lien spécial avec cette Convention, puisqu'elle fut l'un des premiers signataires et en est l'État dépositaire. Cela signifie que le pays conserve l'original de la Convention, informe les États signataires de l'adhésion de nouveaux pays (art. 25 *CITES*) et dispose d'une voix prépondérante au sein du comité permanent de la *CITES*, lors de votes sujets à controverses.

17 Suisse, Administration fédérale des douanes, 'La douane de l'aéroport de Zurich saisit la quantité record de 262 kg d'ivoire' (Web page, 24 aout 2015).

18 WWF (n 16).

19 Suisse, OSAV, 'Châles en laine d'antilopes du Tibet' (Web page, 29 mars 2019).

20 Ibid.

De plus, le siège du Secrétariat *CITES* se trouve à Genève et la Suisse occupe une position active lors des différents comités organisés par la *CITES*.²¹

1.2. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée

La *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (UNTOC, RS 0.311.54)*,²² entrée en vigueur pour la Suisse en 2006, a aussi son importance alors que le trafic illicite de faune est désormais de plus en plus aux mains d'organisations criminelles, dotées souvent d'une structure complexe avec des ramifications dans de nombreux pays.²³ Son but est «de promouvoir la coopération afin de prévenir et de combattre plus efficacement la criminalité transnationale organisée» (art. 1 *UNTOC*). L'*UNTOC* ne trouve toutefois à s'appliquer qu'en présence d'une infraction prévue par la convention, à savoir la participation à un groupe criminel organisé, le blanchiment d'argent, la corruption, ou l'entrave au bon fonctionnement de la justice ou en présence d'une infraction grave (art. 3(1) *UNTOC*). Dans les deux cas, ces infractions doivent impliquer un groupe criminel et être perpétrées de manière transnationale. Une infraction grave telle que définie par l'*UNTOC* doit renfermer une peine privative de liberté d'au moins quatre ans dans la législation nationale. Bien que cet instrument constitue pour les États un moyen efficace de lutte contre le crime organisé, elle ne peut pas pour le moment s'appliquer en Suisse en cas de trafic illicite de faune orchestré par une organisation criminelle, car la plus haute peine prévue en droit suisse en cas d'infraction contre la protection des espèces s'élève à trois ans d'emprisonnement. Les conditions d'application matérielles de cette Convention ne sont donc pas remplies.

21 Suisse, OSAV, *La Suisse et la conservation des espèces sur le plan international* (décembre 2017) 8.

22 Ouvert pour signature 15 novembre 2000, 2225 UNTS 209 (entrée en vigueur 29 septembre 2003).

23 ONU, CESNU, *Crime prevention and criminal justice responses against illicit trafficking in endangered species of wild fauna and flora*, UN Doc E/RES/2011/36 (28 juillet 2011) 25.

2. La législation nationale

2.1. La Loi fédéral sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (LCITES)

Après avoir ratifié la *CITES* en 1974, la Suisse a adopté une législation nationale pour se conformer à ses obligations internationales. La *Loi fédéral sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (LCITES, RS 453)* consiste en la transposition de la *CITES* dans le droit fédéral suisse. L'objet de la loi est le contrôle de la circulation des espèces de faune et de flore protégées, qu'il s'agisse de parties ou de produits fabriquées à partir de celles-ci (art. 1(1) *LCITES*). La protection de la *LCITES* est plus large que la *CITES*, puisqu'elle inclut comme espèces protégées aussi bien celles inscrites aux différentes annexes de la *CITES* (art. 1(2)(a) *LCITES*), que d'autres espèces non mentionnées aux annexes. Ces dernières comprennent des espèces menacées ou susceptibles de l'être (art. 1(2)(b) *LCITES*), ainsi que des espèces dont les spécimens pourraient être facilement confondus avec les espèces mentionnées aux annexes de la *CITES* (art. 1(2)(c) *LCITES*). La *LCITES* est complétée par l'*Ordonnance sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (OCITES, RS 453.0)*. C'est cette ordonnance qui précise les modalités de la procédure de contrôle en détail.

2.2. Obligations légales

La *LCITES* instaure un régime d'autorisations délivrées par l'OSAV nécessaires pour toute importation de spécimens d'espèces protégées en vertu de la *LCITES* (art. 7(1) et (2) *LCITES*). Les conditions d'octroi d'une autorisation d'importation sont réglées aux art. 3 à 6 de la *LCITES* et l'autorisation est délivrée par l'OSAV, qui est l'organe de gestion de la *CITES* (art. 8(1) *cum* 40(1) *OCITES*). L'art. 9 *OCITES* requière en plus du respect des conditions prescrites par la *CITES*, d'autres formalités, par exemple en lien avec la protection des animaux en cas d'importation d'animaux vivants (art. 9(1)(a)). Les autorisations d'importations peuvent être délivrées pour une longue durée (deux ans) pour certaines espèces décrites à l'annexe 4 de l'*Ordonnance sur les contrôles CITES (Ordonnance sur les contrôles CITES, RS 453.1)* à certaines conditions (art. 12 *OCITES*). Ces autorisations d'importation de longue durée permettent d'éviter de demander à chaque fois une autorisa-

tion d'importation et concernent surtout les importations commerciales de spécimens d'espèces protégées.

Aux termes de l'art. 8 *LCITES*, il existe des exceptions au régime d'autorisation d'importation, qui sont explicitées à l'art. 22 *OCITES*. De manière résumée, il n'est pas nécessaire de recourir à une autorisation lorsqu'il s'agit de spécimens considérés comme des objets personnels ou d'effets de déménagement (art. 22(1) *OCITES*) et pour autant qu'ils aient été acquis légalement.²⁴ À ce propos, l'art. 9 de l'Ordonnance sur les contrôles *CITES* qui reprend l'art. 22(6) *OCITES* précise quelles sont les quantités autorisées de spécimens d'espèces protégées, importées comme effets personnels ou de déménagement. Toutefois, l'exception tombe si, s'agissant des espèces listées à l'annexe II de *CITES*, celles-ci ont été acquises hors de la résidence habituelle du propriétaire ou que le pays d'origine exige un permis d'exportation. Quant aux espèces listées à l'annexe I, l'exception fait également défaut, si le propriétaire a acquis les spécimens en dehors de sa résidence permanente (art. 22(4) *OCITES*). Le régime d'exceptions s'applique dans tous les cas aux spécimens acquis avant l'entrée en vigueur de la *CITES* (art. 22(5) *OCITES*) ainsi qu'aux spécimens utilisés à des fins non commerciales entre institutions scientifiques (art. 23 *OCITES*).

D'autres cas de dérogations au régime d'autorisation d'importation peuvent également être envisagés par le Département fédéral de l'intérieur pour certaines espèces inscrites aux annexes II ou III de la *CITES*, à condition que l'exploitation de leurs populations naturelles soit durable (art. 8(2) *LCITES*). Il peut s'agir par exemple de marchandises fabriquées à partir de peaux d'animaux d'espèces inscrites aux annexes II ou III de la *CITES* (art. 10(a) *Ordonnance sur les contrôles CITES cum art. 27 OCITES*).

Dans tous les cas, l'art. 10(1) *LCITES* pose le principe voulant que quiconque se trouve en possession de spécimens d'espèce protégée par la *CITES* supporte le fardeau de prouver en tout temps la légalité de circulation de ces spécimens en présentant les documents permettant de vérifier leur provenance et origine.

24 Suisse, Arrêt du Tribunal administratif fédéral, B-4781/2011, 9 juillet 2012 [4.1].

2.3. Procédure d'importation

L'acquiescement de l'obligation d'autorisation ne signifie pour autant pas que le devoir de déclarer des marchandises comportant des spécimens d'espèces protégées disparaît, comme le rappelle l'art. 22(1) in fine *OCITES*. En effet, la *LCITES* impose à quiconque qui entend importer, faire transiter ou exporter des spécimens d'espèces protégées de les déclarer au bureau de douane ou à un service désigné par l'OSAV (art. 6(1) *LCITES*). Les spécimens doivent être déclarés en principe auprès de l'administration fédérale des douanes (AFD) conformément à la législation douanière (art. 25ss de la *Loi sur les douanes, LD*, RS 631.0), sauf s'ils sont importés/en transit/exportés par une enclave douanière. Dans un tel cas, la déclaration se fera auprès de l'OSAV (art. 5(2) *OCITES*).

Or, la procédure de contrôle prévue à cet effet diffère en fonction d'une importation avec autorisation ou sans (lorsque le régime d'exceptions s'applique). Dans le premier cas, le lot doit être déclaré à la douane, accompagné de l'original du permis d'importation et le cas échéant du permis d'exportation *CITES*.²⁵ Dans le second cas, la déclaration peut se faire de manière électronique, par écrit ou oral auprès du bureau de douane et il suffit juste de présenter le cas échéant le permis d'exportation *CITES* et la facture/bon de livraison du lot.²⁶ Dans tous les cas, la déclaration douanière simplifiée par l'utilisation de la voie verte n'est pas permise (art. 28 de l'*Ordonnance de l'AFD du 4 avril 2007 sur les douanes, OD*, RS 631.01).²⁷

La procédure ordinaire veut qu'après déclaration, l'AFD informe à l'organe de contrôle de l'importation de spécimens d'espèce protégée, lorsqu'un contrôle approfondi est requis (art. 29(1)(a) *OCITES*). Cette procédure de contrôle approfondi représente en fait la majorité des cas d'importation,²⁸ puisque toutes les espèces listées à l'annexe I de l'*Ordonnance sur les contrôles CITES* sont soumises à cette procédure de contrôle et doivent être présentées à l'organe de contrôle dans les 48 heures à compter de leur déclaration (art. 30 *OCITES cum art. 7 Ordonnance sur les contrôles CITES*). En sus d'un contrôle

25 Suisse, OSAV, 'Contrôle de conservation des espèces avec autorisation d'importation', *Affaires internationales* (Web page, 19 février 2019).

26 Ibid.

27 Suisse, Conseil fédéral (n 5) 6448.

28 Suisse, OSAV, *Erläuterung zur Verordnung über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (VCITES)* (7 septembre 2011) art 30.

documentaire (permis d'importation et permis d'exportation *CITES*), un contrôle physique et identitaire est effectué par l'organe de contrôle, dans les cas où il est question de spécimens listés à cette annexe I de l'*Ordonnance sur les contrôles CITES* (art. 7(2)(a) *Ordonnance sur les contrôles CITES*). Un contrôle physique et identitaire n'a toutefois pas lieu en cas d'exception d'autorisation d'importation prévu par l'art. 10 de l'*Ordonnance sur les contrôles CITES*. L'OSAV et les autres organes de contrôles, en accord avec l'OSAV, peuvent renoncer à des contrôles identitaires et physiques systématiques qui peuvent s'avérer trop onéreux et inappropriés ou qui concernent d'espèces listées aux annexes II ou III de la *CITES*, qui ne sont pas menacées et dont les probabilités de circulation illégale sont faibles (art. 7(3) *Ordonnance sur les contrôles CITES*). Dans ce cas, les autorités procèdent à des contrôles par sondages et en fonction des risques. S'agissant des lots en transit, seuls des contrôles par sondage ou en cas de soupçons sont effectués (art. 31 *OCITES*).

Les personnes assujetties à l'obligation de déclarer (art. 6(1) *OCITES cum* art. 26(a) *LD*) sont tenues à cette occasion de présenter tous les documents nécessaires sur l'origine des spécimens importés (art. 6(2) *OCITES*).

Pour cette procédure de contrôle spécifique, la compétence d'organe de contrôle revient à six différents postes de contrôle se trouvant à Bâle, l'aéroport de Genève, l'aéroport de Zurich, Berne, Chiasso et au Locle. Toutefois, en cas d'importation provenant de spécimens d'espèces protégées provenant de pays tiers de l'Union européenne et soumis au contrôle des services de police des épizooties, seuls les postes de contrôles des aéroports de Genève et Zurich sont compétents pour procéder au contrôle.²⁹

3. Mesures et sanctions

3.1. Mesures administratives

Le non-respect de cette procédure ordinaire constitue un cas de «contestation», et plusieurs mesures peuvent être prises par les différents organes de contrôle appelés à intervenir (art. 14 *LCITES*). L'art. 34 *OCITES* énumère de manière non exhaustive trois possibles cas de contestation pouvant conduire

²⁹ Suisse, OSAV (n 25).

à une mesure prise par un organe de contrôle. Le premier cas de contestation survient lorsque les documents requis pour les lots sont incomplets ou font défaut (art. 34(a) *OCITES*). Le deuxième cas de contestation se produit en cas de soupçon fondé que les lots contiennent des spécimens protégés par la CITES qui circulent illégalement (art. 34(b) *OCITES*). Le troisième cas de contestation s'applique aux lots qui n'ont tout simplement pas été déclarés ou présentés aux organes de contrôles (art. 34(c) *OCITES*).

L'art. 14 *LCITES* prévoit qu'en cas de contestation, les organes de contrôle peuvent ordonner une libération sous réserve (a), un refoulement (b), un séquestre (c) ou une confiscation (d). Une libération sous réserve ou un refoulement ne sont ordonnés qu'à titre exceptionnel et en principe lorsque que les formalités requises ne s'écartent que peu de la réglementation (art. 35 *OCITES*). Le plus souvent, l'organe de contrôle procédera directement au séquestre prévu dans six cas listés à l'art. 15(1) *LCITES*:

les spécimens font l'objet d'une contestation et leur libération sous réserve ou leur refoulement n'est pas possible (a); les spécimens font l'objet d'une contestation et leur refoulement n'est pas conciliable avec la protection des animaux (b), les organes de contrôle ont des raisons fondées de soupçonner que les spécimens ont été mis en circulation de manière illicite (c); les spécimens destinés à l'importation, au transit ou à l'exportation ne sont pas accompagnés des autorisations ou certificats nécessaires (d); les spécimens déclarés ne leur sont pas présentés (e); les spécimens contrôlés à l'intérieur du pays ne sont pas accompagnés des documents valables ou de la preuve qu'ils ont été mis en circulation légalement (f).

L'art. 36(3) *OCITES* offre toutefois la possibilité à la personne responsable de remédier à l'irrégularité dans un délai approprié et prévoit dans tous les cas la fin du séquestre et la libération du lot lorsque la conformité est rétablie (art. 37 *OCITES*). Si les spécimens sont sans maître, ou que leur circulation ne peut être régularisée, leur confiscation est ordonnée.

Les modalités du séquestre et de la confiscation sont réglées dans l'*OCITES* (art. 15(2), art. 16(2) *LCITES cum art. 39 OCITES*). Les spécimens séquestrés sont entreposés temporairement dans une structure désignée par l'OSAV alors qu'en cas de confiscation, l'OSAV peut choisir de les renvoyer dans l'État d'exportation, de les entreposer, aliéner ou détruire, en fonction de certains critères tels que la compatibilité avec les buts de la CITES (art. 39 *OCITES*). Il arrive que l'OSAV recoure à des solutions inventives afin de promouvoir la conservation des espèces. Par exemple, les anguilles saisies à l'aéroport de Genève mentionnées plus haut ont été relâchées dans le lac de

Morat (canton de Vaud), afin qu'elles puissent retrouver leur habitat naturel. Cette opération a été conduite par l'OSAV avec la collaboration des autorités du canton de Vaud et la division Antifraude de l'AFD.³⁰

Les mesures énumérées à l'art. 14 *LCITES* ont la nature de mesures administratives et non de sanctions pénales.³¹ Cela a pour conséquence que les garanties procédurales de l'art. 6 de la *Convention européenne des droits de l'homme* (telles que la présomption d'innocence) n'entrent pas en compte³² et que la procédure est régie non pas par le *Code de procédure pénale suisse* (*CPP*, RS 312.0), ni par la *Loi sur le Droit pénal administratif* (*DPA*, RS 313.0), mais par la *Loi fédérale sur la procédure administrative* (*LPA*, RS 172.021).

3.2. Dispositions pénales

En sus de ces mesures administratives, la *LCITES* incrimine pénalement certains comportements enfreignant la *LCITES*. Toute personne qui omet intentionnellement de déclarer des marchandises contenant des spécimens d'espèces protégées (art. 6(1) *LCITES*) ou qui importe/fait transiter/exporte des spécimens d'espèces protégées sans autorisation de l'OSAV (art. 7(1) *LCITES*) est punissable d'une amende de CHF 40 000 au plus. En cas de négligence, le plafond de l'amende est réduit à CHF 20 000 (art. 26(3) *LCITES*). Puisque seule une amende est prévue, ces diverses infractions sont considérées comme des contraventions en vertu de l'art. 333(1) et (3) du *Code pénal* (*CP*, RS 311.0).

Toutefois, en cas d'infraction grave envers la *LCITES*, l'art. 26(2) *LCITES* prévoit une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire, ce qui équivaut à un délit en vertu des art. 10(3) *cum* art. 333(1) *CP*. Le montant maximal de la peine pécuniaire est de 180 jours-amendes à hauteur de CHF 3 000 par jour (art. 2 *DPA cum* art. 34 *CP*).³³ La gravité est «notamment» donnée lorsque l'infraction porte sur une quantité de spécimens d'espèce protégée listée à l'annexe I de la *CITES* si importante que l'espèce est menacée d'extinction (art. 26(2)(a) *LCITES*) ou que l'infraction est commise par métier ou de manière répétée (art. 26(2)(b) *LCITES*). Le Conseil

30 Del Vecchio et Bartenschlager (n 1).

31 Suisse, Arrêt du Tribunal administratif fédéral (n 24) n 4.2.

32 Ibid.

33 Suisse, Conseil fédéral (n 5) 6456.

fédéral souligne dans son message qu'une petite quantité de spécimens peut suffire pour constituer une infraction grave, en fonction du « degré de menace qui pèse sur l'espèce » (a).³⁴ Quant à l'infraction commise par métier, la portée correspond à celle du *CP* et l'on entend une infraction commise à titre professionnel.³⁵ Le terme « notamment » indique que la liste de l'art. 26(2) *LCITES* n'est pas exhaustive et d'autres cas d'infraction grave sont possibles.³⁶

L'art. 27(2) *LCITES* prévoit qu'en cas de concours d'infractions visées par la *LCITES* avec certaines lois, telles que la *Loi fédérale sur la protection des animaux (LPA, RS 455)*, la *LD*, ou la *Loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (LDAI, RS 817.0)*, la peine prévue pour l'infraction la plus grave sera appliquée pour autant que les infractions soient poursuivies par la même autorité. Il est toutefois à noter que seule la *LDAI* renferme la possibilité d'une peine privative de liberté de plus de cinq ans, équivalent à un crime au sens du *CP*. Il s'agit du cas où une infraction prévue par l'art. 63(1) *LDAI* (par exemple l'importation de denrées alimentaires dangereuses pour la santé à la lettre (c) est assortie d'une circonstance aggravante de l'infraction par métier ou du dessein d'enrichissement (art. 63(2)). Par conséquent, la seule possibilité qu'un crime soit commis en rapport avec la *LCITES* serait le cas où un trafiquant enfreindrait simultanément les dispositions de la *LCITES* et commettrait une infraction qualifiée au sens de l'art. 63(2) *LDAI*. Un exemple serait la situation dans laquelle des trafiquants importent illicitement et de manière professionnelle en Suisse de la viande d'espèce protégées par la *CITES* et qui représenterait un danger pour la santé au sens de la *LDAI*. Qualifier ce comportement de crime aurait comme conséquence que l'*UN-TOC* serait applicable.

La nature des contraventions et délits prévus par la *LCITES* revêt le caractère de droit pénal administratif fédéral. La tentative, la complicité, et l'instigation sont punissables (art. 26(3) *LCITES cum* art. 22, 24 et 25 *CP*), y compris en cas de contraventions au sens de l'art. 26(1) *LCITES*, en vertu des art. 2 et 5 *DPA cum* 105(2) *CP*.³⁷

La violation d'autres dispositions prévues par la *LCITES* peut par ailleurs conduire à une simple amende (art. 26 (5) *LCITES*), en cas de non-respect de

34 Ibid.

35 Ibid.

36 Ibid.

37 Ibid.

formalités de gravité légère, telles que l'oubli de présenter un document (art. 3(1) *cum* art. 58 *OCITES*), ou encore de légers manquements lors de la procédure de contrôle (art. 30(2) *cum* art. 58 *OCITES*). Le montant maximal de l'amende s'élève à CHF 10 000 (art. 2 *DPA cum* 106(1) *CP*).³⁸

4. Aspects procéduraux

4.1. Compétence

La compétence pour l'exécution des dispositions de la *LCITES* revient aux organes de contrôles *CITES* (art. 17(1) *LCITES*),³⁹ à ne pas confondre avec l'organe de gestion de la *CITES* qui est de la compétence de l'OSAV (art. 40(1) *OCITES*) et qui à ce titre se charge principalement de délivrer les certificats et permis *CITES* (art. 9(1)(a) *CITES*, cf. *Infra* IV. C.). L'organe de contrôle en charge d'exécuter les dispositions sur la conservation des espèces peut de manière générale être incarné suivant les circonstances par plusieurs autorités: l'AFD, l'OSAV, le Service phytosanitaire fédéral consacré à la flore et les services vétérinaires cantonaux, les vétérinaires et autres organisations, lorsque le Département fédéral de l'intérieur leur confie une tâche (art. 41(1) *OCITES*). Dans les situations où l'AFD occupe la fonction d'organe de contrôle, il lui est permis de faire appel aux autres autorités de l'art. 41(1) *OCITES* et il s'agira principalement de l'OSAV (art. 41(2) *OCITES*).⁴⁰ Dans tous les cas, il est prévu que les différentes entités s'échangent les informations nécessaires pour l'accomplissement de leurs tâches (art. 22 *LCITES*).

La compétence pour la poursuite pénale est quant à elle réglée de manière précise par l'art. 27(1) *LCITES*. En cas d'infractions visées à l'art. 26 *LCITES*, l'OSAV est en principe compétent pour les juger et poursuivre pénalement. Toutefois, si une infraction envers l'art. 26 *LCITES* constitue simultanément une infraction à la *LD* ou la *Loi du 12 juin 2009 sur la TVA (LTVA)*, RS 640.20), la compétence revient à l'AFD (art. 27(1) ph. 2 *LCITES*). Or, l'importation de marchandises qui viole les dispositions de la *LCITES* constitue un cas de trafic prohibé incriminé à l'art. 120(1)(a) *LD*. L'interdiction du trafic prohibé protège non seulement les intérêts économiques, mais également d'autres

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid 6453.

⁴⁰ Suisse, OSAV (n 28) art 41.

intérêts, tels que sécuritaires, ou concernant justement la protection des espèces animales.⁴¹ Il s'en suit qu'à chaque fois que des spécimens d'espèces protégées sont importés, exportés ou transitent de manière illégale en Suisse, l'AFD – plus précisément : la division principale Antifraude douanière – est compétente pour la poursuite pénale de cette infraction (art. 240b *Ordonnance sur les douanes cum art. 128(2) LD cum art. 27(1) LCITES*).

4.2. Procédure

La procédure de jugement et de poursuite en cas d'infraction pénale est régie par le *DPA* tant dans les cas où l'OSAV est l'autorité de poursuite que ceux où il s'agit de l'AFD (art. 27(1) *in fine LCITES*). Face à une contravention, la poursuite pénale se prescrit par cinq ans et la peine par quatre (art. 27(3) *LCITES*), soit un délai de prescription plus long pour la poursuite que celui prévu par le *DPA* (deux ans, art. 11(1) *DPA*) et celui prévu par le *CP* (trois ans, art. 109 *CP*). La *LCITES* demeure silencieuse vis-à-vis du délai de prescription de l'action pénale et de la peine s'appliquant aux délits qu'elle comporte. Il faudrait donc appliquer les délais de prescription de dix ans pour l'action pénale et de quinze ans pour la peine, prescrits par le *CP* (art. 2 *DPA* qui renvoie *in fine* à l'art. 97(1)(c) et l'art. 99(1)(d) *CP*).

4.3. Entraide

Tant l'AFD que l'OSAV sont autorisés à collaborer et coordonner les enquêtes avec des autorités étrangères ou des organisations/comités internationaux, lorsque ceci apparaît nécessaire pour l'exécution des dispositions sur la protection des espèces et que les autorités étrangères garantissent un secret de fonction équivalent à celui prévu par droit suisse (art. 18 *LCITES*). De manière plus générale, toutes les entités de l'administration suisse qui occupent la fonction d'organes de contrôle *LCITES* sont invitées à se transmettre mutuellement les données nécessaires pour l'accomplissement de leurs tâches (art. 22 *LCITES*). L'échange de données au niveau international est également autorisé, pour autant qu'il soit nécessaire à l'exécution de la législation *CITES* (art. 23 *LCITES*). Les informations peuvent comporter des

41 Martin Kocher et Clavadetscher Diego (edit.), *Zollgesetz (ZG)* (2009) art. 120.

données sensibles, notamment concernant les sanctions pénales et administratives. Les autorités destinataires doivent toutefois garantir une protection adéquate des données et la réglementation fédérale sur la protection des données (en particulier l'art. 6 de la *Loi sur la protection des données, LPD*, RS 235.1) doit être respectée.⁴² Les autorités internationales ou étrangères peuvent comprendre des pays exportateurs, l'Union européenne, les organes de la *CITES* ou encore Interpol.⁴³

4.4. Voies de droit

Les moyens pour attaquer une décision varient en fonction de l'autorité qui rend la décision et de la nature de cette dernière. Une décision de nature administrative (par exemple un séquestre) ordonnée par l'OSAV peut faire l'objet d'une opposition (art. 24(1) *LCITES*) alors que si la décision est rendue par l'AFD, ou d'autres autorités exécutant la *LCITES*, un recours sera possible auprès de l'OSAV (art. 25(1) *LCITES*). La différence entre l'opposition et le recours réside essentiellement dans le délai accordé pour contester la décision. Celui-ci est de dix jours pour l'opposition (art. 24(3) *LCITES*) et trente jours pour le recours (art. 25(2) *LCITES*). Cette procédure contentieuse est régie par la *Loi fédérale sur la procédure administrative* et un recours auprès du Tribunal administratif fédéral (TAF) sera uniquement ouvert après la procédure d'opposition ou de recours menée devant l'OSAV (art. 32(1)(a) de la *Loi sur le tribunal administratif fédéral, LTAF*, RS 173.32).⁴⁴ Ceci a pour but de décharger le TAF «des malentendus, petites erreurs ou imprécisions»⁴⁵ qui concernent la majorité des décisions rendues en matière de conservation des espèces et qui sont souvent réglées après opposition/recours.

En cas de décision comportant une sanction pénale, la procédure est régie par le *DPA* (art. 27(1) *LCITES*). L'autorité compétente, l'OSAV ou l'AFD en fonction des circonstances, décernera un mandat de répression lorsqu'une amende ou une peine pécuniaire est envisagée (art. 62(1) hyp. 1 *DPA*), qui pourra être contesté par la voie de l'opposition (art. 67 ss *DPA*). Si l'autorité maintient sa décision après opposition, elle rendra un prononcé pénal

⁴² Suisse, Conseil fédéral (n 5) 6455.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid

(art. 70 *DPA*). Le destinataire de ce prononcé pénal pourra ensuite demander à être jugé par un tribunal (art. 72 *DPA*) et la procédure devant les tribunaux cantonaux aura lieu selon le *Code de procédure pénale*, sauf dispositions contraires prévues aux art. 73 à 81 *DPA* (art. 82 *DPA*). Lorsque l'infraction est si grave qu'une peine privative de liberté risque d'être ordonnée, l'autorité doit après l'enquête déférer directement le dossier au ministère public cantonal à l'intention du tribunal cantonal (art. 21(1), art. 22 et art. 73(1) *DPA*).⁴⁶ La procédure suivra son cours selon le Code de procédure pénale, sauf dispositions contraires prévues aux art. 73 à 81 *DPA* (art. 82 *DPA*).

5. Casuistique

Le fait qu'une procédure d'opposition ou de recours auprès de l'OSAV précède obligatoirement la saisine du TAF (art. 24 et 25 *LCITES*) rend la jurisprudence dans le domaine de la *LCITES* très sommaire, puisque cette procédure préalable résout la majorité des affaires contentieuses et s'avère par nature individuelle et non publiée. Les quelques jugements rendus par le TAF concernent surtout des contestations portant sur un séquestre ou une confiscation ordonnée par l'OSAV⁴⁷ et aucun recours n'a pour l'heure été porté au Tribunal fédéral. Il est donc difficile de cerner une réponse de la part des autorités envers le trafic de faune. Les seules données accessibles au public sont celles figurant dans le rapport *CITES* élaboré par la Suisse en 2015 et couvrant la période 2013 – 2014.⁴⁸

Ce dernier rapport précise qu'aucune poursuite pénale n'a été entreprise entre 2013 et 2014⁴⁹ et seules des amendes administratives ont été ordonnées dont le montant s'est élevé en moyenne à CHF 2 358 en 2014.⁵⁰ Certaines de ces importations illégales impliquaient un trafic sur plusieurs années de spécimens en quantité non négligeable et dont l'espèce était sévèrement menacée. Un cas d'importation illégale de 22.8 kg de viande de pangolin

46 Andreas Eicker et al, *Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht* (2012) 243.

47 Suisse, Arrêt du Tribunal administratif fédéral, B-4876/2011, 18 juin 2012; Suisse, Arrêt du Tribunal administratif fédéral, B-4857/2010, 15 juin 2011; Suisse, Arrêt du Tribunal administratif fédéral, B-4781/2011, 9 juillet 2012.

48 Suisse, OS AV, *CITES Biennial Report Switzerland 2013/2014* (6 juillet 2015).

49 Ibid 6.

50 Ibid Annexe 2.

(espèce gravement menacée listée à l'annexe I de la *CITES*) en 2013 fut par exemple réprimée par une condamnation à payer une seule amende de CHF 1 000.⁵¹ Dans un autre cas survenu en 2016, la propriétaire d'un châte Shahtoosh s'est vu confisquée ce dernier par l'OSAV ainsi que condamnée au paiement d'une simple « taxe » de CHF 250.⁵²

IV. Mandat et Responsabilités des Autorités Suisses en Lien avec les Douanes

1. L'Administration fédérale des douanes

Les postes de douanes sont le dernier rempart de la lutte contre le trafic illicite de faune : c'est à cet endroit qu'interviennent la douane et les autres autorités pour détecter la fraude. Il est néanmoins impossible de contrôler toutes les marchandises qui passent par la Suisse, vu leur nombre considérable. En 2018, par exemple, l'Administration fédérale des douanes (AFD) a traité environ 38.7 millions de déclarations en douanes.⁵³

La Suisse a la particularité de se situer au milieu de l'Europe et les accords bilatéraux avec l'Union européenne (UE) ont leur importance dans l'activité douanière. Le pays est partie de l'Association européenne de libre-échange (AELE), qui instaure une zone franche de droits de douanes, et est également partie à l'*Accord relatif à la facilitation des contrôles et des formalités lors du transport de marchandises* conclu en 2009 avec l'UE.⁵⁴ Ce texte dispense en substance la Suisse de procéder à des contrôles automatiques de toutes les marchandises qui entrent sur le territoire suisse et les contrôles sont désormais effectués par sondage, en fonction des risques détectés. Cette exemption des contrôles automatiques et la suppression des droits de douanes ne s'appliquent pas aux États tiers de l'AELE. Il s'en suit que les aéroports de

51 Ibid Annexe 2.

52 Suisse, Arrêt du Tribunal administratif fédéral, B-6449/2016, 2 février 2017, 2.

53 Suisse, Administration fédérale des douanes, *L'administration fédérale des douanes: sécurité pour la population, l'économie et l'État, Faits et chiffres de l'AFD en 2019* (2019) 28.

54 *Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration*, Confédération Suisse-Communauté européenne, RS 0.631.242.05 (entrée en vigueur 1 janvier 2011).

Genève et de Zurich, qui offrent des liaisons aériennes dans le monde entier, constituent des frontières extérieures de la zone AELE et les contrôles y sont renforcés.

Le contrôle aux douanes est géré par l'AFD, rattachée au Département Fédéral des Finances.⁵⁵ L'AFD est membre de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), chargée d'élaborer des conventions afin d'harmoniser les procédures douanières, ainsi que de faciliter les échanges d'informations et l'assistance mutuelle entre les diverses administrations nationales.⁵⁶ L'OMD a en outre conçu l'application CEN (OMD-CEN) qui consiste en un réseau douanier de lutte contre la fraude donnant accès à une base de données et d'informations à des fins de renseignement.⁵⁷

2. Tâches et prérogatives de l'AFD

Les douanes aspirent à des objectifs qui peuvent s'avérer antagonistes, puisqu'elles doivent permettre un trafic fluide des personnes et marchandises aux frontières tout en garantissant des contrôles sérieux et appliqués dans la lutte contre la fraude. Un des principaux objectifs des douanes consiste à assurer la sécurité intérieure du pays en prévenant et combattant les actes illicites à la frontière (art. 14(1)(c) *Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances*) (Ord DFF)).⁵⁸ À cet effet, l'AFD est amenée dans l'exercice de ses tâches à appliquer plus de 200 lois et ordonnances,⁵⁹ qu'elles soient d'ordre douanier ou autre, tel que la *Loi sur les stupéfiants*, la *Loi sur les armes* ou encore la *Loi sur les espèces protégées (LCITES)*.

La *Loi sur les douanes (LD)* est la principale base légale qui régit l'activité de l'AFD, puisqu'elle règle comment les droits de douanes sont perçus, comment la circulation des marchandises et des personnes aux frontières doit être surveillée et contrôlée, et comment l'AFD exécute les tâches qui lui incombent. Plusieurs infractions d'ordres pénales sont prévues par la *LD*, telles que

55 *Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration* (Confédération Suisse) 25 novembre 1998, RS 172.010.1 (entrée en vigueur 1 janvier 1999) art 8(1).

56 Kunio Mikuriya, 'Illicit Wildlife Trade and the Role of Customs' (2016) 12(1) *University of Pennsylvania Asian Law Review* 55, 55.

57 OMD, 'Réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN)' *CEN Suite* (Web page, 2019).

58 *Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des finances 2010* (Confédération Suisse) 17 février 2010, RS 172.215.1 (entrée en vigueur 1 mars 2010) art 14(1)(c).

59 Suisse, Administration fédérale des douanes (n 53) 5.

le trafic prohibé (art. 120 *LD*), disposition particulièrement pertinente dans le cadre du trafic illicite de faune, déjà mentionnée dans la troisième partie. Le fait que la *LD* prévoit des infractions pénales a pour conséquence que l'AFD peut aussi revêtir la casquette d'une autorité pénale de poursuite et de jugement. En effet, l'art. 128 *LD* prévoit que l'AFD est l'autorité compétente pour poursuivre et juger ces infractions pénales, conformément aux dispositions de la *LD* et en respectant la procédure prévue par la *Loi sur le droit pénal administratif*.

3. L'Office fédéral de la Sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

L'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), rattaché au Département fédéral de l'intérieur, occupe également une place importante dans le domaine de la protection des espèces, puisqu'il s'agit de l'organe de gestion chargé d'appliquer la *CITES* en Suisse, en vertu de l'art. 40(1) de l'*Ordonnance sur la circulation des espèces protégées (OCITES)*. Cela signifie qu'il s'occupe de l'application directe de la *CITES* sur le terrain et veille à son respect aux différents postes frontières. Ces postes de contrôle se chargent à la fois de vérifier que les prescriptions légales sont respectées lorsque des espèces protégées sont importées en Suisse. Des contrôles vétérinaires et sanitaires des animaux et marchandises animales entrant dans le territoire suisse y sont également effectués.⁶⁰ L'OSAV remplit surtout des tâches administratives en délivrant les autorisations d'importation d'espèces protégées par la *CITES*, en engageant des recours, procédures administratives et pénales contre les contrevenants, ou encore en procurant formation et transfert de connaissances aux autres autorités d'exécution, telles que l'AFD.⁶¹

4. La collaboration entre l'Administration fédérale des douanes et l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

Tant l'Administration fédérale des douanes que l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires constituent les principaux organes de

60 Suisse, OSAV, 'Service vétérinaire de frontière' *Mandat et missions* (Web page, 12 décembre 2019).

61 Suisse, OSAV, 'Division affaires internationale' (Web page, 13 septembre 2019).

contrôle de la *CITES* (art. 41(1) *OCITES*). La loi ne fournit pas une définition précise de ce qu'est un organe de contrôle, mais un grand nombre de dispositions figurant dans la *LCITES* et l'*OCITES* y font référence et attribuent à cet organe de contrôle des compétences variées et multiples. Toute la difficulté réside dans le fait de savoir quand est-ce que la qualité d'organe de contrôle revient à l'administration des douanes ou à l'office vétérinaire. L'intention du Conseil Fédéral est d'attribuer une responsabilité principale conjointe de l'exécution de la *LCITES* à ces deux entités.⁶² Toutefois, le Conseil Fédéral insiste sur le fait que l'Office vétérinaire demeure l'autorité de gestion et d'exécution de la *CITES* dans son message accompagnant la *LCITES*.⁶³ L'interprétation systématique de l'art. 41(1) de l'*OCITES* qui désigne en premier l'Office vétérinaire comme organe de contrôle nous laisse aussi suggérer que son rôle dans les contrôles en rapport avec la *CITES* s'avère conséquent voire prépondérant. D'ailleurs, l'administration des douanes admet elle-même ne pas avoir «toute la qualité d'expert dont dispose les services de l'[Office vétérinaire]» et n'hésite pas à se tourner vers ce dernier en cas de besoin.⁶⁴

V. Défis et Recommandations

1. Application des sanctions et réforme législative

La modification de la législation en matière de conservation des espèces constitue un des défis auxquels la Suisse fait face. Les données du rapport *CITES* de la Suisse indiquent une tendance des autorités fédérales à ordonner des amendes relativement faibles en cas d'infraction à la *LCITES*. Finalement, sur les 1'200 décisions rendues chaque année⁶⁵ en matière de conservation des espèces, il s'agit surtout de mesures administratives (telles que séquestre ou confiscation) qui sont prononcées.⁶⁶ La légèreté des mesures ordonnées par les autorités pose le problème de l'effet dissuasif que comporte réellement ces dispositions pénales. La menace pour les trafiquants de se voir

62 Suisse, Conseil fédéral (n 5) 6444.

63 Ibid 6453.

64 Suisse, Arrêt du Tribunal administratif fédéral, B-4781/2011, 9 juillet 2012, n 3.1.

65 Suisse, Conseil fédéral (n 5) 6455.

66 Suisse, OSAV (n 48) Annexe II.

confisquer leurs marchandises et se voir infliger une amende CHF 10 000 est-elle vraiment percutante lorsque l'on sait que le marché d'espèces protégées peut s'avérer autant lucratif que celui des stupéfiants ?⁶⁷ Bien que la répression ne constitue de loin pas l'unique moyen de lutte contre le trafic illicite de faune, elle demeure un élément central et une réponse intransigeante des autorités est nécessaire pour parvenir aux objectifs escomptés. Le fait que les trafiquants n'encourent que des peines pécuniaires d'un faible montant comporte également le danger que la Suisse apparaisse comme une destination de transit attractive aux yeux des malfaiteurs, toujours à la recherche de failles; cela d'autant plus qu'actuellement, la réponse des pays voisins envers le trafic illicite de faune s'avère être plus ferme qu'en Suisse.⁶⁸ La clémence apparente des autorités envers les contrevenants à la *LCITES* peut s'expliquer par plusieurs raisons.

D'une part, comme l'OSAV l'a indiqué, les autorités suisses estiment que l'incidence du trafic illicite de faune est relativement faible sur son territoire, par rapport à d'autres pays.⁶⁹ Partant, la prévention de ce trafic n'est pas considérée comme une priorité pour les autorités qui semblent préférer s'attaquer à d'autres formes de contrebandes. Une étude de l'OMD de 2014 s'est penchée sur la perception du commerce illégal de faune par les administrations douanières membres de l'OMD et à laquelle l'AFD a participé.⁷⁰ Les résultats de l'étude démontrent que les administrations douanières de la région Europe placent sur une échelle des priorités de 1 à 8 (8 étant l'objectif le plus important) les actions contre le trafic illégal de faune à 3,2. Comparativement, la lutte contre l'évasion fiscale, le trafic de drogues et de tabac oscillent entre 6,6 et 6,1 sur la même échelle.⁷¹ L'importance accordée davantage par les douanes à ces différentes contrebandes comparée au trafic illicite de faune peut s'expliquer notamment par le fait que le commerce illégal d'espèces protégées ne rapporte pas de recettes, contrairement à la lutte contre l'évasion fiscale et n'apparaît pas aussi dangereux pour l'homme comme peut l'être le trafic d'armes ou de stupéfiants. De plus, comme certains le notent, il n'est pas aisé pour un État et ses entités de

67 Del Vecchio et Bartenschlager (n 1).

68 Suisse, Assemblée fédérale, *Motion 15.3958 de Guillaume Barazzone : Renforcer les sanctions pénales en suisse contre le commerce illicite d'espèces menacées*, 24 septembre 2015.

69 Email de Lisa Bradbury (n 6).

70 Chang-Ryung Han, *Étude relative à la perception du commerce illégal d'espèce sauvages par les Administrations douanières*, document de recherche de l'OMD n°34 (2014) 4.

71 Ibid 5.

justifier et asseoir leur politique en matière de prévention du trafic de faune, s'il n'y a pas auprès de la population un quelconque soutien et une prise de conscience sur l'importance de préserver la biodiversité et de prévenir la contrebande d'espèces protégées.⁷²

D'autre part, les infractions envers la *CITES* revêtent en principe la nature de contravention au regard du *Code Pénal*, voire tout au plus de délit dans les cas graves. La *CITES* exige des États de pénaliser la violation des dispositions de la *CITES* (art. 8(1)(a) *CITES*),⁷³ mais non de les ériger en crime. La Suisse a ainsi décidé comme la grande majorité des pays membres de la *CITES*⁷⁴ de ne pas criminaliser au sens propre du terme le trafic illicite de faune, avec pour conséquence d'écarter toute possible application de l'*UNTOC*. Pourtant, la qualification de l'infraction en tant que crime ou délit est un indicateur pour évaluer la gravité du comportement incriminé et influence la perception de la culpabilité d'un point de vue moral auprès des autorités et plus largement du public: la commission d'un délit sera moralement et socialement plus acceptée que celle d'un crime.⁷⁵ En outre, la manière d'incriminer un certain comportement dans la législation reflète l'importance qu'accorde l'État aux intérêts protégés par la loi. Généralement, plus les peines prévues sont lourdes, plus l'atteinte au bien juridique protégé est considérée comme grave aux yeux de l'État.

Augmenter dans la loi les peines prévues pour les infractions envers la *CITES* permettrait d'élever le seuil des sanctions pénales à appliquer et inciterait les autorités de jugement à prononcer des peines plus lourdes dans les cas qui le requièrent.⁷⁶ Cela démontrerait également un durcissement de la position de l'État contre les infractions envers la *CITES*. Dans ce sens, une motion parlementaire a été déposée en 2015 afin de durcir les sanctions pénales prévues par la *CITES* et prévoir notamment que « le commerce par métier ou de manière répétée d'espèces menacées et de produits issus de celles-ci soit considéré comme un crime ».⁷⁷ Le Conseil fédéral s'est montré subséquemment favorable à accepter la motion, mais ne s'est depuis lors plus prononcé

72 Mikuriya, (n 56) 56.

73 UNODC, *World Wildlife Crime Report: Trafficking in Protected Species* (2016) 25.

74 Ibid 26.

75 Melanie Wellsmith, 'Wildlife Crime: The Problems of Enforcement' (2011) 17(2) *European Journal on Criminal Policy and Research* 125, 140.

76 Ibid 141.

77 Suisse, Assemblée fédérale (n 68).

sur la question. Après plus de trois ans que la motion a été déposée, nous ne disposons pour l'heure pas d'autres informations sur la concrétisation de cette motion et une éventuelle réforme de la *LCITES*.

2. Collecte de données

Le silence du Conseil fédéral sur cette problématique indique non seulement que la modification de la *LCITES* ne constitue pas une priorité pour le gouvernement actuellement, mais aussi que les informations sur cette thématique sont communiquées avec parcimonie. De manière générale, nous constatons en effet que peu de données/statistiques sont collectées et mise à la disposition du public en rapport avec la conservation des espèces en Suisse. À ce sujet, la *CITES* exige à son art. 8 que les États parties établissent des rapports périodiques sur la mise en œuvre de la *CITES* à l'échelle nationale, contenant des données notamment sur le nombre et la nature des permis délivrés, la quantité et le type de spécimens, mais aussi les mesures législatives et administratives prises en lien avec la *CITES*. Ces rapports sont censés être à la disposition du public dès lors qu'aucune incompatibilité avec les dispositions légales n'est dénotée. Or, à ce jour, un seul rapport biennal *CITES* a été établi par la Suisse datant uniquement de 2015 et couvrant la période de 2013 – 2014.

Ce dernier rapport révèle que la Suisse ne recueille aucune information sur l'efficacité de la législation sur la conservation des espèces, telle que la mise en œuvre de la réglementation sur le sol suisse ou encore concernant la clarté des obligations légales.⁷⁸ Dans le même sens, l'AFD a indiqué dans un email qu'aucune enquête statistique concernant spécifiquement le trafic illicite de faune n'est menée par elle. Il en va de même pour l'OSAV qui affirme ne pas posséder de données sur les sanctions appliquées en lien avec la *LCITES* et préconise de s'adresser à l'AFD pour obtenir ce genre d'informations. Cette opacité s'agissant des sanctions ordonnées nous rappelle l'incident survenu en 2015 (cf. *Supra* II. 4.) lorsque 260 kg d'ivoire avait été saisis à l'aéroport de Zurich. Aux dires du Conseil fédéral de l'époque, une enquête

78 Suisse, OSAV (n 48) 5 – 7.

pénale avait été ouverte,⁷⁹ mais il est depuis lors impossible de connaître l'issue de cette dernière et ce que sont advenus les trafiquants.

La collecte de données demeure pourtant essentielle à la lutte contre le trafic illicite de faune. Les données récoltées sur le types d'infractions, le genre d'espèces concernées, les pays de provenance ou encore le profil des auteurs permettraient d'évaluer la réelle portée du problème en Suisse et d'apporter une réponse plus ciblée en retour, en définissant des stratégies sur la base des risques établis.⁸⁰ L'analyse des informations recueillies offre également le moyen de mesurer l'efficacité de l'appareil de répression en place et de s'adapter en conséquence.⁸¹ Actuellement, seulement 1% des dépenses consacrées par l'OSAV à la recherche concernent la conservation des espèces. Or, la recherche dans le domaine de la conservation des espèces permet une meilleure compréhension du phénomène du trafic illicite de faune, en étudiant le fonctionnement et les causes de ce marché noir, telles que les mobiles des trafiquants.⁸²

VI. Conclusion

L'objet de cette analyse a principalement porté sur l'étude de la législation en matière de trafic illicite de faune en Suisse. Afin de mesurer la portée et l'efficacité des dispositions légales, il fut nécessaire d'établir au préalable une vue d'ensemble de ce problème en Suisse et d'observer comment le phénomène du trafic illicite prend forme dans le pays. Force est de constater que la Suisse peut dans de nombreux cas s'avérer être une destination de transit prisée des trafiquants. Les autorités fédérales affirment que le commerce illégal d'espèce protégées ne constitue pas un problème majeur pour le pays comparé à la situation internationale. Pourtant, l'ampleur de certains trafics, tels que celui de l'anguille, de la viande de brousse, ou encore de châles en laine d'antilopes tibétaines est particulièrement préoccupante dans le pays.

79 Suisse, Assemblée fédérale, *Interpellation 15.3829*, Conseil des États, 10 septembre 2015 (Pascale Bruderer Wyss).

80 UNDOC, *Compilation d'outils pour l'analyse de la criminalité liée aux espèces sauvages et aux forêts* (2012) 187.

81 Ibid 189.

82 Ibid 201.

En réponse à ce problème, la Suisse s'est dotée d'une législation nationale reflétant les dispositions de la *CITES*. La *LCITES* régleme la circulation des espèces protégées par la *CITES* et instaure un régime d'autorisation d'importation et d'exportation pour toute personne transportant des spécimens d'espèces protégées. L'organe de gestion de la *CITES* est représenté par l'OSAV qui occupe un rôle prépondérant dans la mise en œuvre de la *CITES* en Suisse. Toutefois, la compétence de contrôler la correcte application de la *LCITES* revient essentiellement à l'OSAV et l'AFD qui exécutent conjointement les dispositions de la loi. Il est important que l'AFD et l'OSAV continuent de travailler ensemble afin de permettre une exécution efficace de la *LCITES*, l'OSAV partageant ses connaissances scientifiques en matière de faune et l'AFD son savoir-faire en matière de contrôle et de poursuite.

Bien que la *LCITES* prévoie des sanctions pénales en cas de violation de ses dispositions (contraventions, voire délits dans les cas graves), presque uniquement des mesures administratives, telles que confiscations et amendes, sont ordonnées par les autorités de poursuite aux contrevenants. L'effet dissuasif de la menace de ces sanctions pénales apparaît donc minime pour les malfaiteurs, surtout lorsque l'on sait combien le trafic de faune peut rapporter. Il est nécessaire que la Suisse adopte une politique de répression plus ferme contre les trafiquants, comparable à ses voisins européens, afin d'éviter qu'elle ne devienne une plaque tournante du trafic illicite de faune. Une augmentation des sanctions pénales en cas d'infraction grave est également souhaitée, car elle permettrait de considérer cette dernière comme un crime et rendrait l'*UNTOC* applicable. Or, l'on sait actuellement que le commerce en masse de trafic illicite de faune est perpétré par des groupes criminels actifs dans plusieurs régions du monde.

Enfin, peu de données sont recueillies en matière d'infraction envers la *LCITES* et la recherche sur cette forme de criminalité en Suisse est rendue compliquée par la difficulté d'obtenir des informations sur ce phénomène. La collecte de données dans ce domaine favorise une meilleure compréhension du mode de fonctionnement du trafic illicite de faune et donc permet de développer des stratégies ciblées et efficaces.

Bibliography

- Bradbury, Lisa (Suisse, OSAV), email a Soumeya Ferro-Luzzi, *Re: Demande de données/statistiques LCITES*, 22 février 2019
- Chang-Ryung Han, *Étude relative à la perception du commerce illégal d'espèce sauvages par les Administrations douanières*, document de recherche de l'OMD n°34, Bruxelles: World Customs Organization, 2014
- CITES Secretariat, 'The CITES species' (Web page, 2 janvier 2017) <<https://www.cites.org/eng/disc/species.php>>
- Del Vecchio, Donatella et Urs Bartenschlager, 'Saisies dans les aéroports de Genève et de Zurich, des civelles retrouvent les eaux douces', *Administration fédérale des douanes: Forum D* (Blog Post, 22 février 2019) <<https://www.ezv.admin.ch/ezv/fr/home/documentation/publications/forum-d-le-magazine-de-la-douane-suisse/nah-dran/beschlagnahme-glasaale-wieder-im-wasser.html>>
- Eicker, Andreas et al, *Verwaltungsstrafrecht und Verwaltungsstrafverfahrensrecht*, Berne: Stämpfli, 2012
- Falk, Harriet et al, 'Illegal import of bushmeat and other meat products into Switzerland on commercial passenger flights' (2013) 32(3) *Revue scientifique et technique* 727
- Kocher, Martin et Clavadetscher Diego (edit.), *Zollgesetz (ZG)*, Berne: Stämpfli, 2009
- Mikuriya, Kunio, 'Illicit Wildlife Trade and the Role of Customs' (2016) 12(1) *University of Pennsylvania Asian Law Review* 55
- OMD, 'Réseau douanier de lutte contre la fraude (CEN)' *CEN Suite* (Web page, 2019) <<http://www.wcoomd.org/fr/topics/enforcement-and-compliance/instruments-and-tools/cen-suite/cen.aspx>>
- ONU, CESNU, *Crime prevention and criminal justice responses against illicit trafficking in endangered species of wild fauna and flora*, UN Doc E/RES/2011/36 (28 juillet 2011)
- Suisse, Administration fédérale des douanes, 'La douane de l'aéroport de Zurich saisit la quantité record de 262 kg d'ivoire' (Web page, 24 août 2015) <<https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-58228.html>>
- Suisse, Administration fédérale des douanes, *L'administration fédérale des douanes: sécurité pour la population, l'économie et l'État, Faits et chiffres de l'AFD en 2019*, Berne: Administration fédérale des douanes, 2019

- Suisse, Conseil fédéral, *Message relatif à la loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées*, FF 11.058, 7 septembre 2011
- Suisse, OSAV, 'Châles en laine d'antilopes du Tibet' (Web page, 29 mars 2019) <<https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/das-blv/auftrag/vollzug/artenschutz/illegaler-handel/shahtoosh-schals.html>>
- Suisse, OSAV, 'Contrôle de conservation des espèces avec autorisation d'importation', *Affaires internationales* (Web page, 19 février 2019) <https://www.blv.admin.ch/dam/blv/fr/dokumente/import-export/import/artenschutz-kontrollstellen-db.pdf.download.pdf/ASK_Kombi%20omit%20EB_FR.pdf>
- Suisse, OSAV, 'Division affaires internationale' (Web page, 13 septembre 2019) <<https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/das-blv/organisation/organigramm/int.html>>
- Suisse, OSAV, 'L'anguille européenne – une espèce de poisson en danger critique d'extinction' (Web page, 6 février 2019) <<https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/das-blv/auftrag/vollzug/artenschutz.html>>
- Suisse, OSAV, 'Service vétérinaire de frontière' *Mandat et missions* (Web page, 12 décembre 2019) <<https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/das-blv/auftrag.html>>
- Suisse, OSAV, *CITES Biennial Report Switzerland 2013/2014*, Berne: OSAV, 6 juillet 2015
- Suisse, OSAV, *Erläuterung zur Verordnung über den Verkehr mit Tieren und Pflanzen geschützter Arten (VCITES)*, Berne: OSAV, 7 septembre 2011
- Suisse, OSAV, *La Suisse et la conservation des espèces sur le plan international*, Berne: OSAV, décembre 2017
- Suisse, OSAV, *Tout interdire n'est pas la bonne voie* (octobre 2016) <<https://www.blv.admin.ch/blv/fr/home/dokumentation/nsb-news-list.msg-id-64036.html?>>
- Suisse, OSAV, *Viande de brousse: Brochure d'information et d'aide à l'identification*, Berne: OSAV et Tengwood Organization, 20 novembre 2019
- UNDOC, *Compilation d'outils pour l'analyse de la criminalité liée aux espèces sauvages et aux forêts*, New York, NY: Nations Unies, 2012
- United Kingdom, Department for Environment, Food & Rural Affairs, 'Policy Paper: London Conference on the Illegal Wildlife Trade (October 2018): Declaration Annex' *London Conference on the Illegal Wildlife Trade* (Web page, 28 January 2019) <<https://www.gov.uk/government/publications/declaration-london-conference-on-the-illegal-wildlife-trade-2018/london-conference-on-the-illegal-wildlife-trade-october-2018-declaration>>

UNODC, *World Wildlife Crime Report: Trafficking in Protected Species*, New York, NY: United Nations, 2016

Wellsmith, Melanie, 'Wildlife Crime: The Problems of Enforcement' (2011) 17(2) *European Journal on Criminal Policy and Research* 125

WWF, 'Reportage Souvenirs' (Online publication, 4 juillet 2017) <https://assets.wwf.ch/downloads/2017_07_04_reportage_souvenir_fr.pdf>

Décisions judiciaire

Suisse, Arrêt du Tribunal administratif fédéral, B-4781/2011, 9 juillet 2012

Suisse, Arrêt du Tribunal administratif fédéral, B-4857/2010, 15 juin 2011

Suisse, Arrêt du Tribunal administratif fédéral, B-4876/2011, 18 juin 2012

Suisse, Arrêt du Tribunal administratif fédéral, B-6449/2016, 2 février 2017