



Cour II
B-4781/2011

Arrêt du 9 juillet 2012

Composition

Bernard Maitre (président du collège),
Maria Amgwerd, Claude Morvant, juges,
Vanessa Thalmann, greffière.

Parties

X._____,
représentée par Maître Benjamin Borsodi, avocat,
recourante,

contre

Office vétérinaire fédéral OVF,
Schwarzenburgstrasse 155, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Confiscation définitive.

Faits :**A.**

A.a X. _____ est une ressortissante russe domiciliée en Russie. A son arrivée en Suisse le 3 janvier 2011, l'Office de douane de Samedan a saisi un châle appartenant à la prénommée, motif pris qu'il le soupçonnait d'être composé de laine de shatoosh dont l'importation est soumise à des règles très strictes conformément à la Convention du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (RS 0.453 ; ci-après : Convention CITES ; entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} juillet 1975) et à son Annexe I. L'expertise du châle a démontré qu'il détenait effectivement des fibres de shatoosh.

Par décision du 23 mars 2011, l'Office vétérinaire fédéral (OVF) a séquestré à titre de mesure provisionnelle le châle en laine de shatoosh appartenant à X. _____. Il impartit à cette dernière un délai de trente jours pour réparer l'omission de présenter les informations et documentations nécessaires pour établir la légalité du châle, l'avertissant qu'à défaut de réparation dans ce délai, le spécimen séquestré serait définitivement confisqué.

A.b Par décision du 24 juin 2011, l'Office vétérinaire fédéral a confisqué de manière définitive le châle en laine de shatoosh litigieux, au motif que X. _____ n'avait pas présenté les informations ou documents requis.

B.

Par écritures du 29 août 2011, mises à la poste le même jour, X. _____ (ci-après : la recourante) recourt contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, préalablement, à ce qu'il soit immédiatement ordonné à l'Office vétérinaire fédéral de s'abstenir d'aliéner ou de détruire le châle en question et, principalement, à l'annulation de la décision attaquée et à la restitution du châle confisqué.

La recourante conteste en premier lieu la compétence de l'Office vétérinaire fédéral pour prononcer le séquestre et la confiscation. Selon elle, cette compétence appartient à l'Administration fédérale des douanes (AFD).

Quant au fond, la recourante fait en bref valoir qu'elle remplit les conditions posées par l'art. 9 al. 1 de l'ordonnance du 18 avril 2007 sur la conservation des espèces (OCE, RS 453). Elle allègue en effet que le

châle litigieux lui appartient, qu'il est destiné à son usage personnel et qu'elle l'a acquis en 2006 en Russie, à savoir dans le pays dans lequel elle séjourne habituellement. Elle soutient en outre que la confiscation consiste en une mesure pénale, de sorte que l'art. 6 § 1 et 2 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101) s'applique à la présente procédure. Elle souligne que les démarches nécessaires pour qu'elle puisse apporter la preuve de la licéité de l'acquisition de son châle ne sont pas « tout à fait évidentes, ordinaires et simples ». Elle rappelle que l'autorité inférieure exige d'elle qu'elle démontre uniquement par pièce le lieu d'acquisition du châle, document dont elle n'est plus en possession. Selon elle, il paraît déraisonnable d'exiger de chacun qu'il conservât les factures de chaque vêtement de provenance animale. Elle relève qu'une confiscation, même considérée et prononcée au terme d'une procédure autonome, suppose que l'infraction qui la sous-tend soit établie par l'autorité dans le respect du principe de la présomption d'innocence et selon les standards pénaux. Elle considère ainsi que, dans la mesure où elle n'a pas encore été condamnée pour les infractions qui lui sont reprochées, une confiscation se basant sur la présomption qu'elle a acquis le châle hors de la Russie est contraire au droit. Elle estime dès lors qu'elle n'avait ni l'obligation de déclarer le châle aux services douaniers, ni celle d'obtenir et de présenter un permis et autres documents pour son introduction dans le territoire suisse. Au demeurant, elle ajoute que, même si son comportement devait s'avérer contraire au droit – ce qu'elle conteste –, la grande complexité des dispositions légales implique qu'elle pouvait raisonnablement se croire en droit d'agir comme l'a fait, ce que démontre le fait qu'elle n'a pas tenté de cacher le châle lors du passage des douanes. Enfin, selon elle, toute personne consciencieuse placée dans la même situation n'aurait également pas pensé qu'une simple écharpe de fourrure doive faire l'objet d'un contrôle, respectivement, que la possibilité d'entrer en Suisse avec un tel vêtement soit conditionnée à la capacité de démontrer, preuve à l'appui, qu'il est destiné à son usage personnel et qu'il a été acquis dans l'Etat de séjour habituel de son propriétaire.

C.

Par décision incidente du 31 août 2011, le Tribunal administratif fédéral a ordonné, à titre de mesure superprovisionnelle, qu'aucune mesure d'exécution allant au-delà du séquestre provisoire ne pourra être entreprise avant que dit tribunal n'ait statué sur la requête de restitution de l'effet suspensif.

Dans sa prise de position du 12 septembre 2011, l'autorité inférieure indique qu'elle n'a aucune objection à la restitution de l'effet suspensif.

Par décision incidente du 16 septembre 2011, le Tribunal administratif fédéral a admis la requête de restitution de l'effet suspensif s'agissant de la confiscation et a signalé que, à titre de mesure provisionnelle, le châte en laine de shatoosh litigieux était placé sous séquestre auprès de l'autorité inférieure durant la présente procédure.

D.

Invitée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure en propose le rejet au terme de sa réponse du 20 octobre 2011.

L'autorité inférieure rappelle que l'exception prévue à l'art. 9 al. 1 OCE n'est applicable que dans le cas où le spécimen a une origine légale, car sinon on pourrait légaliser tout objet d'origine illégale en prétendant qu'il est destiné à un usage personnel. Elle souligne en outre que les déclarations de la recourante relatives au lieu d'acquisition du châte litigieux sont contradictoires, dès lors que cette dernière a dans un premier temps prétendu qu'elle l'avait acheté aux Etats-Unis, puis dans un grand magasin de Moscou. Elle expose de plus que, depuis 1979, il n'est plus possible de faire du commerce légal de châles en shatoosh. Selon elle, il est ainsi hautement improbable qu'un châte importé légalement avant 1979 puisse avoir été acheté dans un grand magasin en Russie en 2006. Elle ajoute que l'état du châte litigieux permet de conclure qu'il ne s'agit pas d'un châte mis dans le commerce avant 1979 mais bien d'un produit plus récent. Elle estime donc qu'il existe un soupçon fondé qu'il s'agit d'un châte d'origine illégale et rappelle que la recourante n'a pas apporté la preuve contraire.

E.

Dans sa détermination du 14 novembre 2011, la recourante soutient que la Convention CITES n'est applicable qu'au commerce international et ne s'applique pas au commerce interne pratiqué sur le territoire de chaque Etat membre. Selon elle, la question de savoir si elle a elle-même acquis son châte « légalement » en Russie dépend exclusivement du droit interne russe, à l'exclusion de la Convention CITES. Elle expose qu'il appartient à chaque Etat membre d'appliquer la Convention CITES et que, in casu, il n'appartient pas aux autorités suisses de pallier à un éventuel manquement de la Russie qui n'aurait par hypothèse pas appliqué ses lois internes interdisant de vendre des produits en shatoosh. Elle souligne ainsi qu'aucune autorité suisse n'est fondée à appliquer la

Convention CITES, respectivement l'OCE, au transfert de propriété intervenu entre le magasin moscovite et elle et donc qu'aucune de ces autorités n'est fondée à en tirer une quelconque conséquence défavorable à son encontre.

La recourante fait en outre grief à l'autorité inférieure de violer les principes de légalité et de présomption d'innocence en l'obligeant à supporter le défaut d'une preuve libératoire impossible à apporter (usage personnel et acquisition de l'objet dans le pays dans lequel elle séjourne habituellement). Enfin, la recourante conteste la position de l'autorité inférieure qui laisse entendre que l'art. 9 OCE ne s'appliquerait qu'à des spécimens mis en circulation avant qu'ils ne soient inscrits à l'Annexe I de la Convention CITES.

F.

Invitée à se prononcer sur les déterminations de la recourante du 14 novembre 2011, l'autorité inférieure a répondu le 16 décembre 2011 en renvoyant pour l'essentiel à l'argumentation contenue dans sa réponse du 20 octobre 2011.

Le 28 décembre 2011, la recourante a renoncé à se prononcer sur les observations de l'autorité inférieure du 16 décembre 2011.

G.

Invitée à se déterminer en tant qu'autorité spécialisée sur la compétence pour prononcer le séquestre et la confiscation des lots contestés, l'Administration fédérale des douanes (AFD) a répondu en date du 9 mars 2012. Les arguments développés seront repris en tant que de besoin dans la partie « Droit » ci-après.

Par courrier du 23 mars 2012, la recourante s'est prononcée sur les déterminations de l'AFD du 9 mars 2012. Les arguments développés seront repris en tant que de besoin dans la partie « Droit » ci-après.

Le 19 avril 2012, l'Office vétérinaire fédéral renvoie intégralement à ses observations des 20 octobre et 16 décembre 2011.

H.

La recourante n'ayant pas présenté de demande pour des débats publics, il est admis qu'elle y a renoncé tacitement.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

Droit :

1.

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32], art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]). La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 let. a à c PA). Les autres conditions de recevabilité sont respectées (art. 11, 22a let. b, 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA).

Le recours est donc recevable.

2.

2.1 La Convention CITES a notamment pour but d'assurer la coopération internationale en matière de protection de certaines espèces de la faune et de la flore sauvages contre une surexploitation par suite du commerce international (préambule, 4^{ème} phrase). Elle comporte trois annexes. Aux termes de l'art. II al. 1 de la Convention CITES, l'Annexe I comprend toutes les espèces menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce ; le commerce des spécimens de ces espèces doit être soumis à une réglementation particulièrement stricte afin de ne pas mettre davantage leur survie en danger, et ne doit être autorisé que dans des conditions exceptionnelles. L'antilope du Tibet (*Pantholops hodgsonii*), qui fournit la laine de shatoosh, relève de l'Annexe I.

Selon l'art. III de la Convention CITES – qui a trait à la réglementation du commerce des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I –, tout commerce de spécimens d'une espèce inscrite à l'Annexe I doit être conforme aux dispositions du présent article (al. 1). L'importation d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe I nécessite la délivrance et la présentation préalables d'un permis d'importation et, soit d'un permis d'exportation, soit d'un certificat de réexportation. Un permis d'importation doit notamment satisfaire aux conditions suivantes : a) une autorité scientifique de l'Etat d'importation a émis l'avis que les objectifs de l'importation ne nuisent pas à la survie de ladite espèce ; c) un organe de

gestion de l'Etat d'importation a la preuve que le spécimen ne sera pas utilisé à des fins principalement commerciales (al. 3).

Les Parties prennent les mesures appropriées en vue de la mise en application des dispositions de la Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions. Ces mesures comprennent : a) des sanctions pénales frappant soit le commerce, soit la détention de tels spécimens, ou les deux ; b) la confiscation ou le renvoi à l'Etat d'exportation de tels spécimens (art. VIII al. 1 de la Convention CITES). Les dispositions de la Convention n'affectent pas le droit des Parties d'adopter des mesures internes plus strictes en ce qui concerne les conditions auxquelles le commerce, la capture ou la récolte, la détention ou le transport de spécimens d'espèces inscrites aux Annexes I, II et III sont soumis, mesures qui peuvent aller jusqu'à leur interdiction complète (art. XIV al. 1 let. a de la Convention CITES).

2.2 Se fondant notamment sur ladite Convention ainsi que sur l'art. 14 al. 1 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur la protection des animaux (LPA, RS 455), le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance sur la conservation des espèces. Cette dernière transpose la Convention CITES en droit suisse.

3.

La recourante conteste à titre liminaire la compétence de l'Office vétérinaire fédéral pour prononcer le séquestre et la confiscation des lots contestés.

Il convient ainsi d'examiner si l'autorité inférieure était habilitée à prononcer la décision attaquée, à savoir la confiscation du châte en laine de shatoosh de la recourante, sur la base de la Convention CITES et de l'OCE.

3.1 L'Office vétérinaire fédéral fonde sa compétence pour prononcer la confiscation de lots contestés sur l'art. 36 OCE.

Pour sa part, l'Administration fédérale des douanes rappelle que l'Office vétérinaire fédéral est l'autorité de référence pour l'application de la Convention CITES. Concernant la décision de séquestre, elle relève que celle-ci peut être prise par tous les services de l'Etat chargés de la mise en œuvre de l'OCE, soit les « organes de contrôle » selon l'art. 24 OCE – dont font partie l'OVF et l'AFD –, conformément à l'art. 34 OCE. Elle explique toutefois qu'elle n'a pas, en la matière concernée, toute la

qualité d'expert dont disposent les services de l'OVF et que, partant, en cas de soupçon, elle soumet préférentiellement le cas aux services précités comme le permet l'art. 24 al. 2 OCE. S'agissant de la confiscation, l'Administration fédérale des douanes relève que, contrairement à la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA, RS 313.0) qui, à l'instar du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP, RS 311.0), prévoit la compétence de l'autorité pénale pour prononcer la confiscation, les art. 36 et 39 al. 3 OCE attribuent cette compétence au premier chef à l'OVF. Ces dispositions représenteraient donc la *lex specialis* par rapport à l'art. 64 DPA. Elle explique que la confiscation au sens de l'OCE vise à soustraire du commerce en général des biens qui ne devraient pas s'y trouver et qu'elle ne s'apparente donc pas à une « infraction » de peine ; qu'elle se justifie dès lors que l'infraction au regard de la réglementation CITES est réalisée dans ses éléments objectifs ; que, dans ces conditions, la confiscation au sens de l'OCE est conçue comme une mesure d'ordre administratif prise par l'organe le plus compétent matériellement. Elle ajoute qu'il n'y a pas lieu d'introduire une procédure pénale si la confiscation se révèle infondée à raison du défaut de réalisation des éléments objectifs de l'infraction et qu'elle ne statue en principe pas sur l'aspect pénal tant que la décision de l'OVF n'est pas entrée en force. Selon elle, ce système vise précisément une meilleure protection du particulier : dans le cadre de la procédure administrative contestant la mesure de confiscation, il appartient à ce dernier de soulever exclusivement des griefs relatifs à l'établissement des faits et à l'application des conditions légales à une importation conforme à la réglementation CITES ; en revanche, dans le cadre de la procédure pénale déterminant le bien-fondé de l'inculpation, il lui sera loisible d'arguer de l'absence de toute faute de sa part pour le cas où les conditions légales précitées ne seraient pas remplies. Elle ajoute enfin que ce n'est que dans des cas clairs et usuels ne nécessitant pas l'expertise de l'OVF et en général non contestés par les destinataires des mesures, qu'elle procède elle-même au séquestre puis à la confiscation, ce dans la décision pénale comme prévu à l'art. 64 DPA, lorsqu'elle est compétente pour poursuivre et juger. Elle souligne encore que, dans le cadre de la procédure pénale dans laquelle elle est compétente pour poursuivre et juger des infractions à la LPA, elle soumet pour préavis à l'OVF les cas du domaine CITES, à moins qu'il ne s'agisse d'un cas clair et usuel.

Quant à la recourante, elle ne conteste pas la collaboration entre l'OVF et l'AFD mais soutient que seule cette dernière était compétente pour prononcer la décision attaquée. Elle souligne que les infractions qui lui

sont reprochées sont des infractions à des lois fédérales – contraventions à la loi fédérale du 18 mars 2005 sur les douanes (LD, RS 631.0), à la LPA et à la loi du 1^{er} juillet 1966 sur les épizooties (LFE, RS 916.40) – et que l'AFD est une autorité administrative fédérale, de sorte que la DPA s'applique à la présente procédure. Se référant en particulier à l'art. 31 al. 2 LPA et à l'art. 64 DPA, elle estime que l'AFD est l'autorité compétente pour décider du sort des biens séquestrés. La recourante est ainsi d'avis que la confiscation consiste en une mesure pénale et que la présente affaire ressort dans sa globalité au droit pénal administratif. Elle conteste donc la validité de la scission de la procédure entre, d'une part, le prononcé du séquestre et de la confiscation par l'OVF et, d'autre part, le prononcé des autres peines et mesures par l'AFD. S'agissant de l'avis de l'AFD, la recourante souligne en substance que si, dans le cadre d'une poursuite pénale, l'AFD peut demander un préavis à l'OVF avant de rendre elle-même une décision, elle voit mal pour quels motifs la situation devrait être différente dans le cadre d'une procédure administrative.

3.2 La section 3 de l'OCE (art. 22a à 26) a trait à l'organisation de l'exécution. L'art. 24 OCE énumère à son al. 1 les organes de contrôle, parmi lesquels figurent notamment l'OVF (let. a) et l'AFD (let. d). L'art. 24 al. 2 OCE précise que l'AFD peut demander aux autres organes de contrôle cités à l'al. 1 de la seconder dans l'exécution de ses tâches.

Les contrôles et mesures prises aux bureaux de douane sont traités à la section 4 de l'OCE (art. 27 à 37). Selon l'art. 33 OCE, les organes de contrôle contestent les lots : a) qui ne répondent pas aux exigences ; b) dont on soupçonne qu'ils contiennent des spécimens illégalement mis dans le commerce, ou c) dont il s'avère qu'ils n'ont pas été déclarés (al. 1). Ils ordonnent selon les circonstances une des mesures suivantes : a) le séquestre (cf. art. 34 OCE) ; b) la libération sous réserve (cf. art. 35 OCE) ; c) le refoulement (cf. art. 35 OCE), ou d) la confiscation (cf. art. 36 OCE) (al. 2). L'art. 34 OCE – qui règle le séquestre – dispose à son al. 1 que les organes de contrôle séquestrent les lots : a) lorsque leur renvoi à l'expéditeur est impossible ; b) lorsque leur renvoi ne saurait être exigé en vertu des prescriptions régissant la protection des animaux ; c) lorsqu'il y a lieu de soupçonner qu'ils font l'objet d'un commerce illégal, ou ; d) lorsque les permis ou certificats exigés par la Convention CITES ne sont pas présentés lors du transit ou de l'exportation. Quant à la confiscation, elle est traitée à l'art. 36 OCE, dont l'al. 1 prévoit que l'OVF confisque les lots : a) si l'émission de permis et de certificats n'est pas possible au regard des dispositions de la Convention CITES, ou b) si les

documents manquants ne sont pas présentés dans le délai imparti par les organes de contrôle ; c) s'il s'agit d'un bien sans maître.

L'art. 39 OCE – contenu à la section 5 de l'OCE « Contrôles et mesures en Suisse » (art. 38 à 39) – dispose que, si les documents valables ne sont pas présentés ou si la preuve de la légalité de leur acquisition n'est pas apportée, les spécimens figurant aux Annexes I à III sont séquestrés par les organes de contrôle (al. 1). Un délai d'un mois peut être accordé au propriétaire des spécimens séquestrés pour présenter les documents manquants ou apporter la preuve de la légalité de leur acquisition (al. 2). Si les documents prescrits n'ont pas été produits ou si la preuve de l'acquisition légale n'a pas été apportée dans ce délai, l'OVF confisque les spécimens. Dans des cas motivés, le délai peut être prolongé sur demande écrite du propriétaire (al. 3).

Quant à la section 7 de l'OCE (art. 41), elle concerne la procédure pénale. Son art. 41 prévoit que l'Administration des douanes décerne et exécute sur mandat de l'OVF les mandats de répression et les prononcés pénaux sanctionnant les infractions pour lesquelles elle a mené l'enquête.

3.3 Il ressort de ce qui précède que le séquestre des spécimens contestés a un caractère préventif et prend place dès qu'un des motifs de l'art. 34 al. 1 OCE est rempli. Il a pour but le blocage temporaire des spécimens en question lors du passage de la frontière ou lors du contrôle à l'intérieur du pays (cf. message du Conseil fédéral du 7 septembre 2011 relatif à la loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées [FF 2011 6439, spéc. p. 6452 ; ci-après : message LFCITES], laquelle a pour but d'inscrire dans une loi formelle les dispositions de l'OCE qui fixent les mécanismes de contrôle, sans que ce transfert n'ait d'effet sur la pratique dans le domaine de la conservation des espèces). Quant à la confiscation, elle revêt – contrairement au séquestre – un caractère définitif, en ce sens que le propriétaire est dépossédé de son bien en cas de réalisation de l'un des motifs prévus à l'art. 36 al. 1 OCE (voir rapport explicatif du Département fédéral de l'économie concernant l'avant-projet de loi fédérale sur la circulation des espèces de faune et de flore protégées [LFCITES]).

La confiscation et le séquestre de biens constituent en principe soit une mesure d'exécution forcée administrative, soit une mesure accessoire d'un prononcé pénal (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, p. 399 ; cf. également Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 62.78).

Il sied ainsi d'examiner, dans un premier temps, si la décision attaquée – à savoir la confiscation d'un spécimen contesté en application de l'OCE et de la Convention CITES – constitue une mesure administrative ou une sanction pénale.

3.3.1 La Convention CITES (art. VIII) impose aux Parties de prendre les mesures appropriées en vue de la mise en œuvre des dispositions de la Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions. Parmi ces mesures, elle distingue entre les sanctions pénales frappant soit le commerce, soit la détention de tels spécimens, ou les deux (al. 1 let. a) et la confiscation ou le renvoi à l'Etat d'exportation de tels spécimens (al. 1 let. b). Il appert de ce qui précède que la Convention CITES ne range pas la confiscation parmi les sanctions pénales.

Comme mentionné au consid. 2.2 ci-dessus, l'OCE transpose la Convention CITES en droit suisse. Il ressort de ladite ordonnance que la confiscation est régie aux sections 4 et 5 qui ont trait aux contrôles et aux mesures prises aux bureaux de douane et en Suisse, alors que la procédure pénale est réglée à la section 7. La systématique de l'OCE laisse ainsi également apparaître que la confiscation ne constitue pas une mesure pénale, mais bien une mesure administrative. D'ailleurs, le Conseil fédéral précise explicitement, dans son message LFCITES (FF 2011 6439, spéc. p. 6445), que la confiscation des spécimens contestés consiste en une mesure administrative, ce que l'Office fédéral de la justice avait au demeurant déjà eu l'occasion de souligner dans le cadre d'un avis de droit du 2 février 1998 (JAAC 62.78, spéc. note 48).

3.3.2 Il ressort de ce qui précède que la confiscation de spécimens contestés consiste en une mesure administrative.

3.4 Etant établi que la confiscation de spécimens contestés constitue une mesure administrative, il reste à examiner si l'OVF était compétent pour rendre la décision attaquée.

La recourante se réfère aux art. 62 ss DPA, art. 27 et 31 LPA et art. 41 OCE pour fonder la compétence de l'AFD pour prononcer la confiscation des spécimens contestés. Au vu de ce qui a été exposé aux consid. 3.2 et 3.3 ci-dessus, force est d'emblée de constater que c'est à tort que la recourante se réfère aux dispositions légales précitées, dès lors que celles-ci se rapportent toutes à la procédure pénale.

L'art. 33 al. 2 OCE octroie aux organes de contrôle – parmi lesquels figure l'OVF – la compétence d'ordonner selon les circonstances le séquestre, la libération sous réserve, le refoulement ou la confiscation. Quant aux art. 36 al. 1 et art. 39 al. 3 OCE, ils attribuent très clairement la compétence de confisquer des spécimens à l'OVF.

Il ressort ainsi de ce qui précède que l'OVF est compétent pour prononcer la confiscation des spécimens contestés. Il s'ensuit qu'il était donc habilité à rendre la décision attaquée.

4.

En l'occurrence, la recourante ne conteste pas qu'elle n'a pas produit les permis et certificats requis par la Convention CITES et l'OCE pour l'importation, le transit ou l'exportation de spécimens des espèces inscrites aux Annexes I à III de ladite convention (cf. art. 7 ss OCE). Elle prétend en revanche qu'elle n'avait pas l'obligation de produire les permis et certificats en question, dès lors qu'elle remplissait les conditions posées à l'art. 9 al. 1 OCE pour les dérogations applicables aux effets de déménagements et en cas d'usage personnel.

4.1 Aux termes de l'art. VII al. 3 de la Convention CITES, les dispositions des art. III, IV et V ne s'appliquent pas aux spécimens qui sont des objets personnels ou à usage domestique ; toutefois, ces dérogations ne s'appliquent pas notamment s'il s'agit de spécimens d'une espèce inscrite à l'Annexe I, lorsqu'ils ont été acquis par leur propriétaire en dehors de son Etat de résidence permanente et sont importés dans cet Etat (let. a).

La Convention CITES ne définit pas l'expression « objets personnels ou à usage domestique ». Il ressort néanmoins de la résolution Conf. 13.7 sur le contrôle du commerce des spécimens constituant des objets personnels ou à usage domestique (consultable sur le site Internet www.cites.org, rubriques « Documents », « Résolutions ») que la Conférence des Parties à ladite convention a décidé ce qui suit :

L'expression « objets personnels ou à usage domestique », figurant à l'Article VII, paragraphe 3, s'applique aux spécimens qui :

- a) sont détenus ou possédés à titre personnel, à des fins non commerciales ;
- b) ont été acquis légalement ; et
- c) au moment de l'importation, de l'exportation ou de la réexportation :
 - i) sont portés, transportés ou inclus dans les bagages personnels ; ou
 - ii) font partie d'un déménagement.

Pour les spécimens couverts par l'Annexe I, l'art. III de la Convention CITES ne s'applique pas aux objets personnels et à usage domestique qu'une personne a acquis dans son pays et avec lesquels elle se rend dans d'autres pays ; en revanche, l'art. III s'applique lorsqu'une personne se rend à l'étranger, achète un spécimen couvert par l'Annexe I et l'importe dans son pays. Dans ce dernier cas, elle a besoin d'un permis d'exportation ou d'un certificat de réexportation quand elle quitte le pays d'origine ou de réexportation et d'un permis d'importation quand elle regagne son pays ; si elle traverse d'autres pays en retournant dans son pays, l'art. III ne s'applique pas (WILLEM WIJNSTEKERS, *The Evolution of CITES*, 9^{ème} éd., 2011, p. 218, en ligne sur le site Internet www.cites.org, rubriques « Ressources », « Publications »).

Comme mentionné au consid. 2.2 ci-dessus, l'OCE transpose la Convention CITES en droit suisse. L'art. 9 OCE prévoit des dérogations à l'obligation de présenter les permis et certificats requis par la Convention CITES notamment pour l'importation, l'exportation ou le transit de spécimens des espèces inscrites aux Annexes I à III de ladite convention. Aux termes de son al. 1, les documents visés à l'art. 7, les permis requis à l'art. 8 et les déclarations visées à l'art. 22 ne sont pas nécessaires pour les spécimens non vivants déclarés, preuve à l'appui, comme :

- a. objets destinés à un usage personnel ou effets de déménagement ;
- b. ayant été acquis dans le pays où leur propriétaire séjourne habituellement ;
- c. n'ayant pas été acquis dans un pays susceptible d'être un pays d'origine de l'espèce concernée s'il s'agit de spécimens des espèces inscrites à l'annexe II de la CITES.

Les versions allemande et italienne de cet art. 9 al. 1 OCE sont plus précises que la version française, en ce sens qu'elles indiquent très clairement, au moyen de l'adjonction du mot « und », respectivement « e », que les conditions énumérées sont cumulatives, correspondant ainsi à l'art. VII al. 3 let. a de la Convention CITES.

4.2 La recourante fait tout d'abord valoir que le fardeau de la preuve doit être, du moins partiellement, supporté par l'autorité. Elle invoque à cet effet en particulier l'art. 6 § 2 CEDH garantissant le droit à la présomption d'innocence et, plus généralement, l'art. 6 CEDH.

L'art. 6 § 2 CEDH garantit la présomption d'innocence. Aux termes de cette disposition, « toute personne accusée d'une infraction est présumée

innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie ». La présomption d'innocence est garantie également par l'art. 32 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), qui s'inspire des art. 6 § 2 CEDH et art. 14 ch. 2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (RS 0.103.2). Cette disposition constitutionnelle s'adresse d'une part au législateur, en prohibant tout renversement injustifié du fardeau de la preuve. Elle s'adresse d'autre part aux autorités qui appliquent le droit et protège alors la personne qui est accusée dans une procédure déterminée contre toute condamnation d'avance et toute violation du principe « in dubio pro reo » (HANS VEST, in : St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Zurich/Bâle/Genève 2002, n. 5 ad art. 32). Son intitulé indique qu'elle est applicable seulement à la procédure pénale (voir aussi le texte de l'art. 6 § 2 CEDH), même si, en pratique, cette notion s'interprète dans un sens large, incluant à tout le moins les procédures engagées à la suite de contraventions, celles du droit pénal fiscal ainsi que les procédures d'amende d'ordre. Dans une jurisprudence constante, le Tribunal fédéral considère que les garanties découlant de l'art. 6 CEDH valent seulement dans les procédures de caractère pénal (ATF 121 II 257 consid. 4b ; arrêt du TF 2P.278/2002 et 2A.572/2002 du 2 octobre 2003 consid. 4.2 ; cf. aussi arrêt dans la cause Ferrazzini contre Italie du 12 juillet 2001, Recueil Cour EDH 2001 - VII p. 327 et arrêt dans la cause Janosevic contre Suède du 23 juillet 2002, Recueil Cour EDH 2002 - VII p. 47).

Il appert de ce qui précède que le grief que la recourante prétend tirer d'une violation de la présomption d'innocence fondé sur l'art. 6 § 2 CEDH est ainsi dénué de pertinence, car cette disposition ne s'applique qu'aux procédures de caractère pénal. Or, comme nous l'avons vu ci-dessus, la procédure de confiscation prévue par l'OCE – respectivement par la Convention CITES – est dépourvue de caractère pénal. Quant à la confiscation en tant que telle, elle ne constitue pas une sanction ; il s'agit uniquement d'une mesure administrative destinée à préserver le but de ladite Convention, indépendamment de toute faute. Pour le reste, le Tribunal ne voit pas en quoi l'art. 6 § 1 CEDH – et en particulier le droit à un procès équitable – aurait été violé in casu.

4.3 Comme relevé au consid. 2.1 ci-dessus, l'antilope du Tibet – qui fournit la laine de shatoosh, dont est composé le châle litigieux in casu – relève de l'Annexe I de la Convention CITES. S'agissant d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe I de ladite convention, l'art. 9 al. 1 OCE ne s'applique ainsi que si la preuve est apportée qu'il s'agit d'un objet

destiné à un usage personnel ou d'un effet de déménagement (let. a) et que l'objet en question a été acquis dans le pays où leur propriétaire séjourne habituellement (let. b).

Il sied ainsi d'examiner si les conditions de l'art. 9 al. 1 let. a et b OCE sont remplies in casu.

4.4 L'art. 9 al. 1 OCE pose comme première condition qu'il doit s'agir d'un objet destiné à l'usage personnel ou d'un effet de déménagement.

4.4.1 La recourante fait valoir que son châle en laine de shatoosh confisqué constitue un objet destiné à son usage personnel. Elle souligne à ce propos que, venue en Suisse pour des raisons touristiques, elle transportait le châle litigieux dans son bagage à main – qu'elle portait sur elle lors de son arrivée sur sol suisse – lorsqu'elle a été appréhendée par les services douaniers.

Pour sa part, l'OVF ne conteste pas explicitement que le châle confisqué est destiné à l'usage personnel de la recourante.

4.4.2 Il ressort du dossier – plus particulièrement du procès-verbal de constat relatif au trafic touristique établi le 3 janvier 2011 par l'Administration fédérale des douanes – que la recourante transportait effectivement le châle en question dans son bagage à son arrivée en Suisse à l'aéroport de Samedan. Ce fait constitue sans conteste un indice qu'il s'agit d'un objet destiné à l'usage personnel de la recourante, ce qui n'est du reste pas contesté in casu. Il sied ainsi d'admettre que la première condition posée à l'art. 9 al. 1 OCE est remplie dans le cas d'espèce.

4.5 La seconde condition posée à l'art. 9 al. 1 OCE impose d'apporter la preuve que l'objet en question a été acquis dans le pays où son propriétaire séjourne habituellement, soit in casu la Russie.

4.5.1 La recourante expose qu'elle a déclaré à l'AFD en date du 7 janvier 2011, d'une part, qu'elle a acquis le châle litigieux dans un grand magasin de Moscou et, d'autre part, qu'elle ne se souvenait pas de son prix dès lors qu'elle l'avait acheté en même temps que d'autres articles, précisant encore qu'elle disposait de gros moyens pour effectuer ses achats. Elle relève que « c'est sur le vif qu'elle aurait expliqué avoir acquis le châle confisqué aux Etats-Unis » lors de ses déclarations du 3 janvier 2011 auprès de l'AFD. Elle explique à ce propos qu'elle possède plusieurs

châles similaires en Russie et qu'elle a pu corriger sa déclaration du 3 janvier 2011 après avoir vérifié, à tête reposée, de quel châte il s'agissait. Elle ajoute également qu'elle ne s'exprime pas couramment en allemand, de sorte qu'une erreur de compréhension ne peut pas être exclue. De plus, selon elle, l'art. 9 OCE n'impose pas à la personne visée de prouver le lieu d'acquisition d'un lot par pièce ; il exige uniquement que le lieu d'acquisition soit établi preuve à l'appui par la personne visée. Elle est en outre d'avis que le DPA est applicable en l'espèce, en particulier son art. 39 ; elle ajoute subsidiairement que, si le Tribunal devait considérer que le DPA n'est pas applicable à la procédure de confiscation, la PA le serait, notamment son art. 12 let. b. De l'avis de la recourante, ses déclarations devraient suffire à établir le lieu d'acquisition de son châte, faute d'indice probant contraire. Elle estime qu'il serait arbitraire de considérer que ses déclarations ne sont pas probantes uniquement parce qu'elle n'est pas en mesure d'établir la provenance de son châte par pièce. Selon elle, il paraît déraisonnable d'exiger de chacun qu'il conservât les factures de chaque vêtement de provenance animale, dans le but éventuel d'en prouver le lieu d'acquisition. Elle ajoute enfin que le fardeau de la preuve doit être supporté par l'autorité, du moins partiellement, en raison de l'application de l'art. 6 CEDH.

Pour sa part, l'OVF expose que, selon sa pratique, les modalités d'apport de la preuve requise par l'art. 9 al. 1 OCE sont d'autant plus strictes que la menace pesant sur l'espèce animale ou végétale est grande et que l'origine légale du spécimen est improbable, comme c'est le cas en l'espèce. Il ajoute que, in casu, le dossier ne contient que des déclarations contradictoires de la recourante sur le lieu d'achat du châte litigieux. Il estime donc que cette dernière n'a pas prouvé que le châte en question a été acheté dans le pays où elle demeure habituellement.

4.5.2 Comme mentionné ci-dessus au consid. 3.4, le DPA ne s'applique pas à la présente affaire. La recourante se réfère à titre subsidiaire à l'art. 12 let. b PA et soutient que les déclarations des parties constituent une véritable preuve. Selon l'art. 12 let. b PA, l'autorité constate les faits d'office et procède s'il y a lieu à l'administration de preuves, notamment par les renseignements des parties. La crédibilité de ces derniers doit être librement appréciée par le Tribunal (PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, in : Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [éd.], *Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zurich/Bâle/Genève 2009, ad art. 12 n° 111).

L'art. 9 al. 1 let. b OCE dispose pour sa part que les documents visés à l'art. 7, les permis requis à l'art. 8 et les déclarations visées à l'art. 22 ne sont pas nécessaires pour les spécimens non vivants déclarés, preuve à l'appui, comme ayant été acquis dans le pays où leur propriétaire séjourne habituellement. Cette exception est donc soumise à la condition de l'apport de la preuve que le spécimen en question – in casu un châte en laine de shatoosh – a été acquis dans le pays où son propriétaire séjourne habituellement (« preuve à l'appui », « wenn der Nachweis erbracht wird », « purché sia dimostrato »). Ainsi, la seule déclaration du propriétaire de l'objet litigieux ne saurait suffire à apporter la preuve requise, au risque sinon d'entraîner des abus et de vider la Convention CITES de son sens. In casu, cela vaut d'autant plus que les déclarations de la recourante divergent sur le lieu d'acquisition de son châte. En effet, elle a dans un premier temps déclaré qu'elle l'avait acquis aux Etats-Unis (cf. procès-verbal de constat – Trafic touristique établi le 3 janvier 2011 par l'Administration fédérale des douanes), puis dans un grand magasin de Moscou il y a environ cinq ans (cf. déclaration du 7 janvier 2011 auprès de l'Administration fédérale des douanes).

A cela s'ajoute que les explications fournies par la recourante pour justifier ses déclarations divergentes se révèlent également ambiguës. En effet, pour justifier sa première déclaration, la recourante invoque dans son recours le fait qu'elle ne s'exprime pas couramment en allemand, de sorte qu'une erreur de compréhension ne peut pas être exclue. Toutefois, dans son recours toujours, elle expose que « c'est sur le vif qu'elle aurait expliqué avoir acquis le châte confisqué aux Etats-Unis » et ajoute qu'« elle a toutefois pu corriger cette affirmation après avoir pu vérifier, à tête reposée, de quel châte il s'agissait ». Or, on voit mal comment la recourante a pu vérifier à tête reposée de quel châte il s'agissait et où elle l'avait acquis si elle n'avait pas compris les questions qui lui avaient été posées par l'AFD lors de son premier interrogatoire le 3 janvier 2011. Enfin, la recourante souligne dans ses déclarations du 7 janvier 2011 qu'elle ne se rappelle pas combien elle a payé le châte litigieux, dès lors qu'elle l'a acheté en même temps que d'autres articles. Elle explique encore qu'elle possède plusieurs vêtements qui sont fabriqués dans la même matière ou dans une matière similaire ; qu'elle dispose de gros moyens pour effectuer ses achats ; et que, lorsqu'un objet lui plaît – lequel se trouve en outre dans un grand magasin (« das zudem in einem normalen Kaufhaus angeboten wird ») –, elle l'achète. Là encore, on peut déceler une contradiction dans les propos de la recourante. En effet, si cette dernière dispose de moyens financiers importants et qu'elle achète tout objet qui lui plaît sans hésitation, on voit mal comment elle

peut subitement se souvenir précisément qu'elle a acquis le châte litigieux dans un grand magasin de Moscou en 2006.

Il appert de ce qui précède que tant les déclarations de la recourante relatives au lieu d'acquisition du châte litigieux que ses explications destinées à justifier cette divergence sont manifestement contradictoires et, donc, dénuées de vraisemblance. A cela s'ajoute que la recourante n'a à aucun moment apporté la preuve, ni même le moindre début d'indice susceptible de démontrer qu'elle a acquis le châte en question dans un grand magasin de Moscou, alors même qu'elle-seule est en mesure de produire un tel moyen de preuve.

4.5.3 Il ressort de ce qui précède que la recourante n'a pas apporté la preuve qu'elle a acquis le châte litigieux dans le pays où elle séjourne habituellement, à savoir la Russie. La seconde condition posée à l'art. 9 al. 1 OCE n'est donc pas remplie.

4.6 L'OVF souligne en outre que l'exception prévue à l'art. 9 al. 1 OCE n'est applicable que dans le cas où le spécimen a une origine légale. Il rappelle qu'il n'est plus permis de faire du commerce international de spécimens d'antilope du Tibet depuis 1979 – date de son inscription à l'Annexe I de la Convention CITES – sauf si la preuve est apportée que les spécimens étaient déjà dans le commerce avant 1979. Il relève qu'il est hautement improbable qu'un châte importé légalement avant 1979 ait pu être acheté dans un grand magasin en Russie en 2006. Il ajoute que l'état du châte litigieux permet de conclure qu'il s'agit d'un produit récent, de sorte qu'il existe un soupçon fondé qu'il est fort probablement d'origine illégale.

Pour sa part, la recourante invoque une violation du principe de la légalité. Elle souligne en bref que ni l'art. 9 al. 1 OCE ni l'art. VII al. 3 de la Convention CITES n'imposent l'apport de la preuve de l'origine licite du bien. Elle conteste également l'allégation de l'OVF selon laquelle ces dispositions s'appliqueraient uniquement à des spécimens mis en circulation avant qu'ils soient inscrits à l'Annexe I de ladite convention.

Sur ce point, il sied de souligner qu'il va de soi que les spécimens visés doivent avoir été acquis légalement. C'est d'ailleurs ce que prévoit la résolution Conf. 13.7 sur le contrôle du commerce des spécimens constituant des objets personnels ou à usage domestique. Or, en l'espèce, la recourante n'a pas apporté la preuve qu'elle avait acheté son châte dans le commerce légal. Pour le reste, la question de savoir si

l'art. 9 OCE ne s'appliquent qu'aux spécimens mis en circulation avant leur inscription à l'Annexe I peut rester ouverte en l'espèce. En effet, l'art. 9 al. 1 OCE posant des conditions cumulatives, le non-respect de l'une d'elles – in casu, la let. b – suffit à nier la qualité d'objet destiné à l'usage personnel au châte litigieux.

4.7 Il appert de ce qui précède que l'art. 9 al. 1 OCE n'est pas applicable au cas d'espèce, de sorte que la recourante devait présenter à l'OVF les documents requis conformément à l'art. 36 al. 1 let. b OCE sous peine de confiscation.

5.

La recourante se réfère enfin à l'art. 21 CP, applicable en vertu de l'art. 2 DPA, au terme duquel quiconque ne sait ni ne peut savoir au moment d'agir que son comportement est illicite n'agit pas de manière coupable ; le juge atténue la peine si l'erreur était évitable. Elle expose que, même si son comportement devait s'avérer contraire au droit – ce qu'elle conteste –, la grande complexité des dispositions légales implique qu'elle pouvait raisonnablement se croire en droit d'agir comme elle l'a fait, ce que démontre le fait qu'elle n'a pas tenté de cacher le châte lors du passage des douanes. Selon elle, toute personne consciencieuse placée dans la même situation n'aurait également pas pensé qu'une « simple écharpe de fourrure » doive faire l'objet d'un contrôle, respectivement, que la possibilité d'entrer en Suisse avec un tel vêtement soit conditionnée à la capacité de démontrer, preuve à l'appui, qu'il est destiné à son usage personnel et qu'il a été acquis dans l'Etat de séjour habituel de son propriétaire.

Comme relevé à maintes reprises, la confiscation prévue par l'OCE – respectivement par la Convention CITES – n'est pas une sanction et ne revêt aucun caractère pénal. Dans ces conditions, l'art. 21 CP ne trouve pas application en l'espèce. Pour le reste, la recourante ne saurait se prévaloir du fait qu'elle ne connaissait pas le droit applicable. L'adage selon lequel « nul n'est censé ignorer la loi » est un principe fondamental qui gouverne les rapports entre les administrés et l'administration. Il permet à celle-ci de ne pas donner suite aux contestations sans fin des administrés sur le degré de connaissances des textes et aux controverses interminables sur la bonne ou la mauvaise foi des administrés (voir à ce sujet arrêt du Tribunal fédéral 2A.439/2003 du 2 février 2004 consid. 9.2 ; voir aussi arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1560/2011 du 6 mars 2012 consid. 6.2 ; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4^{ème} édition, Bâle 1991, n° 501). In casu, la mesure

de confiscation poursuit au demeurant un intérêt public important, à savoir la protection de certaines espèces de la faune et de la flore sauvages contre une surexploitation par suite du commerce international. Ainsi, admettre la méconnaissance des dispositions applicables en l'espèce reviendrait à vider en grande partie la Convention CITES de son but.

6.

Il résulte de ce qui précède que, mal fondé, le recours doit être rejeté.

7.

7.1 Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 1^{ère} phrase PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 et 4 FITAF).

En l'espèce, les frais de procédure doivent être fixés à Fr. 1'000.- et mis à la charge de la recourante qui succombe. Ce montant sera imputé sur l'avance de frais de Fr. 700.- déjà versée par la recourante. Le solde de Fr. 300.- devra être versé par celle-ci sur le compte du Tribunal une fois le présent arrêt entré en force, dans les trente jours dès réception du bulletin de versement.

7.2 Compte tenu de l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 FITAF a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1'000.-, sont mis à la charge de la recourante. Ce montant sera imputé sur l'avance de frais de Fr. 700.- déjà versée. Le solde de Fr. 300.- devra être versé par la recourante sur le compte du Tribunal une fois le présent arrêt entré en force, dans les trente jours dès réception du bulletin de versement.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. _____; acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie (acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Bernard Maitre

Vanessa Thalmann

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 10 juillet 2012