



Avant-projet 12 mai 2010

Rapport explicatif

concernant l'avant-projet de loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées (LFCITES)

Condensé

La loi fédérale proposée a pour but de 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 (CITES ;RS 0.453) dans une loi formelle.

La convention CITES, entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} juillet 1975, est actuellement transposée en droit interne au moyen de l'ordonnance du 18 avril 2007 sur la conservation des espèces (OCE, RS 453).

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

Il s'agit donc principalement de transférer à un niveau législatif plus élevé, à savoir dans une loi, les dispositions actuelles de l'ordonnance qui fixent les mécanismes de contrôle. Ce transfert n'aura aucun effet sur la pratique actuelle dans le domaine de la conservation des espèces.

Condensé	2
1 Grandes lignes du projet	4
1.1 Contexte	4
1.2 Les solutions examinées	5
1.3 La nouvelle réglementation proposée	5
1.4 Justification et appréciation du projet	6
1.5 Relation avec le droit européen	6
2 Commentaire des dispositions	7
3 Conséquences	18
3.1 Conséquences pour la Confédération	18
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	19
3.3 Conséquences économiques	19
4 Liens avec le programme de la législature	19
5 Aspects juridiques	19
5.1 Constitutionnalité	19
5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux de la Suisse	19
5.3 Forme de l'acte	20
5.4 Frein aux dépenses	20
5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions	20
5.6 Délégation de compétences législatives	20

Rapport explicatif

1 Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

La Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction¹ (ci-après la CITES) est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} juillet 1975². La CITES sert à préserver les espèces de faune et de flore sauvages qui sont menacées d'extinction du fait de leur commerce international (art. II, ch. 2, CITES). Elle contient, dans ses annexes I à III, les listes des espèces:

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

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 dans la CITES. Pour en savoir plus sur le contenu de la CITES, voir aussi le message du Conseil fédéral du 31 octobre 1973³.

L'article premier, al. 2 de l'arrêté de l'Assemblée fédérale du 11 juin 1974 portant approbation de la CITES⁴ donne au Conseil fédéral le pouvoir d'édicter les dispositions d'exécution nécessaires. Il donne 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 étaient prévues et seraient inscrites dans les législations sur la chasse et sur la protection de la nature et du paysage. Ces dispositions ont donc été adoptées et complétées par des dispositions inscrites dans la loi 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. Sur la base du pouvoir que lui avait conféré l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral a adopté également, le 16 juin 1975, la première ordonnance sur la conservation des espèces⁷, qui a été entièrement révisée

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 1025

⁷ RO 1975 1063

en 1981⁸ et en 2007⁹. Au cours de ces trente dernières années, la pratique du Tribunal fédéral, celle du Conseil fédéral et celle du Parlement en matière d'application du principe de légalité ont suivi la voie tracée par la doctrine et sont devenues plus restrictives. Ces pratiques plus restrictives ont eu également des répercussions sur la constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.)¹⁰ comme règle contraignante, notamment aux articles 36, Cst. (base légale en cas de restrictions des droits fondamentaux) et 164, al. 1, Cst. (exigence d'une loi formelle pour les dispositions importantes qui fixent des règles de droit). Ces dernières années, il a été demandé à plusieurs reprises 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 atteintes aux droits fondamentaux.

1.2 Les solutions examinées

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

- insérer les dispositions formelles nécessaires dans des lois fédérales existantes qui contiennent, aujourd'hui déjà, quelques dispositions sur la conservation des espèces au sens de la CITES. Ces textes légaux pourraient être la loi du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA)¹¹, qui a fait l'objet, il y a peu, d'une révision totale, 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 ;
- créer une nouvelle loi fédérale qui élève, si nécessaire, au niveau d'une loi formelle, les mécanismes de contrôle définis dans l'actuelle ordonnance du 18 avril 2007 sur la conservation des espèces (OCE)¹⁵ ;
- créer une nouvelle loi fédérale qui regrouperait la conservation des espèces prise au sens le plus large du terme, à savoir les dispositions de protection matérielles des lois sectorielles susmentionnées et les dispositions régissant les contrôles.

1.3 La nouvelle réglementation proposée

La nouvelle réglementation proposée correspond à la deuxième solution susmentionnée : elle élève une partie des dispositions régissant les contrôles contenues dans l'actuelle OCE au niveau d'une loi formelle, notamment les mécanismes de contrôle qui imposent aux justiciables d'importantes obligations de faire ou de tolérer et qui donnent à l'Etat le pouvoir de porter atteinte à des droits fondamentaux protégés des particuliers. Il est prévu d'habiliter le Conseil fédéral à conclure des traités internationaux dans le domaine du contrôle de la circulation des espèces menacées et de

⁸ RO **1981** 1248

⁹ RO **2007** 2661

¹⁰ RS **101**

¹¹ RS **455**

¹² RS **451**

¹³ RS **922.0**

¹⁴ RS **923.0**

¹⁵ RS **453**

conférer des compétences annexes dans ce domaine au DFE et à l'Office vétérinaire fédéral (OVF).

Du point de vue matériel, le projet de loi suit, pour l'essentiel, la structure de l'actuelle ordonnance sur la conservation des espèces. Il contient notamment les obligations de déclaration et les régimes d'autorisation applicables à l'importation, au transit et à l'exportation de spécimens d'espèces protégées, les exceptions à ces obligations, prévues par la CITES, ainsi que les contrôles officiels en Suisse du commerce de spécimens protégés. Les détails de la procédure de contrôle resteront réglés dans l'ordonnance; le projet de loi contient des délégations de la compétence législative dans ce domaine en faveur du Conseil fédéral et du DFE. La loi doit, en outre, énoncer les mesures que les autorités sont autorisées à prendre pour faire appliquer les règles matérielles, par exemple la perquisition, le prélèvement d'échantillons, l'accès à des habitations privées, le séquestre et la confiscation de spécimens d'espèces protégées mis illégalement en circulation. Elle crée aussi la base légale pour le traitement des données personnelles et la gestion des banques de données utilisées pour l'application de la loi. L'exécution de la nouvelle loi entraînera la prise d'un grand nombre de décisions qui pourront faire l'objet d'une opposition et d'un recours. La loi proposée institue une procédure d'opposition et de recours contre ces décisions devant l'OVF afin de décharger le Tribunal administratif fédéral.

1.4 Justification et appréciation du projet

La solution proposée comble les lacunes mentionnées au ch. 1.1. et vise à créer une réglementation à la fois claire et répondant autant que possible aux besoins des utilisateurs. On a renoncé volontairement à procéder à de profonds changements matériels. L'inscription des dispositions de cet avant-projet 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 involontairement 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 une modification matérielle telle de la LPA, de la LPN, de la LChP et de la LFSP que les chances de succès a priori d'une telle révision dans un délai raisonnable auraient été incertaines.

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

1.5 Relation avec le droit européen

Le projet est conforme au droit de l'Union européenne (UE). La CITES est applicable depuis 1984 à tous les Etats membres de l'UE. Elle est transposée dans le droit européen par le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996¹⁶ relatif à

¹⁶ JO L 61 du 3.3.1997, p. 1; modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 398/2009, JO L 126 du 21.5.2009, p. 5

La convention du 19 septembre 1979 relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe¹⁸ est un accord qui touche à la fois à des compétences de l'UE et à des compétences des Etats membres et constitue par conséquent un accord mixte. Ratifiée également par la Suisse, cette convention traite avant tout du commerce national. Ce dernier n'est touché que marginalement par le présent projet de loi, parce qu'il est déjà réglementé dans les lois spéciales sur la protection de la nature et du paysage, sur la chasse et sur la pêche.

être menacée par des importations excessives (voir aussi les commentaires de l'art. 10).

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; il s'agit d'une précision qui doit figurer au niveau de l'ordonnance, comme dans le droit actuel.

Sont également assimilées à des espèces protégées et donc soumises à un contrôle (art. 14 et 15) les espèces animales et les espèces végétales mentionnées à l'al. 2, qui ne sont, certes, pas protégées en tant que telles, mais qui pourraient être facilement confondues, par leur phénotype notamment, avec des espèces protégées. Ces espèces seront mentionnées dans la liste des espèces protégées qui sera établie par le DFE (art. 2, al. 3). Elles devront être déclarées et/ou accompagnées d'un permis (art. 8, al. 1, let. b) ou pourront être déclarées par le DFE comme devant être accompagnées d'un permis (art. 8, al. 2, let. b).

Il est dans l'intérêt de la sécurité juridique, des justiciables et des organes de contrôle que les espèces de faune et de flore concernées et leurs produits soient inscrits dans des listes qui seront tenues à jour et publiées. L'al. 3 donne, par conséquent, mandat au DFE de dresser de telles listes par voie d'ordonnance.

Article 3

La let. a regroupe sous la notion de *spécimens d'espèces protégées* les différents spécimens d'espèces animales et végétales protégées visées à l'art. 2 ainsi que les produits fabriqués à partir de ces animaux et de ces plantes.

La let. b définit la *circulation* des spécimens d'espèces protégées (art. 1 et 14, al. 1) comme la cession, l'acceptation à titre gratuit ou onéreux, l'importation, le transit et l'exportation ainsi que la proposition à la vente ou la possession de tels spécimens. Est également comprise dans cette définition l'exposition d'espèces de faune et de flore protégées. Les contrôles sont effectués principalement lors des échanges transfrontaliers mais doivent être étendus également, le cas échéant, aux 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 cette législation, la personne assujettie à l'obligation de déclarer et de se procurer un permis pour pouvoir importer, faire transiter et exporter des spécimens protégés ainsi que les détenteurs, les possesseurs et les propriétaires de spécimens protégés. Les personnes responsables peuvent être des personnes physiques ou des personnes morales.

La let. d définit l'*importation* comme le transport de spécimens de l'étranger à l'intérieur du territoire suisse, y compris dans les enclaves douanières suisses et les enclaves douanières étrangères. Les enclaves douanières suisses situées à l'étranger sont les vallées de Samnaun et de Sempacher (art. 1 de l'ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur les douanes, OD¹⁹). Elles peuvent être surveillées par l'AFD, qui peut y appliquer les actes législatifs de la Confédération autres que douaniers (art. 3, al. 3

¹⁹ RS 631.01

de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes, LD²⁰). Les enclaves douanières étrangères sont des territoires étrangers inclus dans le 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 du Liechtenstein, de Büsingen et de Campione.

Article 4

La participation de la Suisse aux efforts internationaux de protection des espèces menacées est incontestée depuis que notre pays a conclu la convention mentionnée au ch. 1.1. Vu que le contrôle international de la circulation des spécimens protégés soulève des questions de nature scientifique ou d'exécution et non des questions politiques essentielles, le Conseil fédéral doit être habilité à conclure de son propre chef des traités internationaux réglementant la circulation d'animaux et de plantes d'espèces menacées.

Aux termes de l'al 2, il est prévu d'habiliter le DFE à conclure des conventions d'exécution de ces traités.

L'al. 3 enfin prévoit que l'OVF sera autorisé à approuver les fréquentes modifications de détail des annexes de la CITES, modifications qui supposent des connaissances scientifiques, et à déposer des réserves à l'égard de tels amendements, par exemple si leur exécution en Suisse ne peut pas encore être garantie. Il va de soi que l'OVF pourra retirer une telle réserve lorsque celle-ci ne se justifiera plus. De cette compétence à modifier les annexes CITES découle logiquement celle de tenir à jour les listes établies par le DFE (art. 2, al. 3).

Article 5

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

Article 6

La Confédération peut soutenir des projets de recherche scientifique portant sur des questions de conservation des espèces en rapport avec le commerce international. Cette disposition permet de soutenir des projets de recherche (p. ex. sous forme de thèses) en leur allouant des contributions financières.

Article 7

Cette disposition crée la base légale formelle de l'obligation de déclarer les spécimens d'espèces de faune et de flore protégées pour pouvoir les importer, les exporter ou les faire transiter. L'obligation de déclarer s'étend également aux espèces de faune et de flore qui peuvent être facilement confondues avec des animaux ou des plantes d'espèces protégées (art. 2, al. 2).

Les personnes s'acquittent de leur obligation de déclarer dans le cadre de la procédure douanière (art. 21 ss LD, art. 75 ss OD). Les personnes assujetties à l'obligation de déclarer sont énumérées à l'art. 26 LD. La déclaration douanière simplifiée par

²⁰ RS 631.0

l'utilisation de la voie verte n'est pas possible (art. 28, al. 1, let. c de l'ordonnance de l'AFD du 4 avril 2007 sur les douanes, OD-AFD²¹).

Les modalités de la déclaration (personne assujettie à l'obligation de déclarer, documents d'accompagnement exigés, etc.) sont définies au niveau de l'ordonnance (al. 2).

Article 8

Quiconque souhaite importer, faire transiter ou exporter des spécimens d'espèces de faune et de flore protégées doit non seulement les déclarer au bureau de douane, il doit aussi se procurer une autorisation formelle ou permis (al. 1).

Un permis est exigé pour 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. Contrairement au texte de l'ordonnance actuelle, l'obligation de se procurer un permis visé à la let. a est applicable aussi en principe à l'importation et au transit d'espèces de flore sauvages mentionnées dans les annexes II et III de la CITES. Le Conseil fédéral doit néanmoins avoir la possibilité – comme c'est le cas actuellement – d'exclure l'importation et le transit de spécimens d'espèces végétales mentionnées aux annexes II et III de la CITES (art. 9, al. 2) de l'obligation d'autorisation ou de les faciliter en délivrant des permis de longue durée de validité (art. 8). Cette nouvelle solution permet une gestion plus souple du régime d'autorisation et vise à donner plus de responsabilités aux commerçants.

Un permis est exigé, également pour 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 protégées (let. d).

Selon l'al. 2, le DFE peut, en outre, exiger un permis pour l'importation de spécimens de certaines espèces non protégées formellement, si ces espèces sont importées dans des quantités qui paraissent incompatibles avec une exploitation durable de leurs populations naturelles (let. a), si leur identification peut poser des problèmes aux organes de contrôle ou si ces espèces peuvent être facilement confondues avec des espèces protégées (let. b). Font partie de cette dernière catégorie notamment certaines espèces de bois tropicaux.

Si l'importation de certaines espèces de faune ou de flore nécessite une autorisation requise par une autre législation spéciale (p. ex. législation sur la protection de l'environnement ou sur l'agriculture, LChP, LFSP), cette autorisation devra être requise auprès de l'autorité compétente. L'al. 3 dispose que ces procédures d'autorisation en général sont réservées.

L'al. 4 prévoit que le Conseil fédéral règle la procédure d'autorisation et la procédure de retrait de l'autorisation. Concernant la procédure d'autorisation, les conditions à remplir pour obtenir les permis restent définies au niveau de l'ordonnance. Il est prévu de maintenir également la possibilité de délivrer des permis d'importation de longue durée et la possibilité d'établir des certificats spéciaux. De tels permis sont délivrés aujourd'hui déjà à certaines entreprises de transformation de textiles, à des maisons de maroquinerie et à des commerçants qui importent régulièrement des animaux ou des plantes d'espèces protégées, notamment des produits confectionnés à partir de ces animaux ou de ces plantes. Ces autorisations sont délivrées si ces

²¹ RS 631.013

entreprises garantissent qu'elles respectent les législations 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. Il s'agit notamment des franchissements répétés de la frontière avec certains animaux de rente, avec certains animaux de compagnie ainsi qu'avec des animaux de cirque ou des plantes destinées à des expositions. Le projet de loi prévoit enfin la possibilité de retirer un permis délivré. Le Conseil fédéral définira, dans l'ordonnance, les modalités de retrait du permis.

Article 9

La CITES permet plusieurs exceptions à l'obligation de déclaration et de se procurer un permis. La présente loi fait usage de ces possibilités. L'al. 1, let. a, du projet de loi prévoit que le transfert international de spécimens morts d'espèces protégées n'est soumis à aucune déclaration ou autorisation s'il s'agit de biens de déménagement ou d'objets destinés à l'usage personnel. 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 protégées ou de plantes vivantes d'espèces protégées destinées à une utilisation à des fins scientifiques.

L'al. 2 donne la possibilité au Conseil fédéral de prévoir, comme jusqu'à présent, des exceptions à l'obligation de se procurer un permis pour l'importation et le transit de spécimens d'espèces végétales inscrites aux annexes II et III de la CITES.

Article 10

L'al. 1 habilite 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. 8, al. 2, let. a que l'utilisation des ressources naturelles n'est effectivement pas durable. Des indices concrets sont nécessaires pour pouvoir suspendre les importations.

L'al. 2 permet au DFE de restreindre en outre les importations de spécimens d'espèces protégées 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 d'espèces protégées n'est pas possible, soit parce que les autorités ne sont pas en mesure de donner des garanties sur l'exactitude des certificats exigés. Dans ces cas, les comités compétents prévus par la CITES émettent des recommandations en vue d'interdire temporairement les importations. L'al. 2 donne au DFE la possibilité d'appliquer ces recommandations sur-le-champ.

Art. 11

L'art. 11 prévoit une obligation générale de fournir des preuves en cas de possession (al. 1) ou de changement de mains (al. 2) des spécimens d'espèces de faune et de flore inscrites aux annexes I à III de la CITES. Le but est de pouvoir vérifier la provenance ou l'origine des spécimens et la légalité de leur circulation (traçabilité).

La preuve de la légalité de la circulation peut être apportée par exemple en présentant ou en remettant les permis d'importation pour les spécimens en question.

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 seul commerce à titre professionnel.

Article 12

Les entreprises qui font du commerce de spécimens protégés par la CITES à titre professionnel doivent tenir un registre des effectifs afin d'avoir un contrôle de ce commerce (al. 1). La notion de commerce à titre professionnel est à interpréter dans le sens que lui donnent habituellement les autorités fédérales.

Le DFE peut prévoir des exceptions à l'obligation de tenir un registre des effectifs s'il s'agit de végétaux reproduits artificiellement. Aujourd'hui déjà, il n'est pas obligatoire de tenir un registre par exemple pour les semences, les bulbes et les tubercules dormants d'espèces végétales protégées reproduites artificiellement (art. 6, al. 2, OCE).

Une obligation d'enregistrement comme celle visée à l'al. 3 existe actuellement pour le commerce du caviar (art. 20 OCE).

Article 13

La surveillance de la circulation des espèces de faune et de flore protégées en application de la CITES est une tâche de la Confédération (al. 1). 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 (OFAG, Service phytosanitaire fédéral) continueront à 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'administration (LOGA)²². Les offices vétérinaires cantonaux, les vétérinaires privés et des bureaux privés pourront à l'avenir également être mandatés pour effectuer des contrôles. Les conditions de cette externalisation doivent être définies dans un mandat de prestations (al. 3).

Le Conseil fédéral peut habiliter des organisations et des personnes mandatées à facturer les émoluments visés à l'art. 22 qu'il aura lui-même fixés (al. 4).

L'al. 5 fixe que la surveillance des tiers mandatés est exercée par la Confédération.

Art. 14

Cette disposition constitue la base légale formelle des contrôles officiels de la circulation des spécimens d'espèces protégées en général et du contrôle de cette circulation à l'intérieur du pays en particulier. Sont aussi soumises aux contrôles et aux mesures énoncés aux articles 14 et suivants, les espèces de faune et de flore qui ne sont pas protégées en tant que telles mais qui peuvent être facilement confondues avec des espèces protégées (art. 2, al. 2).

²² RS 172.010

L'al. 2 donne aux autorités le droit d'accéder, durant les heures usuelles d'ouverture des bureaux, à tous les locaux et à toutes les installations qui abritent des spécimens d'espèces protégées ou qui sont présumés être utilisés à cette fin. Les autorités peuvent contrôler les registres des effectifs 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, PA²³). Le droit d'accès aux locaux et aux installations correspond à celui qui est contenu dans les législations sur la protection des animaux et sur les épizooties et qui a fait ses preuves (art. 39, LPA et art. 8 de la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties, LFE²⁴). Les autorités qui font usage de ce droit d'accès doivent respecter le principe de proportionnalité.

Article 15

Cette disposition crée la base légale formelle pour le contrôle officiel des importations, des exportations et du transit de spécimens d'espèces protégées.

L'activité de contrôle par l'AFD ne devrait pas connaître de grandes fluctuations en termes de volumes; il n'y aura, par conséquent, pas de travail supplémentaire pour l'AFD.

Article 16

Cette disposition fixe les mesures qui peuvent être décidées par les organes de contrôle suite à la contestation d'une marchandise lors d'un contrôle à la frontière ou à l'intérieur du pays.

Article 17

Le séquestre des spécimens contestés, 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 atteinte importante aux droits de propriété et de possession qui nécessite la création d'une base légale formelle.

L'al. 1 énumère les différents cas de figure pour lesquels un séquestre peut être décidé. Un spécimen contesté est séquestré s'il n'est pas possible de le libérer sous réserve ou si son refoulement n'est pas réalisable, parce que l'on ignore le nom de l'expéditeur ou celui du destinataire (let. a), si son refoulement n'est pas admissible pour des raisons de protection des animaux (let. b), s'il existe un soupçon fondé (soupçon que les documents présentés sont des faux, p. ex.) que le spécimen a été mis illégalement en circulation (let. c), si les documents exigés pour l'importation, le transit et l'exportation ne sont pas présentés (let. d), s'il est constaté, lors d'un contrôle à l'intérieur du pays, que les documents requis manquent (let. e) ou si les spécimens déclarés au bureau de douane et importés en Suisse qui devaient être présentés aux organes de contrôle en dehors de l'emplacement officiel ne l'ont pas été (let. f).

Aux termes de l'al. 2, le Conseil fédéral règle les détails du placement ou de l'entreposage des spécimens séquestrés.

²³ RS 172.021

²⁴ RS 916.40

Article 18

Les spécimens séquestrés en vertu de l'art. 17 sont confisqués. En d'autres termes, son propriétaire en est dépossédé, s'il s'avère que les documents requis par la CITES ou les preuves de la légalité de leur circulation n'auraient pas dû être délivrés (al. 1, let. a) ou n'ont pas été remis à l'autorité dans le délai imparti (al. 1, let. b) ou si les spécimens déclarés et importés qui ont été séquestrés devaient être présentés aux organes de contrôle et ne l'ont pas été (al. 1, let. c).

L'al. 2 prévoit que les spécimens séquestrés sont, selon la situation, retournés au pays exportateur, confisqués, détruits ou cédés, par exemple à des fins scientifiques. Le Conseil fédéral règle les détails dans une ordonnance, par exemple les conditions à remplir pour ne pas réexpédier les spécimens vers le pays exportateur, lorsque ce pays n'a pas les moyens d'effectuer le contrôle.

L'OVF est responsable de la confiscation des lots séquestrés.

Article 19

Le Conseil fédéral règle les détails de la procédure de contrôle à l'intérieur du pays (art. 14) et lors de l'importation, du transit et de l'exportation (art. 15). Il fixe, au niveau de l'ordonnance, les compétences de contrôle immédiates, les motifs de contestation et les conditions à remplir pour prendre les mesures autorisées, si ces conditions ne figurent pas déjà dans la loi.

Article 20

L'art. 20 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 autorisées, par exemple, à communiquer aux autorités douanières du pays de destination qu'un spécimen d'espèce protégée illicite a transité par la Suisse à destination de ce pays.

Article 21

Cette disposition prévoit, comme sous l'ancien droit, l'institution d'une commission d'experts qui fournit à l'OVF les informations scientifiques et techniques indispensable à son activité. Elle correspond à l'autorité scientifique prévue par la CITES (Art. IX, al. 2 de la CITES).

Article 22

L'al. 1 de cette disposition prévoit que des émoluments sont perçus pour l'établissement des décisions émises et pour les prestations fournies par les organes de contrôle.

L'al. 2 prévoit que les frais d'identification des spécimens – souvent élevés – sont supportés par la personne responsable. Cette identification est effectuée lorsque de fausses déclarations, des déclarations incomplètes ou induisant 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 le placement des animaux vivants, par exemple, les

frais liés à ces mesures sont également mis à la charge de la personne responsable (al. 3).

L'al. 4 dispose que le Conseil fédéral règle les détails, notamment la retenue des spécimens à contrôler pour s'assurer du paiement des frais et des émoluments.

Article 23

Pour pouvoir appliquer les exigences internationales et les dispositions de la présente loi, les organes de contrôle doivent traiter des données personnelles. Concrètement, ils doivent enregistrer dans un système informatique les données relatives à la déclaration et à l'autorisation ainsi que les résultats des contrôles et notamment les mesures administratives décidées et les éventuels jugements pénaux prononcés. Les organes de contrôle doivent pouvoir, au besoin, interroger cette banque de données et établir des analyses de ces données. Cette disposition crée la base légale de l'exploitation du système informatique nécessaire à l'application de la CITES et de la législation d'exécution (al. 1).

L'al. 2 prévoit que les détails, à savoir les différentes banques de données, les droits d'accès et la gestion des données, seront réglés dans l'ordonnance. Le Conseil fédéral définit les organes de contrôle qui sont autorisés à traiter les données personnelles et qui peuvent accéder à ces données en ligne. Les particuliers intéressés, notamment les entreprises importatrices concernées, ont également un accès en ligne à certaines parties de la banque de données qui les concernent. Le but est d'améliorer la procédure de déclaration et d'autorisation. Aujourd'hui déjà, les importateurs transmettent leurs demandes de permis presque exclusivement en ligne.

Art. 24

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

Article 25

L'application de la présente loi suppose une coopération entre l'OVF et des autorités étrangères (celles des pays exportateurs, p. ex.), des autorités supranationales (Union européenne, p. ex. – qui est considérée par la CITES comme un seul et même espace d'échanges commerciaux) et des autorités internationales (organes prévus par la CITES, Interpol). Cette coopération peut prendre la forme notamment d'une entraide administrative avec transmission de données personnelles lors du transfert de spécimens d'espèces protégées. L'art. 25 crée la base légale formelle pour la transmission des données, mais restreint cette transmission aux données nécessaires à l'application de la CITES (al. 1).

L'al. 2 stipule que les données personnelles peuvent être communiquées à l'étranger uniquement en ligne si la législation étrangère protège de manière adéquate les données personnelles des personnes en question (cf. aussi l'art. 6 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données, LPD²⁵).

²⁵ RS 253.1

Articles 26 et 27

Les voies de recours 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 feront l'objet d'une opposition (al. 1) devant l'OVF avant de pouvoir être attaquées par la voie du recours devant le Tribunal administratif fédéral. Les décisions prises par d'autres autorités fédérales (notamment l'AFD) ou par les tiers visés à l'art. 13, al. 2 (offices vétérinaires cantonaux, vétérinaires privés) pourront également être attaquées par la voie de recours devant l'OVF (art. 27, al. 1 et 2). Quelque 1200 décisions sont émises chaque année dans le domaine de la conservation des espèces. En cas de malentendus, de petites erreurs ou d'imprécisions dans ces décisions, il n'y a pas lieu de s'adresser directement au Tribunal administratif fédéral. Les procédures d'opposition et de recours permettront à l'OVF d'éliminer une grande partie de ces divergences. C'est seulement après la procédure d'opposition ou de recours devant l'OVF qu'un recours pourra être interjeté devant le Tribunal administratif fédéral (art. 31 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, LTAF²⁶).

La procédure d'opposition et la procédure de recours sont régies par la loi fédérale sur la procédure administrative (PA). L'opposition et le recours ont, en principe, un effet suspensif (art. 26, al 2, a contrario, art. 55, al. 1, PA), c'est-à-dire que la décision attaquée n'est pas exécutée immédiatement mais ultérieurement. L'autorité de contrôle qui a émis la décision peut retirer l'effet suspensif à une opposition ou à un recours. Ce retrait de l'effet suspensif se justifie généralement en cas de séquestre ou de refoulement afin que ces mesures puissent déployer leurs effets immédiatement.

Le délai pour faire opposition est de 10 jours (art. 26, al. 3), le délai de recours est, lui, de 30 jours (art. 50 PA).

Article 28

Selon les termes de cette disposition, toute personne qui enfreint les dispositions relatives à la circulation des espèces de faune et de flore protégées sera punie. Est punissable en vertu de l'al. 1, let. a, toute personne qui manque à ses obligations fixées dans la présente loi, à son obligation de déclarer, visée à l'art. 7, al. 1, à son obligation de se procurer un permis, stipulée à l'art. 8, al. 1, à son obligation de fournir des preuves, énoncée à l'art. 10, à son obligation de tenir un registre des effectifs, prévue à l'art. 12, al. 1. Est punissable en vertu de l'al. 1, let. b, toute personne qui viole une interdiction d'importation décidée par le Conseil fédéral fondée sur l'art. 10 ou une obligation de se procurer un permis édictée par le DFE et fondée sur l'art. 8, al. 2 ou une obligation d'enregistrement prévue à l'art. 12, al. 3. Une infraction intentionnelle aux dispositions légales susmentionnées ou à des dispositions d'ordonnance du Conseil fédéral ou du DFE fondées sur les dispositions susmentionnées sera considérée comme une contravention et punie d'une amende jusqu'à 40 000 francs.

L'al. 2 contient la liste des cas qualifiés de graves et passibles d'une peine privative de liberté jusqu'à 3 ans ou d'une peine pécuniaire. Les peines encourues pour des délits correspondent à celles énoncées dans les différentes lois similaires (art. 27, al.

²⁶ RS 173.32

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 suisse de 21 décembre 1937, CP²⁸). L'annexe I de la CITES contient la liste des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, c'est-à-dire celles qui sont le plus menacées par le commerce international (let. a). Selon la population de l'espèce concernée ou le degré effectif de la menace, une petite quantité de spécimens suffit pour considérer que le cas est grave. Une infraction par métier (let. b) est à interpréter de manière identique à celle prévue dans le CP. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut partir de la notion d'acte commis à la manière d'un métier. Une infraction par habitude (let. b) est commise lorsque l'auteur commet l'acte illicite de manière répétée. La liste des cas graves n'est pas exhaustive.

Selon les 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 l'art. 105, al. 2 CP et art. 5 DPA).

L'al. 4 prévoit que l'acte commis par négligence est punissable de l'amende jusqu'à 20 000 francs.

Selon l'al. 5, le Conseil fédéral et le DFE peuvent considérer toute infraction à d'autres dispositions de leur droit d'exécution comme une contravention passible d'une amende. Il s'agit par exemple des dispositions d'exécution édictées sur la base des articles 7, al. 2 (règles régissant la procédure de déclaration), 8, al. 4 (règles régissant la procédure d'autorisation), ou 19 (règles régissant la procédure de contrôle) de la loi et dont la violation a été déclarée punissable. Le montant maximal de l'amende est de 10 000 francs (art. 2, DPA en relation avec l'art. 106, al. 1, CP).

Article 29

L'al. 1 de l'art. 29 définit les autorités fédérales – OVF et AFD – compétentes pour mener l'enquête pénale. Cette disposition s'inspire des actuels art. 24d, al. 2, LPN et 31, al. 2, LPA. La procédure est régie par la DPA.

L'al. 2 définit l'autorité qui se charge de l'action pénale en cas d'infraction simultanée à des lois apparentées, sur le modèle de l'art. 31, al. 3, LPA, de l'art. 21, al. 3, LChP et de l'art. 20, al. 3, LFSP. La liste de lois contenues dans cet alinéa a été complétée par l'ajout de la loi du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)²⁹ et de la loi du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (loi sur la TVA, LTVA)³⁰, car il peut y avoir eu, au moment de l'importation, infraction à la présente loi mais aussi à la loi sur l'agriculture ou à la loi sur la TVA.

À l'al. 3, les délais de prescription applicables aux contraventions ont été définis comme à l'art. 29, LPA.

²⁷ RS 313.0

²⁸ RS 311.0

²⁹ RS 910.1

³⁰ RS 641.20

Articles 30 et 31

La section 8 règle la modification du droit en vigueur (art. 30) et contient les clauses relatives au référendum et à l'entrée en vigueur de la loi (art. 31).

On a renoncé à introduire une disposition transitoire pour deux raisons: d'une part, le nouveau droit ne crée aucune nouvelle obligation essentielle pour les personnes privées concernées et, d'autre part, il nous semble préférable pour ces personnes de poursuivre le traitement des procédures en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi et de les clore en appliquant les nouvelles règles de procédure, qui ont un meilleur fondement juridique.

Commentaire de l'annexe

Le ch. 1 de l'annexe prévoit des modifications de la LPN. Les art. 24, al. 1, let. d et 24d, al. 2, LPN contiennent des sanctions pénales et règlent l'action pénale en cas d'infraction à la CITES. Ces deux dispositions sont abrogées en raison du transfert de leur contenu dans la présente loi.

Le ch. 2 de l'annexe a pour objet des modifications de la LPA. Les dispositions actuelles sur le commerce international de spécimens d'espèces protégées (art. 14, al. 1 et la disposition pénale correspondante, à savoir l'art. 27, al. 1 LPA) sont reprises par la présente loi, ce qui réduit l'art. 14, al. 1 à des aspects de protection des animaux et permet d'abroger l'art. 27, al. 1, LPA. Dans la disposition réglant le conflit de normes pénales (art. 31, al. 3, LPA), la liste de textes législatifs est complétée par l'ajout de la présente loi.

Le ch. 3 de l'annexe modifie l'art. 50, al. 3 de la loi du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires (LDAI)³¹. Dans la disposition réglant le conflit de normes pénales (art. 50, al. 3, LDAI), la liste de textes législatifs est complétée par l'ajout de la présente loi.

Le ch. 4 de l'annexe modifie la LChP. Dans la disposition réglant le conflit de normes pénales (art. 21, al. 3, LChP), la liste de textes législatifs est complétée par l'ajout de la présente loi.

Le ch. 5 de l'annexe modifie la LFSP. Dans la disposition réglant le conflit de normes pénales (art. 20, al. 3, LFSP), la liste de textes législatifs est complétée par l'ajout de la présente loi.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

La nouvelle loi de transposition de la CITES aura des conséquences pour la Confédération, d'une part, du fait de l'étoffement des bases légales régissant les contrôles et, d'autre part, en raison de l'institution de la procédure d'opposition et de recours devant l'OVF qui déchargera le Tribunal administratif fédéral. Mais les nouvelles dispositions n'auront pas de conséquences financières supplémentaires directes ni d'effets sur les effectifs du personnel.

³¹ RS 817.0

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Il ne faut pas s'attendre à des répercussions particulières pour les cantons. L'aide apportée aux autorités cantonales pour appliquer cette législation 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 resteront dans les limites actuelles: les entreprises et les établissements qui importent, exportent ou font transiter des spécimens d'espèces protégées doivent s'attendre aux contrôles prévus pour ces échanges commerciaux (déclaration et permis d'importation, de transit et d'exportation, enregistrement, registre des effectifs, renseignements). Ce sont en particulier les entreprises des secteurs de l'horlogerie, de la mode, de l'habillement (p. 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, etc.) qui devront accepter, comme par le passé, les éventuelles restrictions de commerce et les contrôles exigés par la CITES.

4 Liens avec le programme de la législature

Ce dossier n'a pas été communiqué pour l'établissement du programme de la législature.

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 des échanges d'animaux (art. 80, al. 2, let. d et e, Cst.).

5.2 Compatibilité avec les engagements internationaux 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 de loi vise avant tout à transposer cette convention internationale en droit interne (voir ch. 1.1 plus haut).

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'Europe, qui est entrée en vigueur en Suisse le 1^{er} juin 1982³² et qui régit avant tout les échanges nationaux d'animaux et de plantes sauvages;

³² RO 1982 802

- la convention du 5 juin 1992 sur la diversité biologique³³, qui est entrée en vigueur en Suisse le 19 février 1995³⁴ ainsi que le protocole de Cartagena du 29 janvier 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique³⁵, qui est entrée en vigueur en Suisse le 11 septembre 2003³⁶. Ces deux traités, qui ont pour objectif la conservation de la diversité biologique et, partant, celle des espèces de faune et de flore, réglementent néanmoins principalement les aspects de l'utilisation des organismes vivants et la préservation de leur diversité génétique.

Ces instruments du droit international public sont transposés en droit interne avant tout par la législation sur la protection de la nature et du paysage, par la législation sur la chasse et la pêche, par la législation 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 de loi ne sont pas en contradiction avec ces législations.

5.3 Forme de l'acte

Les actes législatifs de l'Assemblée fédérale doivent avoir la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance. Le présent texte législatif contient des dispositions législatives importantes, qui 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

Selon les termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., une décision doit être approuvée par la majorité des membres des deux Chambres du Parlement si elle entraîne de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Le projet de loi proposé n'occasionne aucune nouvelle dépense périodique et il n'est donc pas soumis à la disposition sur le frein aux dépenses.

5.5 Compatibilité avec la loi sur les subventions

Le projet de loi ne prévoit ni indemnités ni aides financières. Il n'a donc aucun rapport avec les règles fixées dans la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu)³⁷.

5.6 Délégation de compétences législatives

L'exécution des contrôles nécessite un nombre relativement important de dispositions qui, pour des raisons de sécurité juridique, ne doivent pas figurer dans une loi formelle. C'est pourquoi la présente loi contient de nombreuses dispositions qui délèguent la compétence législative au Conseil fédéral et au DFE. Pour des raisons de transparence législative, ces délégations ne sont pas résumées de manière géné-

³³ RS 0.451.43

³⁴ RO 1995 1408

³⁵ RS 0.451.431

³⁶ RO 2004 579

³⁷ RS 616.1

rale mais mentionnées une à une dans la disposition spécifique concernée. Il convient de mentionner notamment:

- Les compétences du Conseil fédéral, lequel peut:
 - réglementer la procédure de déclaration (art. 7, al. 2);
 - réglementer la procédure d'autorisation, la procédure de retrait du permis, la procédure d'octroi de permis de longue durée et de certificats spéciaux (art. 8, al. 4);
 - réglementer les exceptions à l'obligation de déclarer et/ou de se procurer un permis (art. 9, al. 1 et 2) ;
 - interdire l'importation en cas de commerce illégal ou si le commerce met en danger la survie de l'espèce (art. 10, al. 1);
 - déléguer des tâches d'exécution à des organisations et à des personnes de droit public ou de droit privé (art. 13, al. 2);
 - habiliter les organisations et les personnes mandatées à percevoir des émoluments (art. 13, al. 4);
 - réglementer l'entreposage ou le placement des spécimens séquestrés (art. 17, al. 2);
 - réglementer la gestion des spécimens confisqués (art. 18, al. 2);
 - réglementer la procédure de contrôle (art. 19);
 - réglementer la retenue des spécimens contrôlés pour s'assurer du paiement des émoluments et des frais (art. 22, al. 4)
 - réglementer le traitement des données personnelles dans le détail (art. 23, al. 2);
 - définir les pays et les organisations supranationales et internationales qui garantissent la protection des données personnelles de manière adéquate pour pouvoir communiquer ces données en ligne (art. 25, al. 2).
- Les compétences du DFE, lequel peut:
 - dresser les listes des espèces protégées (art. 2, al. 3);
 - étendre l'obligation de requérir un permis au cas où des espèces non protégées risqueraient d'être confondues avec des espèces protégées (art. 8, al. 2);
 - restreindre l'importation de spécimens d'espèces animales protégées à certaines classes d'âge ou à certaines saisons et édicter des interdictions temporaires d'importer (art. 10 al. 2);
 - réglementer la tenue du registre des effectifs (art. 12, al. 2) ;
 - introduire une obligation d'enregistrement applicable aux entreprises commerciales (art. 12, al. 3).

- Les compétences de l'OVF, lequel peut :
 - suite à une modification des annexes de la CITES, actualiser de son propre chef les listes établies par le DFE visées à l'art. 2, al. 3 (art. 4, al. 3).

Pour en savoir plus sur les compétences du Conseil fédéral, du DFE et de l'OVF en matière de conclusion de conventions internationales, nous renvoyons aux commentaires de l'art. 4.