

11.058

**Message
relatif à la loi fédérale sur la circulation des espèces
de faune et de flore protégées**

du 7 septembre 2011

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet de loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées, en vous proposant de l'adopter.

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

7 septembre 2011

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent projet vise à transposer, dans la mesure du nécessaire, la convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction dans une loi formelle.

Entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} juillet 1975, la convention est actuellement transposée en droit interne au moyen de l'ordonnance du 18 avril 2007 sur la conservation des espèces.

Pour satisfaire au principe constitutionnel de la légalité, les dispositions de l'OCE autorisant des atteintes aux droits fondamentaux doivent être inscrites dans une loi formelle.

Le projet a donc pour but essentiel de transférer à un niveau législatif plus élevé, à savoir dans une loi, les dispositions de l'ordonnance qui fixent les mécanismes de contrôle. Ce transfert n'aura aucun effet sur la pratique dans le domaine de la conservation des espèces.

Table des matières

Condensé	6440
1 Présentation de l'objet	6442
1.1 Contexte	6442
1.2 Solutions étudiées	6443
1.3 Les changements proposés	6443
1.4 Justification et appréciation de la solution proposée	6444
1.5 Rapports avec le droit européen	6444
1.6 Résultats de la procédure de consultation	6445
2 Commentaire	6445
3 Conséquences	6458
3.1 Conséquences pour la Confédération	6458
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	6458
3.3 Conséquences économiques	6458
4 Liens avec le programme de la législature	6459
5 Aspects juridiques	6459
5.1 Constitutionnalité	6459
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	6459
5.3 Forme de l'acte à adopter	6460
5.4 Frein aux dépenses	6460
5.5 Conformité à la loi sur les subventions	6460
5.6 Délégation de compétences législatives	6460
Loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (LCITES) (Projet)	6463

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte

La convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)¹ est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} juillet 1975². La Suisse est l'Etat dépositaire de la CITES (art. XX). La convention a pour but de préserver les espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ou en danger en raison notamment du commerce international (art. II). Elle contient, dans ses annexes I à III, une liste des espèces:

- menacées d'extinction, dont l'exportation ou l'importation ne sont plus autorisées que dans des cas exceptionnels (annexe I);
- non directement menacées d'extinction mais en danger et dont l'exportation et l'importation doivent être contrôlées (annexe II);
- protégées sur le territoire de certains Etats contractants, qui en contrôlent le commerce et qui ont besoin de l'aide des autres Etats contractants pour en contrôler le commerce international (annexe III).

Les Etats contractants sont tenus de restreindre et de contrôler le commerce des spécimens d'espèces inscrites dans les annexes de la CITES en appliquant les règles fixées par la CITES. Pour plus d'informations sur le contenu de la CITES, on se reportera au message du Conseil fédéral du 31 octobre 1973³.

L'art. 1, al. 2, de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 11 juin 1974 portant approbation de la CITES⁴ confère au Conseil fédéral le pouvoir d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires. Il donne ainsi à l'exécutif toute latitude pour légiférer. Le message du Conseil fédéral de 1973 signalait que les dispositions pénales formelles applicables en cas d'importation ou d'exportation illégales étaient inscrites dans la loi sur les douanes de l'époque et que des dispositions pénales spécifiques à la conservation des espèces seraient inscrites dans les législations sur la chasse et sur la protection de la nature et du paysage. Ces dispositions ont été adoptées et complétées par des dispositions de la loi fédérale du 9 mars 1978 sur la protection des animaux⁵. En 1973, le Conseil fédéral et le Parlement avaient estimé que les autres dispositions d'exécution de la CITES ainsi que les éventuelles procédures d'autorisation et les conditions d'octroi des autorisations pouvaient être réglées au niveau de l'ordonnance⁶. Se fondant sur les compétences législatives que l'Assemblée fédérale lui avait confiées, le Conseil fédéral a par ailleurs adopté, le 16 juin 1975, la première ordonnance sur la conservation des espèces⁷, qui a été entièrement révisée en 1981⁸ et en 2007⁹. Suivant la doctrine, la pratique du Tribunal fédéral,

1 RS 0.453

2 RO 1975 1136

3 FF 1973 II 1005

4 RO 1975 1134

5 RO 1981 562

6 FF 1973 II 1005 1009

7 RO 1975 1063

8 RO 1981 1248

9 RO 2007 2661

celle du Conseil fédéral et celle du Parlement en matière d'application du principe de la légalité sont devenues plus restrictives au cours des 30 dernières années. La Constitution (Cst.)¹⁰ la rend d'ailleurs contraignante, notamment aux art. 36 (base légale en cas de restriction des droits fondamentaux) et 164, al. 1 (loi formelle pour les dispositions importantes qui fixent des règles de droit). Ces dernières années, différentes voix ont demandé de transférer à un niveau législatif plus élevé, à savoir dans une loi, les parties de l'ordonnance sur la conservation des espèces qui portent atteinte aux droits fondamentaux.

1.2 Solutions étudiées

Il existe trois possibilités de créer une base légale formelle relative à la conservation des espèces:

1. insérer les dispositions nécessaires dans les lois fédérales qui contiennent quelques dispositions sur la conservation des espèces au sens de la CITES, à savoir la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA)¹¹, la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN)¹², la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (LChP)¹³ et la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP)¹⁴;
2. créer une nouvelle loi fédérale qui élève au niveau d'une loi formelle les dispositions nécessaires (mécanismes de contrôle définis dans l'ordonnance du 18 avril 2007 sur la conservation des espèces, OCE¹⁵);
3. créer une nouvelle loi fédérale régissant la conservation des espèces au sens large, qui regrouperait les dispositions de protection inscrites dans les lois sectorielles susmentionnées et les dispositions régissant les contrôles.

1.3 Les changements proposés

Le présent projet retient la deuxième solution étudiée (cf. ch. 1.2): elle élève une partie des dispositions régissant les contrôles contenues dans l'OCE au niveau d'une loi formelle, notamment les mécanismes de contrôle qui imposent aux justiciables d'importantes obligations actives et passives et qui donnent à l'Etat le pouvoir de porter atteinte à des droits fondamentaux des particuliers. Le Conseil fédéral sera par ailleurs habilité à conclure des traités internationaux dans le domaine du contrôle de la circulation des espèces menacées.

Sur le fond, le projet de loi suit, pour l'essentiel, la structure de l'OCE. Il contient notamment un régime de déclaration et d'autorisation pour importer, faire transiter et exporter des spécimens d'espèces protégées, les exceptions à ces obligations prévues par la CITES et les contrôles officiels en Suisse de la circulation des spéci-

¹⁰ RS 101

¹¹ RS 455

¹² RS 451

¹³ RS 922.0

¹⁴ RS 923.0

¹⁵ RS 453

mens protégés. Les modalités de la procédure de contrôle continueront d'être réglées dans l'ordonnance; le projet de loi contient à cet effet des délégations de la compétence législative pour le Conseil fédéral et le Département fédéral de l'économie (DFE). La loi doit aussi énumérer les mesures que les autorités sont autorisées à prendre pour faire appliquer les règles (par ex. perquisition, prélèvement d'échantillons, accès des autorités de contrôle à des immeubles privés ou à des locaux commerciaux, séquestre et confiscation de spécimens d'espèces protégées mis illégalement en circulation). Elle crée au surplus la base légale pour le traitement des données personnelles et pour la gestion des banques de données utilisées pour appliquer la loi. Enfin, comme l'exécution de la nouvelle loi entraînera un grand nombre de décisions qui pourront faire l'objet d'une opposition et d'un recours, la loi propose de instituer une procédure d'opposition et de recours devant l'Office vétérinaire fédéral (OVF), afin de décharger le Tribunal administratif fédéral.

1.4 Justification et appréciation de la solution proposée

La solution proposée comble les lacunes mentionnées au ch. 1.1. et vise à créer une réglementation claire et aussi simple que possible. On a renoncé volontairement à de profonds changements matériels. L'intégration des dispositions nécessaires dans les lois existantes, notamment la LPA, la LPN et la LChP, aurait été préjudiciable à la clarté législative et les révisions partielles de ces lois auraient comporté le risque de créer des contradictions législatives. Une réglementation de tous les aspects de la conservation des espèces dans une seule et même loi aurait été peut-être souhaitable sous l'angle de la logique législative, mais elle aurait nécessité de telles modifications de la LPA, de la LPN, de la LChP et de la LFSP que la révision risquait de ne pas pouvoir être achevée dans un délai raisonnable.

La nouvelle loi délègue l'organisation de l'exécution au Conseil fédéral, ce qui ne change quasiment rien aux besoins en matière d'exécution, puisque les règles matérielles restent définies dans la CITES. Elle ne prévoit ainsi aucune nouvelle tâche d'exécution. En résumé, le Conseil fédéral entend conserver l'organisation actuelle et laisser la responsabilité principale de l'exécution à l'OVF et à l'Administration fédérale des douanes (AFD).

1.5 Rapports avec le droit européen

Le projet est conforme au droit de l'Union européenne (UE). Depuis 1984, la CITES est applicable à tous les Etats membres de l'UE. Elle est transposée dans le droit européen par le règlement (CE) n° 338/97¹⁶ et par le règlement (CE) n° 865/2006¹⁷. La réglementation de l'UE coïncide dans une large mesure avec les règles fixées dans la présente loi. Les divergences portent notamment sur le nombre d'espèces de

¹⁶ Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, JO L 61 du 3.3.1997, p. 1; modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 709/2010, JO L 212 du 12.08.2010, p. 1.

¹⁷ Règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 portant modalités d'application dudit règlement (CE) n° 338/97, JO L 166 du 19.6.2006, p. 1; modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 100/2008, JO L 31 du 5.2.2008, p. 3.

faune et de flore protégées et sur la pratique en matière de délivrance des autorisations d'importation et d'exportation de spécimens d'espèces protégées par la CITES.

1.6 Résultats de la procédure de consultation

Une procédure de consultation a été menée du 12 mai au 31 août 2010. Outre les cantons, le DFE a invité quatorze partis politiques, onze organisations faitières et 274 autres organisations et milieux intéressés à se prononcer. Le projet a suscité 135 avis, à savoir ceux de 25 cantons, de huit services cantonaux, de cinq partis politiques, de six organisations faitières et de 91 organisations et milieux intéressés. L'analyse de ces avis a indiqué que le projet était globalement bien accueilli par la majorité des milieux intéressés. Seule l'UDC rejette le projet sous la forme présentée.

Les milieux consultés saluent le transfert dans une loi formelle des mécanismes de contrôle et des mesures définis dans l'OCE. Les critiques portent principalement sur le champ d'application de la loi (art. 1, al. 2) et sur l'obligation de fournir des preuves (art. 10).

La question controversée est de savoir s'il faut réglementer uniquement la circulation des espèces de faune et de flore protégées par la CITES ou s'il faut soumettre également d'autres espèces à certaines mesures de protection, comme le fait l'UE. Les dispositions de l'OCE vont au-delà des exigences de la convention CITES et soumettent à des mesures de protection les espèces pouvant être confondues avec des espèces protégées et d'autres espèces menacées par leur commerce. Ces règles ayant donné satisfaction, il faut les transcrire dans la LCITES. Par ailleurs, l'obligation de fournir des preuves de la circulation légale des espèces de faune et de flore protégées par la CITES est jugée disproportionnée et difficilement applicable. Contrairement à l'avant-projet mis à consultation, le projet prévoit que le DFE pourra renoncer à exiger ces preuves pour des spécimens de certaines espèces de faune et de flore inscrites aux annexes II et III de la CITES, si certaines conditions sont remplies. Le DFE devra préciser au niveau de l'ordonnance comment la preuve de la circulation légale pourra être apportée ou être rendue crédible (art. 10, al. 3). Enfin, en cas de violation de l'obligation de fournir des preuves, seule une mesure administrative sera prononcée (séquestre, confiscation): aucune sanction pénale ne s'y ajoutera.

2 Commentaire

Préambule

La Suisse a adhéré le 29 mai 1980 à la convention internationale du 2 décembre 1946 pour la réglementation de la chasse à la baleine (CIRCB)¹⁸. Si la CITES protège toutes les espèces de baleine et régleme le commerce international des produits tirés des baleines, la CIRCB fixe, entre autres, le nombre maximum de prises autorisées et les saisons où la chasse est interdite. Ces deux conventions étant étroi-

¹⁸ RS 0.922.74

tement liées, le projet transfère dans la LCITES, dans la mesure du nécessaire, les dispositions d'exécution de la CIRCB qui se trouvent actuellement dans l'OCE.

Art. 1

La LCITES règle le contrôle de la circulation des espèces de faune et de flore protégées et le contrôle des produits fabriqués à partir de ces animaux et de ces plantes (al. 1), par exemple les produits fabriqués avec des défenses d'éléphants (ivoire), avec des peaux (de tigre ou de léopard), avec de la laine shatoosh (laine de l'antilope du Tibet) ou avec certaines peaux de reptiles. Les dispositions matérielles de protection, comme celles visant à la sauvegarde d'espèces menacées, ne sont pas l'objet de la LCITES: elles se trouvent dans le droit international ou dans un acte spécifique du droit interne, notamment la LPN, la LChP et la LFSP.

L'al. 2 donne une définition des espèces de faune et de flore protégées, dont la circulation des spécimens est soumise à un contrôle particulier (cf. commentaire des art. 12 et 13) Il distingue trois groupes:

- les espèces de faune et de flore inscrites dans les annexes I à III CITES (let. a; voir ch. 1.1), dont le commerce est réglementé par la CITES;
- les espèces animales ou végétales qui ne sont pas mentionnées dans la CITES, mais dont les spécimens sont prélevés en telles quantités dans la nature ou font l'objet d'un tel commerce que l'exploitation durable de leurs populations naturelles pourrait être menacée (let. b; voir commentaire de l'art. 9); ces espèces sont déjà incluses dans le champ d'application de l'OCE et soumises au contrôle (art. 1, al. 1, let. e, OCE).
- les espèces de faune et de flore qui ne sont pas inscrites dans les annexes de la CITES mais qui peuvent être facilement confondues, notamment par leur apparence (phénotype), avec des espèces protégées inscrites dans les annexes I à III de la CITES (let. c); cette disposition, qui correspond à l'art. 1, al. 1, let. f, OCE, est très importante du point de vue de la conservation des espèces, car le contrôle permet de déterminer le volume des échanges et de prendre des mesures pour restreindre ou interdire ce commerce (proposition d'inscription de l'espèce dans la CITES, restriction des importations) lorsque les spécimens sont prélevés en telles quantités dans la nature ou font l'objet d'un tel commerce que l'exploitation durable de leurs populations naturelles est menacée; elle sert également à la sécurité de l'exécution, puisqu'elle permet de lutter plus efficacement contre les abus.

Les hybrides obtenus à partir d'espèces animales protégées par la CITES ne sont pas mentionnés expressément dans la loi. Selon les termes de la CITES, les descendants hybrides jusqu'à la quatrième génération font partie des espèces protégées; cette précision doit figurer au niveau de l'ordonnance, comme dans le droit en vigueur.

Art. 2

Il est dans l'intérêt de la sécurité juridique, des justiciables et des organes de contrôle que les espèces de faune et de flore, leurs parties et leurs produits soumis au contrôle soient inscrits dans une liste, qui sera publiée et mise à jour. Le DFE sera chargé de la dresser par voie d'ordonnance.

Art. 3

Par *partie facilement identifiable* (al. 1, let. a), on entend, par exemple, les touffes de poils, les plumes, les os, les graines, les boutures et les tubercules. Par *parties ou produits dont une pièce justificative, l'emballage, une marque de fabrique ou une inscription indique qu'ils sont fabriqués à partir d'une espèce animale ou végétale protégée ou d'une partie de celle-ci*, on entend, par exemple, des produits cosmétiques contenant des produits issus d'une espèce de faune ou de flore protégée, le sang et les sécrétions.

La let. b définit *la circulation* (art. 1 et 12, al. 1) des spécimens d'espèces protégées comme étant la cession et l'acceptation à titre gratuit ou onéreux, l'importation, le transit, l'exportation ainsi que la proposition à la vente, l'exposition et la possession de spécimens. Les contrôles sont effectués principalement lors des échanges transfrontaliers, mais ils doivent aussi être possibles lors des échanges nationaux, afin de pouvoir vérifier la provenance ou l'origine des spécimens et la légalité de leur circulation (traçabilité).

La let. c définit *la personne responsable* avant tout pour des raisons législatives. On entend par *personne responsable*, et donc destinataire principal de la LCITES, d'une part la personne tenue de faire une déclaration ou d'obtenir une autorisation pour pouvoir importer, faire transiter ou exporter des spécimens protégés et, d'autre part, le détenteur, le possesseur ou le propriétaire de spécimens d'espèces protégées. La personne responsable peut être une personne physique ou une personne morale.

La let. d définit *l'importation* comme l'introduction de spécimens sur le territoire douanier et dans les enclaves douanières suisses. Le territoire douanier comprend le territoire suisse et les enclaves douanières étrangères, à l'exclusion des enclaves douanières suisses (art. 3, al. 1, de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes, LD¹⁹). Les enclaves douanières étrangères sont des territoires étrangers incorporés au territoire douanier suisse en vertu de traités internationaux (traités douaniers) ou du droit coutumier (art. 3, al. 2, LD). Il s'agit de la Principauté de Liechtenstein, de Büsingen et de Campione. Les ports francs font aussi partie du territoire douanier (art. 62 LD). Les enclaves douanières suisses font partie du territoire suisse, mais elles sont exclues du territoire douanier (art. 3, al. 3, LD). Il s'agit des vallées de Samnaun et de Sampuoir (art. 1 de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes, OD²⁰).

La let. e définit *le transit* comme le transport de spécimens à travers le territoire douanier (y compris Principauté de Liechtenstein, Büsingen et Campione) et les enclaves douanières suisses (Samnaun et Sampuoir).

La let. f définit *l'exportation* comme le transport de spécimens hors du territoire douanier et des enclaves douanières suisses.

Art. 4

La participation de la Suisse aux efforts internationaux de protection des espèces menacées est incontestée depuis que notre pays a conclu la convention CITES (cf. ch. 1.1). Etant donné que le contrôle international de la circulation des spécimens protégés soulève des questions de nature scientifique ou d'exécution et non

¹⁹ RS 631.0

²⁰ RS 631.01

des questions politiques essentielles, le Conseil fédéral doit être autorisé à conclure de son propre chef des traités internationaux réglementant la circulation des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (al. 1).

L'al. 2 autorise l'OVF à approuver les fréquentes modifications de portée mineure des annexes de la CITES, modifications qui supposent des connaissances scientifiques, et à formuler des réserves concernant ces amendements, par exemple si leur exécution en Suisse ne peut pas encore être garantie. L'OVF aura logiquement la compétence de retirer ces réserves lorsqu'elles ne se justifient plus. La compétence de tenir à jour la liste établie par le DFE (art. 2) découle de la compétence de modifier les annexes de la CITES. Avant de statuer sur les modifications ou sur les réserves, l'OVF consultera le comité d'experts visé à l'art. 19. Il incombe actuellement au DFE de modifier les annexes et de formuler, retirer ou modifier des réserves (art. 22a, al. 1, OCE).

Etant donné qu'il existe un lien étroit entre la CITES et la CIRCB et que cette dernière convention n'a pas de répercussions pratiques sur la Suisse, puisque notre pays ne chasse pas la baleine, la compétence d'approuver les modifications des annexes de la CIRCB et de présenter des objections contre ces modifications (al. 3) est également confiée à l'OVF. Actuellement, cette compétence est également exercée par le DFE (art. 22a, al. 2, OCE).

Art. 5

La Confédération veille à l'information du public sur les questions de conservation des espèces dans le domaine d'application de la CITES.

Art. 6

Cette disposition crée la base légale formelle faisant obligation de déclarer les spécimens d'espèces de faune et de flore protégées pour pouvoir les importer, les faire transiter ou les exporter.

Les modalités de la déclaration (personne tenue de faire une déclaration, documents d'accompagnement exigés, etc.) seront réglées au niveau de l'ordonnance (al. 2). Elle devra normalement se faire lors de la déclaration douanière (art. 25 à 28 LD et art. 79 et 80 OD), lors de la déclaration du transport ou lors de l'entreposage des spécimens dans le port franc (art. 65, al. 1, LD). La déclaration douanière simplifiée par l'utilisation de la voie verte (art. 28 de l'ordonnance de l'AFD du 4 avril 2007 sur les douanes²¹) n'est pas autorisée. Si l'importation, le transit ou l'exportation passe par une enclave douanière suisse (Samnaun ou Sampoivre) dépourvue d'un poste de douane, la déclaration doit être effectuée auprès d'un service désigné par l'OVF.

Art. 7

Quiconque entend importer, faire transiter ou exporter des spécimens d'espèces de faune et de flore protégées doit non seulement les déclarer au bureau de douane, mais aussi se procurer dans certains cas une autorisation (al. 1).

²¹ RS 631.013

L'importation, le transit et l'exportation de tout spécimen appartenant à une espèce animale ou végétale inscrite dans les annexes I à III de la CITES sont soumis à autorisation (let. a). Contrairement au texte de l'ordonnance actuelle, cette obligation est aussi applicable, sauf exception, à l'importation et au transit d'espèces végétales mentionnées dans les annexes II et III CITES. Le Conseil fédéral doit néanmoins avoir la possibilité – comme aujourd'hui – de prévoir des exceptions (art. 8, al. 2) ou de faciliter l'importation ou le transit de ces spécimens en délivrant une autorisation de longue durée (art. 7, al. 4). Cette nouvelle réglementation permet une gestion plus souple des autorisations et vise à donner plus de responsabilités aux commerçants.

L'importation de spécimens vivants d'espèces de mammifères, d'oiseaux, de reptiles et d'amphibiens qui peuvent être facilement confondus avec des spécimens d'espèces mentionnées dans les annexes I à III de la CITES est également soumise à autorisation (let. b).

Selon l'al. 2, le DFE peut également soumettre à autorisation l'importation de spécimens de certaines espèces non protégées s'ils sont importés en telles quantités que l'exploitation durable de leurs populations naturelles pourrait être menacée (let. a) ou si leur identification peut poser des problèmes aux organes de contrôle parce qu'ils peuvent être facilement confondus avec des espèces mentionnées dans les annexes I à III de la CITES (let. b). Certaines espèces de bois tropicaux entrent notamment dans cette dernière catégorie. Si l'importation, le transit ou l'exportation de certaines espèces de faune ou de flore requièrent une autorisation selon une autre législation spéciale (par ex. législation sur la protection de l'environnement ou sur l'agriculture, LChP, LFSP), cette autorisation devra être obtenue auprès de l'autorité compétente (al. 3).

L'al. 4 prévoit que le Conseil fédéral règle les procédures d'octroi et de retrait des autorisations. Les conditions d'octroi restent définies au niveau de l'ordonnance. La possibilité de délivrer des autorisations d'importation de longue durée et des certificats spéciaux est également maintenue. De telles autorisations sont délivrées à certaines entreprises des secteurs de l'horlogerie, des articles de luxe ou de l'industrie pharmaceutique qui importent régulièrement des produits issus d'animaux ou de plantes protégées. Ces autorisations sont délivrées si ces entreprises garantissent qu'elles respectent les réglementations pertinentes. L'actuelle ordonnance sur la conservation des espèces prévoit aussi, conformément à la convention internationale, la possibilité de déroger à la procédure d'autorisation ordinaire et de délivrer des certificats spéciaux en lieu et place d'une autorisation individuelle en cas de passages fréquents de la frontière avec des spécimens d'espèces particulièrement protégées, notamment pour les franchissements répétés de la frontière avec certains animaux de rente, avec certains animaux de compagnie et avec des animaux de cirque ou des plantes destinées à des expositions. Le projet prévoit enfin la possibilité de retirer une autorisation. Le Conseil fédéral en définira les modalités dans l'ordonnance.

Art. 8

La CITES permet plusieurs exceptions aux régimes de déclaration et d'autorisation. La présente loi fait usage de ces possibilités. L'al. 1, let a, prévoit ainsi que le transfert international de spécimens morts d'espèces protégées ne requiert aucune déclaration ou autorisation s'ils constituent des effets de déménagement ou des objets destinés à l'usage privé (cf. art. VII, par. 3, CITES et art. 9 OCE). La condition

d'une importation facilitée est l'acquisition légale des objets en question. Une autre exception est prévue à l'al. 1, let. b, pour le transfert international de spécimens conservés d'espèces animales ou végétales protégées (exemplaires pour des musées et des herbiers, animaux ou squelettes conservés dans de l'alcool) ou de plantes vivantes d'espèces protégées dans la mesure où ils sont destinés à une utilisation scientifique.

L'al. 2 donne la possibilité au Conseil fédéral de prévoir des exceptions au régime d'autorisation pour l'importation et le transit de certaines espèces de faune et de flore inscrites aux annexes II et III CITES. Dans ces cas d'espèce, le régime d'autorisation visé à l'art. 7, al. 1, let. a, va en effet au-delà des obligations définies par la CITES: il constitue une mesure de droit interne plus strict visée à l'art. XIV, par. 1, let. a, CITES. Pour pouvoir appliquer la LCITES en fonction des risques, le Conseil fédéral doit avoir la possibilité d'exclure du régime d'autorisation l'importation et le transit de spécimens de certaines espèces inscrites aux annexes II et III CITES. Il ne pourra toutefois pas prévoir d'exception pour des espèces dont les spécimens sont prélevés en telles quantités dans la nature ou qui font l'objet d'un tel commerce que l'exploitation durable de leurs populations naturelles pourrait être menacée.

Art. 9

L'al. 1 autorise le Conseil fédéral à suspendre les importations s'il ressort notamment des informations obtenues dans le cadre de la procédure d'autorisation visée à l'art. 7, al. 2, let. a, que l'exploitation des populations naturelles n'est effectivement pas durable. Des indices concrets sont nécessaires pour pouvoir suspendre les importations.

L'al. 2 permet au DFE de restreindre les importations de spécimens inscrits aux annexes I à III CITES en provenance de certains pays, lorsque les autorités de ces pays ne sont pas en mesure de faire respecter les règles internationales, soit parce qu'une surveillance des populations naturelles d'une espèce n'est pas possible, soit parce que les autorités ne sont pas en mesure de donner des garanties sur l'exactitude des certificats. Dans de tels cas, les organes compétents prévus par la CITES (comité permanent et conférence des Etats contractants) émettent des recommandations en vue d'interdire temporairement les importations. Le DFE appliquera ces recommandations sans retard.

Art. 10

L'art. 10 fait obligation de fournir des preuves en cas de possession (al. 1) de spécimens d'espèces de faune et de flore inscrites aux annexes I à III CITES et en cas de changement de mains (al. 2). Le but est de pouvoir vérifier également à l'intérieur du pays la provenance ou l'origine des spécimens et la légalité de leur circulation (traçabilité). L'al. 2 s'applique à toutes les formes de changements de mains (vente, donation, etc.): l'obligation d'apporter des preuves n'est donc pas limitée au commerce exercé à titre professionnel.

Le DFE précisera au niveau de l'ordonnance comment apporter la preuve de la légalité de la circulation des spécimens (en présentant par exemple l'autorisation d'importation des spécimens) ou la rendre crédible (al. 3). Lorsqu'elles demanderont d'apporter cette preuve, les autorités de contrôle devront respecter le principe de la

proportionnalité, notamment si les spécimens ont été acquis avant que la CITES ne leur soit applicable.

Le DFE peut exclure de ce régime de preuve les spécimens de certaines espèces de faune et de flore inscrites aux annexes II et III CITES s'ils ont été acquis en Suisse (al. 3). L'acquisition en Suisse devra être prouvée (en présentant la quittance d'achat, par exemple) ou être rendue crédible. Le DFE ne pourra toutefois pas prévoir d'exception pour les espèces dont les spécimens sont prélevés en telles quantités dans la nature ou font l'objet d'un tel commerce que l'exploitation durable de leurs populations naturelles pourrait être menacée, sauf pour certaines espèces d'orchidées et de cactus notamment.

Art. 11

Les entreprises qui font du commerce de spécimens protégés par la CITES à titre professionnel doivent tenir un registre des animaux et des plantes protégées dont elles font le commerce afin d'exercer un contrôle (al. 1). La notion de commerce à titre professionnel a le sens que lui donnent habituellement les autorités fédérales.

Le DFE peut prévoir des exceptions pour les végétaux reproduits artificiellement. Actuellement, les semences, les bulbes et les tubercules dormants d'espèces végétales protégées reproduites artificiellement échappent notamment à cette obligation (art. 6, al. 2, OCE).

Le commerce de caviar est actuellement soumis à une obligation d'enregistrement visée à l'al. 3 (art. 20, al. 1, OCE).

Art. 12

Cette disposition constitue la base légale formelle pour les contrôles officiels de la circulation des espèces protégées, définie à l'art. 3, let. b, à l'intérieur du pays. Les autorités demanderont uniquement des preuves de la légalité de la circulation des spécimens si la loi fait obligation d'en fournir (art. 10) et elles contrôleront uniquement le registre si la loi fait obligation de le tenir pour les spécimens en question (art. 11).

L'al. 2 donne aux autorités le droit d'accéder à tous les locaux et à toutes les installations qui abritent des spécimens d'espèces protégées ou qui sont soupçonnés d'en abriter. Les autorités peuvent contrôler les registres et prélever des échantillons. Elles ont aussi le droit de prendre des photographies (art. 12, let. a, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, PA²²). Le droit d'accéder aux locaux et aux installations correspond aux dispositions de la législation sur la protection des animaux et de celle sur les épizooties, qui donnent satisfaction (art. 39 LPA et art. 8 de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties, LFE²³). Les autorités qui font usage de ce droit d'accès doivent respecter le principe de la proportionnalité.

Le Conseil fédéral règle les modalités de la procédure de contrôle (al. 5). Il définira au niveau de l'ordonnance notamment les motifs de contestation et les conditions pour prendre les mesures autorisées, si ces conditions ne sont pas déjà réglées dans la loi.

²² RS 172.021

²³ RS 916.40

Art. 13

Cette disposition crée la base légale formelle pour le contrôle officiel des spécimens d'espèces protégées qui sont importés, qui transitent ou qui sont exportés (al. 1).

Comme défini à l'art. 27 OCE, les organes de contrôle peuvent vérifier les documents prescrits tels que les autorisations et les certificats (contrôle documentaire), vérifier la concordance entre les documents et les spécimens (contrôle d'identité) et examiner les spécimens (contrôle physique). Ils sont autorisés à prélever des échantillons pour identifier les spécimens (al. 2).

Le Conseil fédéral règle les modalités de la procédure de contrôle (al. 3). Il définira au niveau de l'ordonnance les compétences de contrôle directes, les motifs de contestation et les conditions pour prendre les mesures autorisées, si ces conditions ne sont pas déjà réglées dans la loi. Les importations et les exportations continueront à être contrôlées systématiquement (art. 29 et 32 OCE). Les envois en transit, en revanche, seront contrôlés par sondage (art. 30 OCE).

Les tâches dévolues à l'AFD ne devraient pas augmenter.

Art. 14

Cette disposition énumère les mesures qui peuvent être prises par les organes de contrôle en cas de contestation lors d'un contrôle à la frontière ou à l'intérieur du pays.

Art. 15

Le séquestre des spécimens, à savoir leur blocage temporaire par l'autorité lors du passage de la frontière ou lors du contrôle à l'intérieur du pays, constitue une grave atteinte aux droits de propriété et de possession. Il requiert donc une base légale formelle.

L'al. 1 énumère les cas de figure où un séquestre peut être décidé. Un spécimen contesté est séquestré s'il ne peut être libéré sous réserve ou si son refolement n'est pas possible parce que l'on ignore le nom de l'expéditeur ou celui du destinataire (let. a), si son refolement n'est pas conciliable avec la protection des animaux (let. b), s'il existe des raisons fondées de soupçonner que le spécimen a été mis en circulation de manière illicite (soupçon que les documents présentés sont des faux, par ex.) (let. c), si les documents nécessaires pour l'importation, le transit ou l'exportation ne sont pas présentés (let. d), si les spécimens déclarés au bureau de douane et importés en Suisse ne sont pas présentés aux organes de contrôle à l'extérieur de l'emplacement officiel (let. e) ou si les documents requis manquent en cas de contrôle à l'intérieur du pays (let. f).

Aux termes de l'al. 2, le Conseil fédéral règle les modalités de l'entreposage et de l'hébergement des spécimens séquestrés.

Art. 16

Les spécimens séquestrés en vertu de l'art. 15 sont confisqués s'il s'avère que les documents requis par le droit international (actuellement, selon la CITES) n'auraient pas dû être délivrés (al. 1, let. a), si les documents ou les preuves de la légalité de la circulation des spécimens n'ont pas été remis à l'autorité dans le délai imparti

(let. b), si les spécimens déclarés et importés auraient dû être présentés aux organes de contrôle après le séquestre (let. c) ou si les spécimens sont sans maître (let. d).

L'al. 2 prévoit que les spécimens confisqués seront, selon la situation, renvoyés dans le pays d'exportation, conservés, détruits ou aliénés (par exemple à des fins scientifiques). Le Conseil fédéral réglera les modalités au niveau de l'ordonnance, par exemple les conditions pour que les spécimens ne soient pas renvoyés vers le pays d'exportation si ce pays n'a pas les moyens d'effectuer le contrôle.

Art. 17

La surveillance de la circulation des espèces de faune et de flore protégées en application de la CITES incombe à la Confédération (al. 1). Le Conseil fédéral définira l'organisation de l'exécution au niveau de l'ordonnance. L'OVF restera l'organe de gestion au sens de la CITES, c'est-à-dire l'autorité d'exécution. L'OVF, l'AFD et l'Office fédéral de l'agriculture (Service phytosanitaire fédéral) continueront de faire office d'organes de contrôle.

L'al. 2 constitue la base légale formelle pour la délégation de tâches d'exécution à des tiers (art. 178, al. 3, Cst. et art. 2, al. 4, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration²⁴). Les services vétérinaires cantonaux, les vétérinaires non officiels et des bureaux privés seront toujours susceptibles d'être mandatés pour effectuer des contrôles. Les conditions de cette externalisation devront être définies dans un mandat de prestations (al. 3). Ce mandat définira également comment les tiers doivent rendre compte de leur gestion à l'OVF.

Le Conseil fédéral peut autoriser les organisations ou personnes mandatées à facturer elles-mêmes les émoluments qu'il fixe en vertu de l'art. 20 pour leur activité de contrôle (al. 4).

Art. 18

L'art. 18 règle l'entraide administrative entre les autorités suisses et étrangères et entre les autorités suisses et les organisations internationales. Le but de cette disposition est d'améliorer la poursuite des infractions à la CITES et à sa législation d'exécution. Les autorités douanières suisses seront par exemple autorisées à communiquer aux autorités douanières du pays de destination que des spécimens d'une espèce protégée ont transité illicitement par la Suisse.

Art. 19

Cette disposition prévoit que le Conseil fédéral institue un comité d'experts qui conseille l'OVF sur les questions techniques (art. IX, par. 1, let. b, CITES). Ce comité d'experts peut aussi être une organisation externe à l'administration fédérale (par ex. un institut universitaire).

Actuellement, les tâches de l'autorité scientifique exigée par la CITES sont exercées par une commission d'experts (art. 26 OCE). Cette commission fournit déjà des informations scientifiques et techniques à l'OVF et le conseille dans la préparation du mandat de participation aux conférences CITES, dans l'établissement des avis de la Suisse à ces conférences, dans la présentation de propositions à l'intention des

comités techniques de la CITES, dans la modification des annexes de la CITES, dans la présentation de réserves et dans leur retrait. Elle le conseille aussi en cas d'importation de spécimens sauvages inscrits à l'annexe I CITES.

Art. 20

L'al. 1 prévoit que l'établissement de décisions et les prestations fournies par les organes de contrôle sont soumis à un émoulement.

L'al. 2 prévoit que les coûts liés à l'identification des spécimens – souvent élevés – sont supportés par la personne qui les a provoqués. Cette identification est nécessaire lorsque de fausses déclarations, des déclarations incomplètes ou des déclarations qui induisent en erreur ont été faites lors de la déclaration des spécimens en douane, dans les documents d'accompagnement ou aux autorités de contrôle. Si des mesures doivent être prises après une contestation, comme l'hébergement des animaux vivants, les coûts liés à ces mesures sont également mis à la charge de la personne qui les a provoqués (al. 3).

L'al. 4 dispose que le Conseil fédéral règle les modalités, notamment la retenue des spécimens pour s'assurer de la couverture des coûts et du paiement des émoulements (rétention).

Art. 21

L'art. 21 crée la base légale du système informatique nécessaire à l'application de la CITES et de la législation d'exécution (al. 1). Pour pouvoir appliquer les exigences internationales et les dispositions de la LCITES, les organes de contrôle doivent traiter des données personnelles. Concrètement, ils doivent enregistrer dans un système informatique les données relatives à la déclaration des spécimens et aux autorisations, les résultats des contrôles et, en particulier, les mesures administratives décidées et les éventuels jugements pénaux. Les organes de contrôle doivent pouvoir interroger cette banque de données et analyser son contenu.

L'al. 2 prévoit que les modalités, à savoir les différentes banques de données, les droits d'accès et la gestion des données, sont réglées dans l'ordonnance. Le Conseil fédéral définira les organes de contrôle autorisés à traiter les données personnelles et à accéder à ces données en ligne. Les particuliers concernés, notamment les entreprises importatrices, auront également un accès en ligne à certaines parties de la banque de données qui les concernent. Le but est d'améliorer les procédures de déclaration et d'autorisation. Les importateurs transmettent d'ailleurs déjà leurs demandes d'autorisation presque exclusivement en ligne.

Art. 22

Cet article prévoit la transmission des données nécessaires à l'exécution entre offices fédéraux (entre l'OVF et l'AFD) et entre les services fédéraux et les organisations et personnes de droit public ou de droit privé (offices vétérinaires cantonaux, vétérinaires non officiels) auxquelles la Confédération a confié des tâches d'exécution.

Art. 23

L'application de la présente loi suppose une coopération entre l'OVF et les autorités étrangères (celles des pays exportateurs, par ex.), entre l'OVF et les autorités supranationales (UE, par ex., qui est considérée par la CITES comme un seul et même espace d'échanges commerciaux) et entre l'OVF et les autorités internationales (organes de la CITES, Interpol). Cette coopération prend parfois la forme d'une entraide administrative avec transmission de données personnelles au moment du transfert des spécimens d'espèces protégées. L'art. 23 crée la base légale formelle pour la communication de données, mais restreint cette communication aux données nécessaires à l'application de la CITES (al. 1). Les conditions de communication des données à l'étranger, fixées à l'art. 6 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)²⁵, doivent également être respectées. Les données personnelles ne peuvent être communiquées à l'étranger que dans la mesure où cette communication ne constitue pas une atteinte grave à la personnalité de la personne concernée.

L'al. 2 crée la base légale formelle pour que les autorités étrangères et les organisations internationales ou supranationales aient accès en ligne au système informatique suisse si la législation étrangère assure un niveau de protection adéquat de la personnalité des personnes concernées (cf. art. 6, al. 1, LPD). Les pays et les organisations internationales ou supranationales assurant une telle protection seront énumérés dans une ordonnance.

Art. 24 et 25

Les voies de droit sont régies par les dispositions générales de la législation fédérale sur la procédure administrative.

Pour des raisons d'économie de procédures, les décisions de l'OVF devront d'abord faire l'objet d'une opposition (art. 24, al. 1) devant l'OVF avant de pouvoir être attaquées par recours devant le Tribunal administratif fédéral. De même, les décisions prises par d'autres autorités fédérales (notamment l'AFD) ou par les tiers visés à l'art. 17, al. 2, (services vétérinaires cantonaux, vétérinaires non officiels) devront d'abord être attaquées par voie de recours devant l'OVF (art. 25, al. 1). Quelque 1200 décisions sont rendues chaque année dans le domaine de la conservation des espèces. Le nombre de décisions étant élevé, il faut décharger le Tribunal administratif fédéral des malentendus, petites erreurs ou imprécisions. Les procédures d'opposition et de recours permettront à l'OVF de régler une grande partie de ces cas. C'est seulement après la procédure d'opposition ou de recours devant l'OVF que le Tribunal administratif fédéral pourra être saisi (art. 31 à 33 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral²⁶).

La procédure d'opposition et la procédure de recours sont régies par la PA. L'opposition et le recours ont, en principe, un effet suspensif (cf. art. 24, al. 2 *a contrario* et art. 55, al. 1, PA), c'est-à-dire que la décision attaquée n'est provisoirement pas exécutée. L'autorité de contrôle qui a rendu la décision peut toutefois retirer l'effet suspensif, notamment en cas de séquestre ou de refoulement pour que ces mesures puissent déployer leurs effets immédiatement.

²⁵ RS 235.1

²⁶ RS 173.32

Le délai d'opposition est de dix jours (art. 24, al. 3); le délai de recours, de 30 jours (art. 25, al. 2; voir aussi art. 50 PA).

Art. 26

Aux termes de cette disposition, toute personne qui enfreint les dispositions relatives à la circulation des espèces de faune et de flore protégées sera punie. L'al. 1, let. a, vise toute personne qui manque aux obligations fixées dans la présente loi, à savoir l'obligation de déclaration, prévue à l'art. 6, al. 1, l'obligation d'obtenir une autorisation, prévue à l'art. 7, al. 1, et l'obligation de tenir un registre, prévue à l'art. 11, al. 1. L'al. 1, let. b, vise toute personne qui enfreint une interdiction d'importation décidée par le Conseil fédéral ou le DFE en application de l'art. 9, une obligation d'obtenir une autorisation édictée par le DFE en application de l'art. 7, al. 2, ou une obligation de s'enregistrer prévue à l'art. 11, al. 3. Enfreindre intentionnellement les dispositions susmentionnées ou les dispositions d'exécution fixées dans les ordonnances du Conseil fédéral ou du DFE constitue une contravention punie d'une amende de 40 000 francs au plus.

L'al. 2 dresse la liste des cas graves, passibles d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Les peines encourues pour ces délits correspondent à celles prévues dans d'autres lois (art. 27, al. 1, LPA, art. 24, al. 1, let. d, LPN). Le montant maximal d'une peine pécuniaire est de 360 jours-amende à 3000 francs par jour (art. 2 de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif, DPA²⁷ en relation avec l'art. 34 du code pénal, CP²⁸). L'annexe I CITES contient la liste des espèces de faune et de flore menacées d'extinction, c'est-à-dire celles qui sont le plus menacées par le commerce international. Selon la population animale ou végétale concernée ou le degré de la menace qui pèse sur l'espèce, une petite quantité de spécimens suffit pour que le cas soit considéré comme grave (let. a). La notion d'infraction par métier (let. b) est identique à celle utilisée dans le CP. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut la comprendre comme une activité de caractère professionnel. Une infraction par habitude (let. b) est un acte illicite commis de manière répétée. La liste des cas graves n'est pas exhaustive.

Aux termes de l'al. 3, la tentative, la complicité et l'instigation sont punissables, même dans le cas d'une contravention (art. 2 DPA en relation avec les art. 105, al. 2, CP et 5 DPA).

L'al. 4 prévoit que l'acte commis par négligence est puni d'une amende de 20 000 francs au plus.

Selon l'al. 5, le Conseil fédéral et le DFE peuvent déclarer punissable d'une amende toute infraction à d'autres dispositions de leur droit d'exécution. Il s'agit, par exemple, des dispositions d'exécution édictées sur la base des art. 6, al. 2 (règles régissant la procédure de déclaration), 7, al. 4 (règles régissant la procédure d'autorisation), ou 12, al. 5, et 13, al. 2 (règles régissant la procédure de contrôle). Le montant maximal de l'amende est de 10 000 francs (art. 2 DPA en relation avec l'art. 106, al. 1, CP).

²⁷ RS 313.0

²⁸ RS 311.0

Art. 27

L'al. 1 définit les autorités fédérales compétentes pour mener la poursuite pénale (OVF et AFD). Cette disposition s'inspire des art. 24d, al. 2, LPN et 31, al. 2, LPA. La procédure est régie par la DPA.

L'al. 2 définit l'autorité chargée de la poursuite pénale en cas d'infraction simultanée à des lois apparentées, sur le modèle des art. 31, al. 3, LPA, 21, al. 3, LChP et 20, al. 3, LFSP. Le projet ajoute la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture²⁹ et la loi du 12 juin 2009 sur la TVA³⁰ à la liste des lois concernées. Une importation peut en effet enfreindre à la fois la présente loi et la loi sur l'agriculture ou à la loi sur la TVA.

L'al. 3 définit les délais de prescription applicables aux contraventions comme à l'art. 29 LPA.

Art. 28 à 30

La section 8 règle la modification du droit en vigueur (art. 28), la coordination avec des dispositions d'autres textes législatifs (art. 29), la clause référendaire et l'entrée en vigueur de la loi (art. 30).

Le projet ne contient finalement aucune disposition transitoire. Il n'introduit en effet aucune obligation notable pour les particuliers et il semble préférable pour eux de poursuivre les procédures qui seront en cours à l'entrée en vigueur de la loi et de les clore en appliquant les nouvelles règles de procédure, puisqu'elles sont mieux encadrées.

Annexe 1

La *ch. 1* prévoit des modifications de la LPN. Les art. 24, al. 1, let. d, et 24d, al. 2, contiennent des sanctions pénales et règlent la poursuite pénale en cas d'infraction à la CITES. Comme leur contenu est transféré dans la LCITES, ces deux dispositions sont abrogées.

La *ch. 2* prévoit des modifications de la LPA. Les dispositions sur le commerce international de spécimens d'espèces protégées (art. 14, al. 1, et disposition pénale correspondante à l'art. 27, al. 1) sont reprises dans la LCITES. Le nouvel art. 14, al. 1, ne traite donc plus que des aspects de protection des animaux et l'art. 27, al. 1, est abrogé. La LCITES s'ajoute à la liste des textes législatifs énumérés dans la disposition pénale réglant la concurrence entre les peines (art. 31, al. 3). L'art. 31, al. 2, fait l'objet de modifications d'ordre rédactionnel.

La *ch. 3* prévoit une modification de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires³¹. La LCITES s'ajoute à la liste des textes législatifs énumérés dans la disposition pénale réglant la concurrence entre les peines (art. 50, al. 3).

La *ch. 4* prévoit une modification de la LFE. La LCITES s'ajoute à la liste des textes législatifs énumérés dans la disposition pénale réglant la concurrence entre les peines (art. 50, al. 2^{bis}). L'al. 2 fait l'objet de modifications d'ordre rédactionnel.

²⁹ RS 910.1

³⁰ RS 641.20

³¹ RS 817.0

Le *ch. 5* prévoit une modification de la LChP. La LCITES s'ajoute à la liste des textes législatifs énumérés dans la disposition pénale réglant la concurrence entre les peines (art. 21, al. 3). L'al. 2 fait l'objet de modifications d'ordre rédactionnel.

Le *ch. 6* prévoit une modification de la LFSP. La LCITES s'ajoute à la liste des textes législatifs énumérés dans la disposition pénale réglant la concurrence entre les peines (art. 20, al. 3). L'al. 2 fait l'objet de modifications d'ordre rédactionnel.

Annexe 2

L'annexe 2 règle la coordination des dispositions de la LCITES avec la LPA et la LFE.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La nouvelle loi de transposition de la CITES étoffe les bases légales régissant les contrôles et introduit une procédure d'opposition et de recours devant l'OVF pour décharger le Tribunal administratif fédéral. Les nouvelles dispositions n'auront cependant pas de conséquences pour la Confédération sur le plan financier ou sur les effectifs.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet de devrait pas avoir pas de conséquences particulières pour les cantons. L'aide apportée aux autorités cantonales pour exécuter les contrôles ne connaîtra pas de changements. Les communes ne sont pas directement concernées par la nouvelle loi.

3.3 Conséquences économiques

Les effets sur l'économie ne changeront guère: les entreprises et les établissements qui importent, font transiter ou exportent des spécimens d'espèces protégées continueront d'être soumis aux contrôles prévus (déclarations et autorisations d'importation, de transit et d'exportation, enregistrement, tenue du registre, renseignements). Les entreprises des secteurs de l'horlogerie, de la mode, de l'habillement (par ex. commerce de certaines laines et de certains types de cuir) et de l'alimentaire (commerce de certaines denrées alimentaires d'origine animale comme le caviar) en particulier devront accepter, comme aujourd'hui, les éventuelles restrictions de commerce et les contrôles exigés par la CITES.

4 Liens avec le programme de la législature

Le projet n'est mentionné ni dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011³² ni dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législature 2007 à 2011³³.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

La présente loi se fonde sur la compétence législative de la Confédération prévue par la Constitution dans les domaines de la protection de la nature et du paysage, notamment la protection des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (art. 78, al. 4, Cst.), de la protection des animaux, notamment l'importation d'animaux et de produits d'origine animale, et le commerce d'animaux (art. 80, al. 2, let. d et e, Cst.).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La CITES a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 11 juin 1974 et est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} juillet 1975. Le présent projet vise essentiellement à transposer cette convention internationale en droit interne (voir ch. 1.1).

Les autres conventions internationales déterminantes pour la Suisse dans le domaine de la protection des espèces sont notamment:

- la convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe³⁴, qui est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} juin 1982³⁵ et qui régit avant tout les échanges nationaux d'animaux et de plantes sauvages;
- la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique³⁶, qui est entrée en vigueur en Suisse le 19 février 1995³⁷, et le protocole de Cartagena du 29 janvier 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique³⁸, qui est entré en vigueur en Suisse le 11 septembre 2003³⁹. Ces deux traités, qui ont pour objectif la conservation de la diversité biologique et, partant, celle des espèces de faune et de flore, portent toutefois principalement sur l'utilisation des organismes vivants et sur la préservation de leur diversité génétique.

32 FF **2008** 639

33 FF **2008** 7745

34 RS **0.455**

35 RO **1982** 802

36 RS **0.451.43**

37 RO **1995** 1408

38 RS **0.451.431**

39 RO **2004** 579

Pour l'essentiel, ces instruments du droit international sont transposés en droit interne par la législation sur la protection de la nature et du paysage, par celles sur la chasse, sur la pêche et sur la protection des animaux et – notamment dans le domaine du génie génétique – par la législation sur la protection de l'environnement. Les dispositions proposées dans le présent projet n'entrent pas en contradiction avec elles.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Les actes législatifs de l'Assemblée fédérale doivent prendre la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance. Le présent texte législatif contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit, parce qu'elles définissent des droits et des obligations pour les particuliers (art. 164, al. 1, let. c, Cst.); il doit donc être édicté sous la forme d'une loi fédérale.

5.4 Frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Le présent projet ne contient pas de telles dispositions. La question de l'application du frein aux dépenses ne se pose donc pas.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet de loi ne prévoit ni indemnités ni aides financières. Il n'est donc pas soumis à la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁴⁰.

5.6 Délégation de compétences législatives

L'exécution des contrôles nécessite, pour des raisons de sécurité juridique, un nombre relativement important de dispositions qui ne doivent pas figurer dans une loi formelle. La présente loi contient donc de nombreuses dispositions qui délèguent des compétences législatives au Conseil fédéral et au DFE. Pour des raisons de transparence, ces délégations ne sont pas regroupées dans une disposition générale, mais figurent à chaque fois dans la disposition concernée. Le projet prévoit notamment les normes de délégations énumérées ci-dessous.

⁴⁰ RS 616.1

- Le Conseil fédéral peut:
 - régler la procédure de déclaration (art. 6, al. 2);
 - régler les procédures d’octroi et de retrait des autorisations et la procédure d’octroi des autorisations de longue durée et d’établissement de certificats spéciaux (art. 7, al. 4);
 - régler les exceptions aux régimes de déclaration et d’autorisation (art. 8, al. 1 et 2);
 - interdire l’importation de spécimens si leur commerce est illicite ou s’il met en danger la survie de l’espèce (art. 9, al. 1);
 - déléguer des tâches d’exécution à des organisations ou à des personnes de droit public ou de droit privé (art. 17, al. 2);
 - autoriser les organisations et les personnes mandatées à percevoir des émoluments (art. 17, al. 4);
 - régler l’entreposage ou l’hébergement des spécimens séquestrés (art. 15, al. 2);
 - régler le sort des spécimens confisqués (art. 16, al. 2);
 - régler la procédure de contrôle (art. 12, al. 5, et 13, al. 3);
 - régler la retenue des spécimens contrôlés pour s’assurer du paiement des émoluments et des frais (art. 20, al. 4);
 - régler le traitement des données personnelles (art. 21, al. 2);
 - définir les pays et les organisations supranationales et internationales qui assurent un niveau de protection adéquat de la personnalité pour communiquer des données personnelles en ligne (art. 23, al. 2).
- Le DFE peut:
 - dresser la liste des espèces protégées (art. 2);
 - étendre l’obligation d’obtenir une autorisation au cas où des espèces non protégées risqueraient d’être confondues avec des espèces protégées (art. 7, al. 2);
 - restreindre temporairement l’importation de spécimens d’espèces de faune et de flore inscrites dans les annexes I à III CITES en provenance de certains pays (art. 9 al. 2);
 - régler l’obligation de fournir des preuves et prévoir des exceptions pour certaines espèces de faune et de flore inscrites aux annexes II et III CITES (art. 10, al. 3);
 - régler la tenue du registre des animaux et des plantes protégées (art. 11, al. 2);
 - faire obligation aux entreprises commerciales de s’enregistrer (art. 11, al. 3).
- L’OVF peut:
 - lorsque les annexes de la CITES sont modifiées, mettre à jour de son propre chef la liste visée à l’art. 2, établie par le DFE (art. 4, al. 2).

S’agissant des compétences du Conseil fédéral, du DFE et de l’OVF pour conclure des traités internationaux, on se reportera au commentaire de l’art. 4.

