



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires

Modification de la loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées

Rapport explicatif relatif à l'ouverture de la procédure de consultation

Avant-projet et rapport explicatif relatif à la modification de la loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées

Condensé

La présente modification de la loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées vise à durcir les dispositions pénales en réponse à la motion 15.3958 Barazzone « Renforcer les sanctions pénales en Suisse contre le commerce illicite d'espèces menacées ». Par ailleurs, la loi est améliorée et actualisée ponctuellement. Il est notamment prévu d'élargir la compétence du Conseil fédéral d'édicter des interdictions d'importer. De plus, ce sera désormais l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires, et non plus le Département fédéral de l'intérieur, qui sera habilité à prendre ces décisions, en cas d'infraction prouvée à la CITES et sur recommandation des organes de la CITES. Enfin, toutes les personnes qui proposent publiquement à la vente des spécimens d'espèces protégées seront soumises à une obligation d'informer.

Avant-projet et rapport explicatif relatif à la modification de la loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

La Suisse est partie à la Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (convention CITES)¹ depuis 1975. Cette convention contient trois annexes avec des listes d'animaux et de plantes concernées par le commerce international. On distingue entre les espèces menacées d'extinction (annexe I), les espèces menacées (annexe II) et les espèces protégées par certaines Parties (annexe III). L'importation et l'exportation des spécimens d'espèces menacées d'extinction restent uniquement possibles dans des cas exceptionnels ; pour les autres espèces, elles sont contrôlées.

Les obligations qui découlent de la convention sont concrétisées dans la loi fédérale du 16 mars 2012 sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (LCITES)² et dans deux ordonnances (ordonnance du 4 septembre 2013 sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées [OCITES]³ et ordonnance du DFI du 4 septembre 2013 sur le contrôle de la circulation des espèces de faune et de flore protégées [ordonnance sur les contrôles CITES]⁴).

La motion 15.3958 Barazzone « Renforcer les sanctions pénales en Suisse contre le commerce illicite d'espèces menacées »⁵, adoptée par le Parlement le 16 décembre 2016, charge le Conseil fédéral de durcir les sanctions pénales de la LCITES. La présente révision, qui découle de ce mandat confié au Conseil fédéral, prévoit d'autres modifications ponctuelles de la LCITES. Ces modifications portent avant tout sur la compétence d'édicter des interdictions d'importer et sur l'habilitation du Conseil fédéral à définir les informations que doivent fournir les personnes proposant publiquement en vente des spécimens d'espèces protégées.

1.2 Dispositif proposé

Les dispositions pénales seront durcies, de sorte que l'infraction de base soit considérée comme un délit (art. 26). On parlera de crime lorsque l'infraction porte sur un grand nombre de spécimens d'espèces protégées ou que l'auteur agit par métier ou en qualité de membre d'une bande (art. 26a).

Il est également prévu d'étendre la compétence du Conseil fédéral d'édicter des interdictions d'importer aux espèces de faune et de flore dont les spécimens peuvent être facilement confondus avec celles inscrites aux annexes I à III CITES (art. 9, al. 1). De plus, ce sera non plus le Département fédéral de l'intérieur (DFI), mais l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) qui sera habilité à interdire temporairement, sur recommandation des organes de la CITES, les importations en cas d'infraction prouvée à la CITES. Mettre en œuvre les interdictions dans la législation suisse revient en effet seulement à transposer une décision des Parties (art. 9, al. 2).

Par ailleurs, les établissements qui font l'élevage à titre professionnel de spécimens d'espèces inscrites aux annexes I à III CITES devront eux aussi tenir un registre des spécimens (art. 11). Enfin, les personnes qui proposent à la vente des spécimens d'espèces protégées dans des annonces sur internet, dans des revues ou des journaux seront soumises à une obligation d'informer (art. 11a).

1.3 Mise en œuvre

Il incombe à la Confédération, en particulier à l'OSAV, de mettre en œuvre la LCITES (art. 17, al. 1, et 41 OCITES). Hormis l'OSAV, les organes de contrôle sont le Service phytosanitaire fédéral, l'Administration fédérale des douanes, les services vétérinaires cantonaux, les vétérinaires et d'autres organisations ou personnes de droit public ou de droit privé auxquels le DFI a confié des tâches d'exécution (art. 41 OCITES).

Les modifications proposées de la LCITES n'ont aucune répercussion sur les compétences d'exécution.

2 Commentaires des dispositions

Art. 9 Interdiction d'importer

Al. 1

Selon le droit en vigueur, le Conseil fédéral peut, dans certaines circonstances, interdire l'importation de spécimens d'espèces protégées qui sont prélevés dans la nature en des quantités telles ou font l'objet d'un commerce tel que l'exploitation durable de leurs populations naturelles pourrait être menacée (art. 1, al. 2, let. b). Il est prévu d'étendre cette compétence aux espèces de faune et de flore dont les spécimens peuvent être facilement confondus avec celles inscrites aux annexes I à III CITES (art. 1, al. 2, let. c). Cette

¹ RS 0.453

² RS 453

³ RS 453.0

⁴ RS 453.1

⁵ www.parlement.ch > Travail parlementaire > curia vista > Motions

mesure vise à éviter que les espèces de faune et de flore protégées dans un autre pays et dont il est prouvé qu'elles sont menacées ne parviennent dans le commerce international via la Suisse.

Al. 2

En cas d'infraction prouvée à la CITES, il restera également possible, sur recommandation des organes de la CITES, d'interdire l'importation de plusieurs spécimens d'espèces protégées. Étant donné que ces recommandations découlent toujours d'investigations fondées et de discussions approfondies entre les Parties représentées dans les différents organes, la transposition de l'interdiction dans la législation suisse revient seulement, dans les faits, à reprendre une décision des Parties. Il s'agira de la tâche de l'OSAV, qui est l'office compétent en la matière (al. 2). Celui-ci pourra ainsi modifier lui-même l'annexe 3 de l'ordonnance sur les contrôles CITES, qui contient les interdictions d'importer. La norme concrète de délégation sera inscrite dans l'OCITES.

Art. 11, titre et al. 1 et 3 Obligations des entreprises commerciales et des établissements d'élevage

Si l'on considère le commerce d'animaux vivants ces dix dernières années, la part d'animaux provenant d'élevages n'a cessé d'augmenter. Les animaux d'élevages représentent actuellement la majorité des animaux vivants qui font l'objet du commerce. En parallèle, on a observé, à l'échelle mondiale, une hausse du nombre de cas dans lesquels des établissements d'élevage avaient vendu des animaux, en dissimulant le fait qu'ils avaient été prélevés illégalement dans la nature. Pour lutter contre ce phénomène, les États parties à la CITES ont publié en 2016 la résolution *Conf. 17.7 « Review of trade in animal specimens reported as produced in captivity »* : ce texte incite les Parties à accorder plus d'importance à ce problème. L'obligation de tenir un registre, à laquelle sont soumises les entreprises qui font le commerce à titre professionnel de spécimens d'espèces inscrites aux annexes I à III CITES, est donc étendue aux établissements qui en font l'élevage à titre professionnel. Le registre des spécimens est important : il permet de vérifier l'origine légale des spécimens sous la garde de l'éleveur. Pour savoir qui fait de l'élevage de spécimens d'espèces inscrites aux annexes I à III CITES, le DFI devrait en outre pouvoir prévoir une obligation pour les éleveurs de s'enregistrer, comme c'est le cas pour les entreprises commerciales.

Art. 11a Obligation d'informer en cas de vente de spécimens d'espèces protégées

Les vendeurs de spécimens d'espèces protégées ne devraient plus pouvoir publier leurs offres anonymement dans des revues ou journaux ou sur internet, raison pour laquelle ils devraient être soumis à une obligation d'informer (al. 1). Le Conseil fédéral sera habilité à déterminer les informations concrètes qui doivent être fournies (al. 2). Les exploitants de plateformes internet et les éditeurs de publications contenant des petites annonces veillent, dans les limites de leurs possibilités, à ce que ces informations soient fournies (al. 3). Cela n'implique toutefois pas qu'ils aient un devoir de contrôle complet, mais plutôt qu'ils mettent en place des moyens appropriés (adresse à renseigner dans tous les cas, p. ex.), de sorte que les vendeurs respectent leurs obligations.

Art. 14, al. 2 Mesures

Certaines dispositions des ordonnances réglant les échanges d'importation, de transit et d'exportation d'animaux et de produits animaux avec les pays tiers⁶ ou avec les États membres de l'UE, l'Islande et la Norvège⁷ s'appliquent aussi aux spécimens protégés par la LCITES. Si ces spécimens ne sont pas conformes aux législations sur les épizooties ou sur les denrées alimentaires, ils sont contestés et détruits. Dans ces cas-là, il n'est pas pertinent de prendre une mesure fondée sur la LCITES en plus d'une mesure basée sur l'une des ordonnances précitées. Les organes de contrôle devraient alors pouvoir renoncer à prendre une mesure fondée sur la LCITES.

Art. 15, al. 2, 2^e phrase Séquestre

Les animaux et plantes vivants séquestrés sont hébergés ou entreposés temporairement dans une structure désignée par l'OSAV (art. 39, al. 1, OCITES). Jusqu'ici, l'OSAV informait les personnes responsables, sur demande, du lieu où leurs animaux ou leurs plantes étaient hébergés ou entreposés. Cela a poussé à plusieurs reprises ces personnes à gêner le bon fonctionnement de la structure d'accueil. Afin d'éviter ce genre de situation à l'avenir, il est prévu de compléter l'al. 2 : le Conseil fédéral devrait définir quelles informations sont communiquées aux personnes responsables et aux tiers au sujet de l'hébergement ou de l'entreposage des spécimens séquestrés.

Art. 16, al. 1 et 1^{bis} Confiscation

L'art. 16 énumère les conditions dans lesquelles les spécimens d'espèces protégées sont confisqués. Selon le droit en vigueur, un séquestre conformément à l'art. 15 doit précéder une confiscation. Il existe cependant des situations dans lesquelles ces deux étapes (séquestre et confiscation) ne sont pas pertinentes, comme dans le cas où un spécimen d'une espèce visée à l'annexe I CITES est importé sans l'autorisation requise. En règle générale, aucune autorisation d'importation n'est délivrée pour ces spécimens, de sorte qu'il est inutile d'accorder un délai approprié au destinataire de la décision pour déposer l'autorisation nécessaire. Il devrait alors être possible de décider directement de la confiscation. Les personnes qui importent des spécimens d'espèces protégées sans autorisation, bien qu'elles sachent que l'autorisation est obligatoire, ne devraient plus avoir l'occasion de demander après coup l'autorisation requise pour leur tentative d'importation et de la présenter à l'OSAV. Il faudra évaluer au cas par cas si la personne a manifestement connaissance du devoir d'autorisation. Cela se justifie par exemple quand un spécimen à importer est transporté dans un lieu inhabituel ou si on a fait en sorte qu'il ne soit pas découvert lors de l'importation. Dans ces cas-là, il n'est pas judicieux de séquestrer les spécimens avant de les confisquer dans un second temps. Il en va de même pour les spécimens sans maître ; là non plus une procédure en deux temps n'est pas pertinente. L'art. 16 devrait donc être modifié de sorte que les organes de contrôle puissent, dans des cas bien définis, confisquer des spécimens d'espèces protégées sans les avoir séquestrés au préalable (al. 1^{bis}). Ce changement implique aussi une modification de l'al. 1.

⁶ RS 916.443.10

⁷ RS 916.443.11

Art. 24, al. 3 et 4 Opposition

Les décisions de l'OSAV peuvent faire l'objet d'une opposition (art. 24, al. 1) et celles rendues par d'autres autorités fédérales, d'un recours auprès de l'OSAV (art. 25, al. 1). Dans le droit en vigueur, les délais d'opposition et de recours diffèrent : le délai d'opposition est de 10 jours (art. 24, al. 3), tandis que le délai de recours est de 30 jours (art. 25, al. 2). Cette différence ne se justifie pas. Il est donc prévu d'adapter le délai d'opposition et de le fixer lui aussi à 30 jours (al. 3).

La procédure d'opposition permet au destinataire d'une décision de bénéficier du droit d'être entendu une fois que la décision a été édictée (voir art. 30, al. 2, let. b, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative⁸). Le droit d'être entendu est un principe constitutionnel (art. 29, al. 2, de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 [Cst.]⁹), qui doit être accordé gratuitement au destinataire d'une décision. C'est pourquoi il est prévu d'inscrire un bref alinéa qui dispose de la gratuité de la procédure d'opposition (al. 4).

Art. 26 et 26a Dispositions pénales

Généralités

Le 16 décembre 2016, le Parlement a adopté la motion 15.3958 « Renforcer les sanctions pénales en Suisse contre le commerce illicite d'espèces menacées », déposée par le conseiller national Guillaume Barazzone. Celle-ci charge le Conseil fédéral de durcir les sanctions pénales de la CITES. De plus, par sa résolution 69/314 du 30 juillet 2015¹⁰, l'Assemblée générale de l'ONU a demandé aux États membres de qualifier d'« infraction grave » au sens de la Convention de l'ONU du 15 novembre 2000 contre la criminalité transnationale organisée¹¹ les infractions commises dans le cadre de la criminalité organisée dans le domaine des animaux et plantes protégées. On entend par « infraction grave » les actes passibles d'une peine privative de liberté de quatre ans au moins (art. 2, let. b, de la convention). Cette décision politique implique un renforcement général des dispositions pénales.

Art. 26 Contraventions et délits

L'infraction de base ne sera plus considérée comme une contravention, mais comme un délit. Par ailleurs, quiconque, intentionnellement, possède, propose à la vente ou cède à titre gratuit ou onéreux des spécimens importés sans autorisation sera également punissable (art. 1, let. c). C'était déjà le cas avant l'entrée en vigueur de la LCITES, lorsque les dispositions pénales figuraient encore dans la loi sur la protection des animaux (RS 455, à l'ancien art. 27, al. 1). La présente révision a pour but de combler de nouveau cette lacune juridique. Pour les cas de peu de gravité, la peine reste l'amende (al. 2). Il s'agit des situations dans lesquelles les intérêts de la conservation des espèces ne sont pas affectés de manière significative, par ex. lorsque des pythons royaux d'élevage avec mutation de la couleur – d'importance mineure pour la conservation des espèces – ou des orchidées reproduites artificiellement sont importés sans les autorisations requises. Quiconque enfreint des dispositions d'exécution dont la violation est déclarée punissable ou commet une infraction par négligence sera également puni d'une amende (al. 3 et 4).

Art. 26a Crimes

Les cas graves seront à l'avenir considérés comme des crimes. C'est le cas quand l'auteur commet des infractions à la LCITES par métier ou agit en qualité de membre d'une bande formée pour commettre de manière systématique des infractions à la LCITES. De plus, il peut être poursuivi, le cas échéant, pour participation à une organisation criminelle ou soutien d'une organisation criminelle sur la base de l'art. 260^{ter} du code pénal¹². Cette mesure permet de mettre en œuvre la résolution précitée. Enfin, on parlera de délit quand l'infraction porte sur un grand nombre de spécimens d'espèces inscrites aux annexes I et II CITES. Par « grand nombre » de spécimens d'espèces protégées, on entend par exemple 100 kg d'ivoire d'éléphant (annexe I), plus de 50 châles en laine d'antilopes du Tibet (annexe I) ou plusieurs milliers de civelles (annexe II).

Art. 27, al. 1, 1^{re} phrase Poursuite pénale

Compte tenu des changements dans les dispositions pénales, il faut apporter une modification rédactionnelle à la première phrase de l'art. 27, al. 1.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

Le projet n'entraîne aucune augmentation des activités de la Confédération, des cantons ni des communes. Il n'a donc aucune conséquence financière ni répercussion sur le personnel.

3.2 Conséquences économiques, sociales et environnementales

Le projet n'a aucune conséquence économique ou sociale. Le renforcement des dispositions pénales permet d'améliorer la protection des spécimens d'espèces protégées et a ainsi des conséquences positives sur la biodiversité.

⁸ RS 172.021

⁹ RS 101

¹⁰ www.un.org > Français > Documents > Résolutions de l'Assemblée générale > 69^{ème} - 2014 > A/RES/69/314 <http://research.un.org/fr/docs/ga/quick/regular/70>

¹¹ RS 0.311.54

¹² RS 311.0

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

4.1 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015-2019¹³ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de législature 2015-2019¹⁴. Il est cependant jugé nécessaire. En effet, le Conseil fédéral a été chargé de durcir les sanctions pénales prévues dans la LCITES après que le Parlement a adopté la motion 15.3958 Barazzone « Renforcer les sanctions pénales en Suisse contre le commerce illicite d'espèces menacées ».

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est pas en contradiction avec les stratégies du Conseil fédéral.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Aux termes de l'art. 78, al. 4, let. b, Cst., la Confédération légifère sur la protection de la faune et de la flore et sur le maintien de leur milieu naturel dans sa diversité. Elle protège les espèces menacées d'extinction. La Confédération dispose dans ce domaine d'une compétence législative complète.

La LCITES, les présentes modifications en l'occurrence, se fondent en outre sur la convention CITES, qui contraint les Parties à concrétiser les obligations internationales dans leur droit national.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

Les présentes modifications reposent sur la CITES et sont donc compatibles avec celle-ci (voir ch. 5.1).

5.3 Forme de l'acte à adopter

Selon les art. 164, al. 1, Cst. et 22, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁵, toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La présente révision vise à édicter des règles qui portent atteinte aux droits de la propriété et aux libertés des personnes concernées (droit des autorités de contrôle de confisquer des produits, dispositions pénales). Elle réglemente par ailleurs les obligations des citoyens (obligation pour les établissements d'élevage de tenir un registre des spécimens, devoir de fournir différentes informations quand des spécimens d'espèces protégées sont mis en vente publiquement). Ces dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

5.4 Respect des principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Ce projet ne touche pas à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, ni à leur accomplissement.

5.5 Délégation de compétences législatives

L'avant-projet contient les nouvelles normes de délégation suivantes :

Il est prévu d'étendre la compétence du Conseil fédéral d'édicter des interdictions d'importer des spécimens d'espèces protégées aux espèces dont les spécimens peuvent être facilement confondus avec celles inscrites aux annexes I à III CITES (art. 9, al. 1). Le Conseil fédéral devra en outre définir quelles informations doivent fournir les personnes qui mettent en vente publiquement des spécimens d'espèces protégées (art. 11a). La réglementation concernant les informations données aux personnes responsables et aux tiers concernant l'entreposage et l'hébergement des spécimens vivants (art. 15, al. 2) entre aussi dans la compétence du Conseil fédéral. Quant aux interdictions d'importer qui peuvent être prononcées en cas d'infraction prouvée à la CITES et sur recommandation des organes de la CITES, elles relèveront désormais de la compétence de l'OSAV, et plus du DFI (art. 9, al. 2).

¹³ FF 2016 981

¹⁴ FF 2016 4999

¹⁵ RS 171.10