



Berne, 20.01.2021

Freiner efficacement la contrebande de viande

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 17.3225 Dettling
du 17 mars 2017

Table des matières

Résumé	3
Liste des abréviations.....	5
1 Contexte	6
2 Contenu, délimitation et définitions.....	8
2.1 Contenu et délimitation	8
2.2 Contrebande transfrontalière de viande par métier et par habitude	8
2.2.1 Définition	8
2.2.2 Exemple et répercussions.....	9
2.3 Contrebande transfrontalière de viande dans le trafic touristique.....	9
2.3.1 Définition	9
2.3.2 Exemples et répercussions.....	10
2.4 Acteurs de la contrebande de viande	11
2.4.1 Auteur.....	11
2.4.2 Coauteur	11
2.4.3 Receleur.....	11
2.5 Qualification pénale	12
3 Table ronde pour une lutte efficace contre la contrebande de viande	12
4 Statistiques de la contrebande de viande	13
4.1 Situation actuelle	13
4.2 Répercussions de la tenue de statistiques	13
4.3 Conclusion.....	14
5 Augmentation des effectifs de l'AFD	15
5.1 Situation actuelle et évaluation des répercussions d'une augmentation des effectifs	15
5.2 Conclusion.....	15
6 Sanctions en cas de contrebande de viande par métier	16
6.1 Infractions déterminantes et sanctions prévues	16
6.2 Sanctions monétaires, amendes	16
6.2.1 Situation actuelle.....	16
6.2.2 Répercussions possibles d'une augmentation des amendes	17
6.2.3 Conclusion	17
6.3 Sanctions non monétaires, peines privatives de liberté	17
6.3.1 Situation actuelle.....	17
6.3.2 Répercussions possibles d'une augmentation de la durée des peines privatives de liberté	18
6.3.3 Conclusion	18
7 Remarques finales.....	18

Résumé

En réponse au postulat 17.3225 Dettling «Freiner efficacement la contrebande de viande», le Conseil fédéral expose dans le présent rapport, à l'intention du Conseil national et du Conseil des États, les possibilités pour l'Administration fédérale des douanes (AFD) de collecter des données statistiques dans le domaine de la contrebande de viande par métier ou par habitude, ainsi que la charge de travail correspondante. Le rapport analyse en outre dans quelle mesure une augmentation des contrôles à la frontière permettrait de lutter de manière plus ciblée contre la contrebande de viande. Enfin, le Conseil fédéral se prononce sur l'effet dissuasif à attendre d'un durcissement des sanctions dans le domaine de la contrebande de viande par métier.

Le Conseil fédéral conclut que la quantité estimée de viande de contrebande se situe dans l'ensemble à un bas niveau par rapport aux quantités de viande importées légalement (2017: 116 828 tonnes; 2018: 90 910 tonnes; 2019: 96 832 tonnes). L'AFD découvre régulièrement des cas de contrebande de viande, ce qui montre que la contrebande est, comme dans d'autres domaines, une réalité et témoigne de l'efficacité des contrôles fondés sur les risques. Les représentants du secteur de la transformation de la viande, de l'AFD et de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) se sont réunis pour discuter et convenir de mesures, sans que cette table ronde débouche sur une augmentation des dénonciations adressées à l'AFD par le secteur. Les cas d'importations illégales de grande ampleur rendus publics par l'AFD concernent des agissements commis pendant plusieurs années. Ce type de contrebande n'a aucun lien direct avec la forte hausse du tourisme d'achat enregistrée ces dernières années. L'AFD avait déjà découvert par le passé des cas d'une envergure comparable.

Le Conseil fédéral comprend les préoccupations exprimées dans le postulat au sujet de la disponibilité de données statistiques détaillées. Cependant, étant donné que les quantités de viande non déclarées sont souvent faibles et que la charge de travail liée au relevé détaillé de ces cas serait considérable, l'AFD considère qu'il est plus efficace d'utiliser ses effectifs pour mener, en fonction de la situation, des contrôles des personnes et du trafic des marchandises plutôt que pour réaliser des statistiques. L'AFD améliore de la sorte davantage la sécurité de la population et la protection de l'économie, comme le demande également le postulat. Dans le cadre du programme de transformation DaziT, la saisie automatique des données statistiques sera mise en œuvre lors de l'adaptation des systèmes dans le domaine de la contrebande de viande également, ce qui améliorera les données statistiques sans augmenter les tâches administratives des forces opérationnelles. L'AFD collectera et publiera donc à l'avenir des données statistiques sur la contrebande de viande.

Il ne serait guère judicieux d'augmenter uniquement les effectifs du Corps des gardes-frontière (Cgfr) ou du domaine de direction Opérations dans le but de lutter contre la contrebande de viande, d'autant plus que le domaine de direction Poursuites pénales est également actif dans ce domaine au sein de l'AFD. On peut certes partir du principe qu'une augmentation des ressources entraînerait une hausse des découvertes, mais l'activité de contrôle ne peut et ne doit pas être axée uniquement sur la contrebande de viande. L'AFD accomplit en effet non seulement sa tâche fiscale, mais participe aussi à l'exécution de 400 actes législatifs de la Confédération autres que douaniers concernant 104 domaines. Elle a fait de la lutte contre la contrebande de viande par métier une priorité du travail d'investigation réalisé par le domaine de direction Poursuites pénales, répondant ainsi au souhait de la branche.

Le Conseil fédéral considère que les possibilités de sanctions actuelles sont efficaces tant dans le domaine fiscal que pénal. D'une part, les droits de douane dus à raison de la contrebande de la marchandise, et réclamés après coup, se calculent au taux le plus élevé

Rapport en réponse au postulat 17.3225 Dettling «Freiner efficacement la contrebande de viande»

(taux hors contingent tarifaire), ce qui permet en général de récupérer la totalité des revenus illégaux. D'autre part, les contrebandiers sont condamnés à de lourdes amendes (sanction encourue pouvant atteindre le quintuple du montant des droits de douane soustraits), dans le respect du principe de proportionnalité. Lorsque la contrebande est commise par métier ou par habitude, le montant maximal de l'amende est augmenté de moitié. Les tribunaux cantonaux peuvent également prononcer une peine privative de liberté d'un an au plus. Dans le cadre de la révision en cours de la loi sur les douanes, le Conseil fédéral prévoit de faire passer la peine maximale à trois ans de peine privative de liberté en cas de circonstances aggravantes.

Une personne peut commettre à la fois une infraction douanière et une infraction à la loi sur les épizooties ou à la loi sur les denrées alimentaires. Est par exemple puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, avec l'intention de s'enrichir, transporte des denrées alimentaires de telle façon qu'elles mettent la santé en danger dans des conditions normales d'utilisation. Il y a concours parfait entre l'infraction à la loi sur les douanes et l'infraction à la loi sur les denrées alimentaires. Par conséquent, lorsque l'auteur a commis une infraction aux deux actes législatifs, la peine qui sanctionne l'infraction la plus grave peut être augmentée dans une juste proportion.

Liste des abréviations

Abréviation	Signification
AFD	Administration fédérale des douanes (jusqu'au 31 décembre 2021)
CF	Conseil fédéral
Cgfr	Corps des gardes-frontière de l'Administration fédérale des douanes
DaziT	Programme de transformation visant la modernisation et la numérisation de l'AFD
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
LD	Loi du 18 mars 2005 sur les douanes (RS 631.0)
LDAI	Loi du 20 juin 2014 sur les denrées alimentaires (RS 817.0)
LFE	Loi du 1 ^{er} juillet 1966 sur les épizooties (RS 916.40)
LTVA	Loi du 12 juin 2009 sur la TVA (RS 641.20)
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (à compter du 1 ^{er} janvier 2022)
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
RS	Recueil systématique du droit fédéral
THCT	Taux hors contingent tarifaire
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

1 Contexte

Le texte du postulat est le suivant:

«Le Conseil fédéral est chargé d'examiner par quelles mesures on pourrait freiner l'importation illégale de viande et faire appliquer les lois en vigueur sur le sujet.

1. À l'avenir, l'Administration fédérale des douanes pourra-t-elle tenir des statistiques détaillées, éventuellement accessibles au public, concernant la contrebande de viande? Si oui, de quelle manière?
2. Dans quelle mesure les effectifs du Corps des gardes-frontière (Cgfr) doivent-ils être renforcés au cours des trois prochaines années, afin que les contrôles nécessaires pour lutter contre la contrebande puissent être vraiment menés?
3. Serait-il possible de créer les conditions permettant, dans les cas avérés de contrebande professionnelle, de prononcer des peines plus dures, qu'elles soient pécuniaires ou non, comportant un réel effet dissuasif? Si oui, dans quelle mesure?»

La demande est justifiée comme suit:

«À cause du franc fort et du fait que les prix et les coûts sont plus élevés en Suisse que dans nos pays voisins, le tourisme d'achat de viande a triplé depuis 2008, selon les estimations de la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse. Parallèlement, on découvre des importations frauduleuses de viande de plus en plus importantes, parfois ignorant les règles d'hygiène les plus basiques. Récemment, des affaires ont justement révélé que la contrebande de viande était en forte hausse; par exemple, dans le canton de Genève, où environ 19 tonnes de viande en 2015 et 100 tonnes en 2016 ont été confisquées par les autorités douanières, ou encore en Valais, où celles-ci ont arrêté en janvier un contrebandier ayant importé 68 tonnes de produits carnés.

Dans sa réponse du 25 janvier 2017 à l'interpellation 16.3959, le Conseil fédéral annonçait que les quantités de viande de contrebande découvertes se sont montées à quelque 202 tonnes en 2016. Par contre, il ne pouvait donner d'indication quant au nombre de cas non découverts, lequel serait bien plus élevé d'après les estimations de nombreux spécialistes de la branche. Ainsi, l'État accuse chaque année un manque à gagner de plusieurs millions de francs de droits de douane, de même que l'industrie de la viande qui subit un dommage du même ordre de grandeur. Les endroits où les frontières ne sont pas surveillées ou où seuls de rares contrôles sont menés attirent tout particulièrement les contrebandiers. C'est donc là que des contrôles plus fréquents, possibles grâce à un renforcement des effectifs du Cgfr, permettraient de générer un bénéfice économique (le cas échéant, des recettes douanières supplémentaires), qui devrait au moins compenser les charges de la Confédération.»

Dans sa réponse du 10 mai 2017, le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat pour les raisons suivantes:

- dans sa réponse à l'interpellation 16.3959 Dettling, le Conseil fédéral a déjà relevé que la contrebande de viande se situe dans l'ensemble à un niveau très bas par rapport aux quantités de viande importées légalement;
- même s'il comprend les préoccupations exprimées dans le postulat au sujet de la disponibilité de données statistiques détaillées, le Conseil fédéral estime qu'étant donné que les quantités de produits carnés non déclarés sont souvent faibles et que la charge de travail liée au relevé détaillé de ces cas serait considérable, il est plus efficace pour l'AFD de continuer à utiliser ses effectifs pour mener, en fonction de la situation, des

Rapport en réponse au postulat 17.3225 Dettling «Freiner efficacement la contrebande de viande»

contrôles des personnes et du trafic des marchandises plutôt que pour réaliser des statistiques;

- il ne serait guère judicieux d'augmenter les effectifs du Cgfr dans le seul but de lutter contre la contrebande de viande, d'autant plus que la DOUANE et en particulier l'Anti-fraude douanière sont également actives dans ce domaine au sein de l'AFD. Par ailleurs, compte tenu de l'ensemble des risques existants, les contrôles réalisés par les effectifs mobilisés ne peuvent et ne doivent pas être axés uniquement sur la contrebande de viande;
- une augmentation des ressources entraînerait une hausse des découvertes effectuées, mais elle irait à l'encontre des mesures d'économies relatives au personnel fédéral qui ont déjà été décidées par le Parlement ou qui font encore l'objet de délibérations parlementaires;
- le Conseil fédéral considère que les possibilités de sanctions actuelles ont un effet tout à fait dissuasif tant dans le domaine fiscal que pénal.

Le Conseil fédéral formule en outre les propositions suivantes:

- sur la base d'informations concrètes, l'AFD mène des actions coup de poing ciblées afin de lutter contre la contrebande de viande;
- le DFF (AFD) et le DEFR (OFAG) se réunissent autour d'une table avec les acteurs de l'industrie de la viande afin de discuter de cette problématique et de chercher ensemble des mesures spécifiques.

Le postulat a été adopté par le Conseil national le 6 mars 2018 (par 97 voix contre 91 et 4 abstentions).

La lutte contre la contrebande transfrontalière organisée de viande et de produits carnés fait partie des tâches et compétences de l'AFD. Celle-ci assure un premier filtre clair et éprouvé dans la lutte contre la contrebande de viande, elle découvre régulièrement des cas et met en sûreté les marchandises de contrebande. La lutte contre la contrebande et, partant, la protection de l'économie suisse et de la santé de la population constituent une tâche centrale de l'AFD.

Le Conseil fédéral est conscient que si la contrebande prive la Confédération de droits de douane et de recettes de TVA, elle peut aussi présenter un risque pour les consommateurs en raison de la provenance parfois douteuse de la marchandise ou des conditions de transport non conformes à la législation sur les denrées alimentaires. En outre, l'importation illégale de grandes quantités de viande fait concurrence à la production indigène. Par conséquent, la lutte contre la contrebande de produits agricoles dans le trafic des marchandises et le trafic touristique constitue un élément central de la convention de prestations de l'AFD. En matière de lutte contre la contrebande de viande, cette dernière collabore étroitement avec des autorités partenaires nationales et internationales (OSAV, OFAG, autorités cantonales, autorités policières et douanières étrangères, etc.).

Dans le cadre de son activité de contrôle fondée sur les risques, l'AFD découvre régulièrement et depuis des années des cas de contrebande de viande. Les organes de l'AFD sont compétents en matière de poursuite pénale, l'accent étant mis sur les cas de contrebande par métier et par habitude. Ces cas concernent de grandes quantités de viande destinée à la vente en Suisse et nécessitent souvent un important travail d'enquête de la part de l'AFD.

La majorité des cas découverts concernent toutefois le trafic touristique transfrontalier. Il s'agit le plus souvent de quantités comprises entre 1 et 10 kg destinées à la consommation

Rapport en réponse au postulat 17.3225 Dettling «Freiner efficacement la contrebande de viande»

personnelle. En général, ces cas peuvent être réglés directement sur place avec les personnes concernées et ne nécessitent pas d'investigations importantes.

À l'heure actuelle, l'AFD ne tient pas de statistiques séparées des cas de contrebande de viande découverts, mais annonce les cas de grande envergure dans les médias. Lorsque la quantité de viande importée illégalement ne dépasse pas 10 kg, le cas n'est pas saisi dans les statistiques, de sorte qu'aucune recherche n'est possible dans les systèmes de rapports de l'AFD.

Même s'il n'est pas possible de fournir des indications fiables quant aux quantités de viande de contrebande non découvertes en Suisse, on peut partir du principe que la contrebande de viande se situe dans l'ensemble à un bas niveau par rapport aux quantités de viande importées légalement (environ 100 000 tonnes par an).

2 Contenu, délimitation et définitions

2.1 Contenu et délimitation

Le présent rapport répond aux questions posées dans le postulat 17.3225 et se concentre sur la lutte contre la contrebande transfrontalière de viande par métier et par habitude, depuis l'étranger vers la Suisse. Sauf mention contraire, le terme de viande désigne tant la viande fraîche que la viande transformée et les préparations de viande, donc aussi les saucisses, la viande séchée, le jambon cru, etc. ainsi que les plats préparés contenant plus de 20 % de viande.

La contrebande de viande dans le trafic touristique, c'est-à-dire l'importation, par des particuliers qui entrent en Suisse, de marchandises pour leurs besoins personnels ou pour en faire cadeau, n'est abordée que de façon marginale, car ces cas concernent en général de petites quantités.

Les dispositions d'importation dans le cadre de contingents tarifaires et les redevances applicables aux envois de viande hors contingent ne font pas l'objet du présent rapport, car ces questions relèvent de la politique agricole. Cependant, il faut garder à l'esprit que les redevances d'entrée souvent très élevées constituent un facteur central de la contrebande, au même titre que le taux de change et le prix d'achat moins élevé pratiqué à l'étranger.

2.2 Contrebande transfrontalière de viande par métier et par habitude

2.2.1 Définition

Par «contrebande transfrontalière de viande par métier et par habitude», on entend l'introduction illégale de marchandises non dédouanées et non imposées, en l'espèce l'introduction en Suisse à travers la frontière douanière de viande venant de l'étranger, sachant que:

- il y a contrebande par habitude lorsque des infractions similaires sont commises à plusieurs reprises ou de manière régulière, et
- il y a contrebande par métier lorsque l'auteur aspire, par ses agissements délictueux, à obtenir des revenus relativement réguliers représentant un apport notable au financement de son mode de vie.

2.2.2 Exemple et répercussions

Exemple

Une personne introduit en Suisse plusieurs centaines de kilogrammes de viande en contrebande, au moins une fois par semaine, en empruntant de nuit des passages frontières inoccupés. En Suisse, elle livre cette viande à des entreprises de restauration et des boucheries de la région et tire un bénéfice de la vente. Pour le passage de la frontière, elle est régulièrement précédée d'un complice qui s'assure que les organes de l'AFD ne font pas de contrôles. La viande est transportée dans des voitures de tourisme ou de petits utilitaires sans système de refroidissement et sans tenir compte des prescriptions de la législation sur les denrées alimentaires. Après enquête préliminaire et interception, l'enquête révèle que cette personne a introduit plus de 40 tonnes de viande fraîche en Suisse au cours des trois dernières années.

Répercussions

Dans un cas comme celui-ci, l'importation illégale de viande en Suisse n'est pas un phénomène unique, mais une activité récurrente pendant une certaine période, et la marchandise est vendue de façon rentable à des tiers (revendeurs ou clients finaux). Vu son ampleur, un tel cas de contrebande requiert des mesures d'enquête relevant de la procédure pénale. Premièrement, parce qu'en règle générale, une part considérable des infractions a été commise dans le passé et que l'AFD doit apporter la preuve de ces infractions antérieures. Deuxièmement, parce que les infractions sont généralement commises avec le concours de tiers. Dans le cadre des procédures d'enquête relatives aux cas de contrebande par métier, il n'est pas rare que les personnes impliquées soient placées en détention provisoire par les tribunaux des mesures de contrainte compétents, à la demande de l'AFD, en raison du risque de fuite et de collusion. Des perquisitions conséquentes et d'autres mesures d'enquête importantes sont nécessaires pour réunir les moyens de preuve. Comme la marchandise vient de l'étranger, des demandes d'assistance administrative et d'entraide judiciaire doivent également être requises dans le cadre de l'administration des preuves. Afin de garantir le recouvrement des redevances soustraites, qui peuvent s'élever à plusieurs centaines de milliers de francs, des valeurs patrimoniales sont mises en sûreté en Suisse et à l'étranger. Cette forme de contrebande de viande par métier est préparée et exécutée intentionnellement, de manière professionnelle et avec une énergie criminelle considérable. Les dommages économiques sont substantiels et les auteurs sont prêts à mettre en danger la santé des consommateurs puisqu'ils ne respectent souvent pas les conditions de transport prévues par la législation sur les denrées alimentaires.

Par conséquent, le Conseil fédéral estime que l'AFD doit, comme le demande le postulat, lutter en priorité et de manière efficace contre ce type de contrebande. À l'heure actuelle, dans le cadre de la lutte contre la contrebande de viande, la découverte et la poursuite de telles infractions commises par métier constituent déjà un domaine d'intervention prioritaire de l'AFD.

2.3 Contrebande transfrontalière de viande dans le trafic touristique

2.3.1 Définition

Les marchandises du trafic touristique sont celles qu'une personne transporte avec elle lorsqu'elle passe la frontière douanière ou qu'elle acquiert à l'arrivée de l'étranger dans une boutique hors taxes suisse, et qui ne sont pas destinées au commerce¹. Des marchandises

¹ Art. 16 LD

Rapport en réponse au postulat 17.3225 Dettling «Freiner efficacement la contrebande de viande»

d'un montant ne dépassant pas la franchise-valeur² de 300 francs par personne peuvent être importées en Suisse en franchise de TVA lorsque la personne les importe pour ses besoins personnels ou pour en faire cadeau. Par ailleurs, une quantité de 1 kg par personne au total de viande et de produits carnés peut être importée en franchise de droits de douane. Cette franchise quantitative est octroyée une seule fois par jour. Les quantités excédentaires doivent être dédouanées à l'importation³.

Les cas de « contrebande transfrontalière de viande dans le trafic touristique » sont les plus fréquents. Les voyageurs qui pratiquent le tourisme d'achat ne déclarent pas, lors de leur entrée en Suisse, la viande et les produits carnés qu'ils transportent en faible quantité. Contrairement à la contrebande par métier et par habitude, ces marchandises sont toutes destinées à la consommation personnelle et non à la vente à des tiers.

2.3.2 Exemples et répercussions

Exemple 1: contrebande intentionnelle dans le trafic touristique

Une personne se rend dans une région frontalière étrangère et achète, pour ses besoins personnels et en connaissance de cause, une quantité de viande et de produits carnés supérieure à la franchise quantitative de 1 kg par personne. Elle ne déclare intentionnellement pas ces marchandises en douane. Lors d'un contrôle mobile, l'AFD découvre la viande et traite le cas.

Exemple 2: contrebande par négligence dans le trafic touristique

Plusieurs personnes faisant ménage commun – souvent une famille – se rendent dans une région frontalière étrangère pour y faire des achats. Par négligence, donc en manquant à leur obligation de diligence, elles oublient de s'assurer avant le passage de la frontière qu'elles ne dépassent pas la franchise quantitative de 1 kg par personne de viande et de produits carnés. Les quantités excédentaires sont découvertes dans le cadre d'un contrôle douanier. Le non-respect de l'obligation de diligence peut prendre plusieurs formes: les auteurs ne se sont pas ou pas suffisamment informés sur les prescriptions relatives à l'importation, ils se sont trompés dans la manière de calculer ou ils n'ont pas considéré comme tels des produits carnés.

Les personnes concernées sont parfois déconcertées, car elles ignoraient emporter des quantités de viande et de produits carnés soumises à des droits de douane. Cela arrive avec les aliments qui, lorsqu'ils contiennent plus de 20 % de viande, doivent être déclarés comme préparation de viande. Par exemple, la part de viande contenue dans un plat préparé peut être telle que tout le plat doit être déclaré comme préparation de viande et pris en compte pour la franchise quantitative de 1 kg de viande par voyageur. Il peut donc arriver que l'achat de plats préparés donne lieu à un cas de contrebande involontaire de viande dans le trafic touristique. Lorsque de telles infractions sont constatées dans le cadre de l'activité de contrôle normale de l'AFD, elles sont aussi sanctionnées pénalement, pour autant que les conditions requises soient réunies.

Répercussions

Les cas de contrebande (intentionnelle ou par négligence) découverts par l'AFD dans le trafic touristique sont sanctionnés d'une amende directement sur place et clôturés par le paiement immédiat des redevances par les auteurs. Pour 10 kg de viande importée en con-

² Ordonnance du DFF du 2 avril 2014 régissant la franchise d'impôt à l'importation de biens en petites quantités, d'une valeur minimale ou pour lesquels le montant de l'impôt est insignifiant (RS **641.204**)

³ Jusqu'à 10 kg: 17 francs par kg; à partir de 10 kg: 23 francs par kg

trebande pour les besoins personnels, les redevances sont de 170 francs. L'amende infligée dans le cadre d'une procédure simplifiée s'élève à 300 francs en cas d'infraction intentionnelle et à 200 francs en cas de négligence. En règle générale, l'AFD ne mène pas d'investigations plus poussées, sauf en présence d'indices laissant penser à des agissements répétés ou commis de manière professionnelle. La procédure de l'AFD tient ainsi compte de la gravité plutôt faible de l'infraction. C'est pourquoi l'AFD ne procède pas non plus à un relevé statistique de ces cas. Le traitement statistique de ces cas fréquents représenterait une charge considérable tout à fait disproportionnée par rapport à l'utilité des données collectées. Dans le trafic touristique, l'AFD mène des contrôles par sondages fondés sur les risques. Avec ses moyens actuels, elle ne peut pas contrôler de manière approfondie l'intégralité du trafic touristique; cela n'aurait d'ailleurs pas de sens: le trafic à la frontière doit être fluide et le rendement marginal des moyens supplémentaires mobilisés s'en trouverait probablement diminué. Les contrôles actuels sont en effet déjà dissuasifs et suffisent pour que la grande majorité des personnes ne fassent pas de contrebande. Des contrôles supplémentaires n'auraient un effet dissuasif que sur un très faible nombre de personnes supplémentaires. Autrement dit, pour dissuader absolument tous les contrebandiers, il faudrait augmenter massivement les contrôles.

Contrairement à la contrebande par métier et par habitude, dans le trafic touristique, les infractions sont en général commises une seule fois par des particuliers. Le Conseil fédéral estime qu'intensifier considérablement l'activité de contrôle de l'AFD portant sur ces cas uniques ou mineurs ne permettrait guère d'atteindre l'objectif de lutte efficace contre la contrebande de viande visé par le postulat.

2.4 Acteurs de la contrebande de viande

2.4.1 Auteur

Selon la jurisprudence, l'auteur est la personne qui commet personnellement l'infraction. Il s'agit donc de la personne qui transporte la viande à travers la frontière sans déclaration en douane et qui commet ainsi les faits constitutifs de l'infraction douanière.

2.4.2 Coauteur

Le coauteur est la personne qui participe intentionnellement et de manière déterminante à la décision, à la planification ou à l'exécution d'une infraction. L'auteur (principal) et le coauteur déploient une énergie criminelle commune et ont une maîtrise collective du déroulement de l'infraction. Selon le Tribunal fédéral, le coauteur doit être un participant principal et sa contribution à l'infraction doit être d'une importance décisive. Dans les cas de contrebande de viande, peuvent être considérés comme coauteurs le mandant, qui commande la viande et promet de l'acheter, et la personne qui passe la frontière au préalable pour repérer les contrôles douaniers éventuels.

2.4.3 Receleur

Le receleur intervient dans un deuxième temps, après que l'infraction (par ex. omission de présenter une déclaration en douane) a été commise. Est punissable en qualité de receleur toute personne qui acquiert, reçoit en don, prend en gage ou sous sa garde d'une quelconque autre manière, dissimule, écoule, aide à écouler ou met en circulation des marchandises passibles des droits de douane ou prohibées qu'elle sait ou dont elle doit présumer qu'elles font l'objet d'une soustraction ou qu'elles ont été introduites dans le territoire douanier ou importées en violation d'une interdiction ou d'une restriction. Est ainsi considérée comme receleur la personne qui accepte, sans l'avoir commandée au préalable, la viande de contrebande, alors qu'elle sait ou doit présumer en raison des circonstances (pas de documents de dédouanement, transport inhabituel, provenance douteuse, faible prix de vente, etc.) que cette viande n'a pas été importée légalement en Suisse.

2.5 Qualification pénale

La contrebande de viande et de produits carnés constitue une infraction

- à la loi sur les douanes;
 - à la loi sur la TVA;
- ainsi que, dans certains cas,
- à la loi sur les épizooties;
 - à la loi sur les denrées alimentaires.

Il n'existe pas de faits constitutifs d'infraction spécifiques à la contrebande de viande. Par conséquent, ces cas font partie, d'un point de vue pénal, des très nombreux cas pénaux de soustraction des droits de douane et de la TVA que l'AFD traite chaque année.

3 Table ronde pour une lutte efficace contre la contrebande de viande

La réunion proposée par le Conseil fédéral dans sa réponse au postulat s'est tenue à Berne le 28 août 2017 sur invitation de l'AFD. Étaient présents le conseiller national Dettling ainsi que des représentants de l'Union professionnelle suisse de la viande, du DFF (AFD) et du DEFR (OFAG).

Les représentants de la branche ont déclaré recevoir de nombreux témoignages de leurs membres faisant état de contrebande de viande organisée, ce qui permet de conclure à l'existence de contrebande par métier.

La discussion constructive a permis de définir une série de mesures de lutte contre la contrebande de viande:

- **Campagne d'information sur les conséquences de la contrebande de viande**

Il s'agit d'informer les voyageurs, au moyen d'affiches et de brochures, des sanctions financières qu'ils encourent en cas de contrebande de viande.

État: mener une campagne d'information dans un domaine particulier ne fait pas partie des tâches de l'AFD. D'autres branches touchées par la contrebande réclameraient à juste titre l'égalité de traitement. Le secteur de la viande est libre de mener une campagne d'information sur les répercussions de la contrebande de viande sur l'industrie de la viande. L'Union professionnelle suisse de la viande a sollicité la participation de l'AFD à une campagne planifiée. Après discussion, l'AFD a décidé de ne pas soutenir cette campagne. L'AFD ne peut non seulement pas soutenir financièrement une campagne privée, mais, en tant qu'autorité, elle ne peut pas non plus soutenir des messages politiques pour ou contre le tourisme d'achat.

- **Renforcement de la collaboration avec les branches professionnelles**

Il s'agit de renforcer la collaboration entre les branches professionnelles et l'AFD. L'union professionnelle examine dans quelle mesure et sous quelle forme elle pourrait dénoncer à l'AFD les cas portés à sa connaissance par ses membres.

État: au moment de la rédaction du présent rapport, l'AFD n'avait reçu aucune dénonciation des branches concernées. L'AFD reste intéressée par les informations émanant de la branche à des fins de lutte contre la contrebande de viande.

- **Durcissement de la pratique pénale de l'AFD dans les cas de grande ampleur**

L'AFD tente de renforcer la pratique pénale en transmettant les cas importants pour jugement au tribunal pénal cantonal et en requérant des peines privatives de liberté.

État: l'AFD a entre-temps mis en œuvre cette pratique. Elle transmet aux tribunaux cantonaux les cas de contrebande de viande par métier qui pourraient être sanctionnés d'une peine privative de liberté. Le temps dira comment la jurisprudence évolue en la matière.

- **Durcissement des sanctions prévues par la loi**

La sanction maximale prévue par la loi sur les douanes doit être relevée: la peine privative de liberté encourue doit passer d'un à trois ans, comme en cas d'escroquerie en matière de prestations au sens de l'art. 14, al. 1, de la loi fédérale sur le droit pénal administratif ou en cas de soustraction qualifiée de l'impôt sur les huiles minérales au sens de l'art. 38 de la loi sur l'imposition des huiles minérales. Les tribunaux auront ainsi une plus grande marge d'appréciation pour prononcer une sanction adaptée.

État: dans le cadre de la révision en cours de la loi sur les douanes, le Conseil fédéral prévoit de faire passer à trois ans de peine privative de liberté la sanction encourue en cas de soustraction douanière qualifiée.

4 Statistiques de la contrebande de viande

4.1 Situation actuelle

À l'heure actuelle, l'AFD ne tient pas de statistiques séparées des cas de contrebande de viande. Ces cas figurent dans les statistiques des affaires pénales en tant qu'infractions à la loi sur les douanes et à la loi sur la TVA et sont donc perdus parmi les milliers d'affaires pénales que l'AFD traite chaque année.

4.2 Répercussions de la tenue de statistiques

Si l'AFD doit à l'avenir tenir des statistiques spéciales pour la contrebande de viande, les forces d'engagement devront relever des informations supplémentaires. Cela engendrera nécessairement un surcroît de travail administratif, au détriment de l'activité de contrôle et d'enquête. La charge supplémentaire dépendra du degré de détail des statistiques.

S'agissant des cas de contrebande par métier et par habitude, seules les investigations de longue haleine menées par le domaine de direction Poursuites pénales permettent de déterminer l'ampleur globale d'infractions qui, en grande majorité, ont été commises dans le passé. Ces enquêtes pénales permettent souvent d'apporter la preuve que de grandes quantités de viande ont été introduites en contrebande en Suisse, parfois une ou plusieurs années auparavant. Les quantités découvertes a posteriori devraient être intégrées aux statistiques des années précédentes, de sorte que les chiffres ne cesseraient de changer. Par conséquent, les statistiques permettraient de dégager des tendances sur plusieurs années, mais ne se prêteraient pas à des comparaisons annuelles. Les informations disponibles actuellement en interne suffisent à l'AFD pour analyser la contrebande de viande et identifier les évolutions et tendances. L'AFD découvre ainsi régulièrement des cas de contrebande de viande de grande ampleur. En outre, l'expérience montre que la contrebande de viande est soumise à des facteurs qui évoluent rapidement (prix à l'intérieur du pays, offre et demande en Suisse, prix d'achat à l'étranger, taux de change, etc.): il serait donc d'autant plus difficile de tirer des enseignements des statistiques.

Rapport en réponse au postulat 17.3225 Dettling «Freiner efficacement la contrebande de viande»

Si des statistiques annuelles de la contrebande de viande devaient être tenues, malgré leur pertinence limitée, il faudrait en définir le degré de détail. Pour que le travail de saisie de l'AFD puisse demeurer raisonnable, il faudrait se limiter aux informations et cas suivants:

- quantité à partir de 10 kg;
- viande non transformée (fraîche, réfrigérée, congelée), et
- espèce animale (bœuf, veau, porc, volaille ou autres espèces).

Les collaborateurs de l'AFD devraient collecter et saisir manuellement ces informations pour chaque cas. Il faudrait procéder à une adaptation unique du système de rapports. Selon une première estimation, les coûts devraient être supportables.

Avec ce degré de détail, l'AFD estime que les statistiques recenseraient environ 2000 cas par an. Elle table sur environ 400 heures de travail supplémentaires par an. Si tous les cas de contrebande de viande devaient être saisis en détail à des fins statistiques, la charge supplémentaire serait d'au moins 4000 heures par an. Saisir tous les cas engendrerait une charge de travail supplémentaire disproportionnée.

Tous les cas de contrebande de viande ne sont pas découverts et des relevés statistiques détaillés n'y changeraient rien. Comme le Conseil fédéral l'a fait remarquer dans d'autres réponses au Parlement, la contrebande découverte de viande se situe à un bas niveau par rapport aux quantités de viande importées légalement.

En outre, si des statistiques spéciales étaient tenues pour la contrebande de viande, d'autres branches touchées par la contrebande formuleraient probablement des exigences analogues.

Dans le cadre du programme de numérisation et de transformation DaziT⁴ de l'AFD, la saisie automatique des données statistiques sera mise en œuvre lors de l'adaptation des systèmes dans le domaine de la contrebande de viande également. Cela permettra d'améliorer les données statistiques sans augmenter les tâches administratives du personnel de contrôle.

4.3 Conclusion

La tenue de statistiques détaillées accessibles au public serait en principe possible. Cependant, l'utilité de ces statistiques serait faible par rapport au surcroît de travail engendré pour l'AFD, étant donné le peu d'enseignements qu'il serait possible d'en tirer. L'AFD dispose déjà de données suffisantes pour évaluer la situation et déclencher des activités de contrôle et d'enquête débouchant régulièrement sur la découverte de cas de contrebande de viande. Il semble donc que des relevés statistiques détaillés n'apporteraient guère de valeur ajoutée et ne permettraient pas de faire plus de découvertes. Le Conseil fédéral reconnaît toutefois le besoin du grand public d'être informé de manière adéquate dans ce domaine sensible. D'une part, l'AFD prévoira dans le cadre de DaziT la saisie automatique des données relatives à la contrebande de viande et d'autre part, elle continuera à communiquer activement à propos des cas de grande ampleur découverts.

⁴ Le programme DaziT est l'élément clé de la modernisation et de la numérisation de l'AFD. Le nom du programme se compose de «dazi», le mot romanche désignant la douane, et de la première lettre du mot «transformation». DaziT est un programme de transformation globale. Dans ce cadre, les processus douaniers et de perception des redevances ainsi que les activités de contrôle et de sécurité de l'AFD sont simplifiés et numérisés. Lancé officiellement le 1^{er} janvier 2018, le programme DaziT court jusqu'à fin 2026. Pour de plus amples informations, voir www.dazi.admin.ch.

5 Augmentation des effectifs de l'AFD

5.1 Situation actuelle et évaluation des répercussions d'une augmentation des effectifs

Le développement organisationnel de l'AFD qui accompagne le programme DaziT prévoit le rassemblement des forces opérationnelles afin de renforcer les tâches de contrôle et de sécurité.

L'activité de contrôle de l'AFD est ajustée aux risques et assistée par des moyens techniques de surveillance. La découverte régulière de cas de contrebande – également de viande et de produits carnés – confirme que le dispositif de contrôle de l'AFD fonctionne. La lutte contre la contrebande n'est pas menée uniquement par le domaine de direction Opérations ou le Cgfr, mais conjointement par toutes les unités opérationnelles de l'AFD. L'AFD est soutenue dans ce domaine par de nombreuses autorités partenaires (police, autorités cantonales, offices fédéraux comme l'OSAV et l'OFAG). L'étroite collaboration avec l'OFAG dans le domaine de l'analyse des risques et de l'échange d'informations, par exemple, contribue à freiner la contrebande de viande. Le programme de transformation DaziT renforcera encore les liens, notamment grâce à des instruments informatiques d'analyse de la situation, des risques et des données. La numérisation et l'automatisation libéreront des ressources en personnel au profit de l'activité de contrôle. Une analyse poussée des réseaux, notamment, contribue à la découverte de réseaux professionnels de contrebande. Dans ce contexte, cela n'aurait guère de sens d'augmenter uniquement les effectifs du domaine de direction Opérations en vue de renforcer la lutte contre la contrebande de viande.

L'AFD accomplit non seulement sa tâche fiscale, mais participe aussi à l'exécution de 400 actes législatifs de la Confédération autres que douaniers concernant 104 domaines. Les forces de contrôle à la frontière doivent donc être capables, dans le cadre de leur activité de contrôle, de réagir à toutes les questions et tâches relevant de la compétence de l'AFD. Même si l'augmentation des effectifs de contrôle pouvait en principe se traduire par une hausse des infractions découvertes à la frontière, il ne serait ni possible ni efficient d'affecter ces ressources supplémentaires exclusivement à la lutte contre la contrebande de viande. L'AFD utilise son personnel pour garantir un filtre de sécurité aussi complet que possible à la frontière. La formation et le perfectionnement accordent par conséquent une grande importance à la polyvalence, afin que l'engagement des collaborateurs puisse répondre aux besoins de la situation. Dans le cadre de la mise en œuvre du développement de l'AFD, il est question d'un contrôle à 360°.

Les découvertes régulières montrent que l'AFD lutte déjà efficacement contre la contrebande de viande avec les ressources actuelles.

La réponse à la contrebande de viande par métier et par habitude ne se trouve pas en premier lieu dans la mobilisation de personnel supplémentaire à la frontière, mais dans l'utilisation de la technologie moderne et le développement d'une analyse des risques encore plus élaborée.

5.2 Conclusion

Le programme de transformation DaziT lancé en 2018 augmente l'efficacité et l'efficacé des contrôles au profit de la population, de l'économie et de l'État. À cette fin, toutes les données disponibles pour l'analyse des risques sont notamment utilisées en réseau. La numérisation et l'automatisation des processus de travail libéreront des effectifs en faveur de contrôles plus ciblés et plus fréquents. Des instruments informatiques modernes viendront

appuyer les forces de contrôle de l'AFD. Le Conseil fédéral estime que cette approche permettra à moyen terme de mieux répondre à l'objectif du postulat que le renforcement proposé des effectifs⁵.

6 Sanctions en cas de contrebande de viande par métier

6.1 Infractions déterminantes et sanctions prévues

En cas d'importations illégales répétées de viande, les infractions commises et les sanctions prévues sont actuellement les suivantes:

- soustraction douanière, mise en péril douanière et trafic prohibé par habitude (infractions douanières au sens des art. 118 à 120 LD): selon la gravité de l'acte, amende pouvant atteindre 7,5 fois le montant des droits de douane soustraits et/ou peine privative de liberté d'un an au plus;
- soustraction de la TVA (art. 96 LTVA): amende de 800 000 francs au plus.

Conformément aux dispositions légales, la peine applicable est celle prévue pour l'infraction la plus grave. Dans le domaine de l'importation illégale de viande, l'infraction la plus grave est généralement l'infraction douanière par habitude. L'AFD poursuit et juge ces infractions, sauf en ce qui concerne les peines privatives de liberté, qui sont prononcées par les autorités pénales cantonales.

Outre les infractions pénales susmentionnées, les faits peuvent constituer une infraction à la loi sur les épizooties ou à la loi sur les denrées alimentaires:

- la loi sur les épizooties (LFE) prévoit des délits et des contraventions (art. 47 et 48 LFE). En fonction de la gravité des faits, la peine encourue est une amende de 20 000 francs au plus⁶ ou une peine privative de liberté d'un an au plus;
- la loi sur les denrées alimentaires prévoit des crimes, des délits et des contraventions (art. 63 et 64 LDAI). En fonction de la gravité de l'infraction, la peine encourue est une amende de 80 000 francs au plus ou une peine privative de liberté de cinq ans au plus.

Il y a concours parfait entre les infractions visées par les dispositions pénales de la LDAI et de la LFE d'une part et de la LD d'autre part (art. 49 du code pénal; art. 126 LD; art. 52, al. 4, LFE; art. 66, al. 4, LDAI). Par conséquent, lorsque l'auteur a commis une infraction à plusieurs actes législatifs, la peine qui sanctionne l'infraction la plus grave peut être augmentée dans une juste proportion.

6.2 Sanctions monétaires, amendes

6.2.1 Situation actuelle

Étant donné que la viande et les produits carnés sont soumis à des droits de douane très élevés en cas d'importation illégale, la peine encourue de 7,5 fois le montant de ces droits

⁵ Lors de sa séance du 10 avril 2019, le Conseil fédéral a posé les jalons du développement de l'AFD. Sous le nouveau nom d'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), l'AFD adapte son organisation aux nouvelles exigences, afin de pouvoir continuer à assumer son mandat dans un environnement en pleine mutation et de saisir les chances offertes par le numérique. Pour de plus amples informations, voir <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués/communiqués-conseil-federal.msg-id-74650.html>.

⁶ La révision du 19 juin 2020 de la loi sur les épizooties prévoit le relèvement à 40 000 francs du montant maximal de l'amende visée à l'art. 47 LFE. Cette modification devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Rapport en réponse au postulat 17.3225 Dettling «Freiner efficacement la contrebande de viande»

est lourde. En outre, ces droits sont perçus a posteriori si la viande ne peut pas être détruite sur place. Par conséquent, la charge financière pesant sur l'auteur est potentiellement bien plus élevée en cas de contrebande de viande que pour d'autres infractions douanières. En règle générale, le bénéfice réalisé illégalement est entièrement perdu.

Exemple

Importation illégale de 100 kg de viande de bœuf destinée à la vente.
Prix d'achat: environ 2260 francs; droits de douane: 2212 francs (THCT); TVA: 111,80 francs; amende: 16 590 francs au plus.

En raison du principe constitutionnel de la proportionnalité et de celui de l'égalité de droit (par rapport à d'autres marchandises soumises à des droits de douane moins élevés), il n'est pas possible de prononcer la peine maximale, de sorte que les amendes infligées dans ce domaine s'élèvent souvent à une à deux fois le montant des droits de douane. En outre, pour les amendes supérieures à 5000 francs, les critères de fixation de la peine prévus par le code pénal sont déterminants: il faut notamment tenir compte de la situation personnelle de l'auteur – par exemple de sa situation financière modeste –, ce qui peut entraîner une nouvelle réduction de l'amende.

6.2.2 Répercussions possibles d'une augmentation des amendes

Les amendes sont déjà substantielles pour les personnes concernées, y compris par rapport à celles dues en cas d'importation illégale de marchandises soumises à des droits de douane moins élevés. L'AFD est d'avis qu'un durcissement de cette pratique n'aura pas d'effet préventif général ou spécial. L'amende étant déjà très élevée, une amende plus lourde ne sera guère plus dissuasive.

Dans la plupart des cas, la situation financière de l'auteur est modeste. Par conséquent, malgré la prise en compte de sa situation financière, la personne condamnée ne peut pas régler l'amende et risque de voir celle-ci convertie en peine privative de liberté de trois mois au plus, un jour d'arrêts étant compté pour 30 francs d'amende. Ainsi, dès que l'amende dépasse 2700 francs, c'est toujours la durée maximale de la peine (trois mois) qui est infligée. Si l'amende est dix fois plus importante, la durée de la peine prononcée en conversion de l'amende ne sera pas plus longue, car la loi l'interdit. Par conséquent, des amendes plus élevées ne changent rien dans ces cas. En outre, augmenter les amendes, alors que celles-ci sont déjà limitées en termes de proportionnalité, n'a pas d'effet préventif supplémentaire.

6.2.3 Conclusion

Le Conseil fédéral estime qu'une augmentation de l'amende maximale encourue ne permettra pas d'atteindre l'objectif, pour les raisons susmentionnées.

6.3 Sanctions non monétaires, peines privatives de liberté

6.3.1 Situation actuelle

L'AFD tente de renforcer la pratique pénale en transmettant les cas de soustraction douanière qualifiée pour jugement au tribunal pénal cantonal et en requérant des peines privatives de liberté. Cette pratique est mise en œuvre par l'AFD depuis la table ronde du 28 août 2017. Le temps dira comment la jurisprudence évolue en la matière (voir chiffre 3).

Rapport en réponse au postulat 17.3225 Dettling «Freiner efficacement la contrebande de viande»

En outre, depuis le 1^{er} octobre 2016, il est possible de prononcer une expulsion du territoire suisse en cas de soustraction douanière qualifiée (voir art. 66a^{bis} du code pénal). Il n'existe pas encore de jurisprudence pour les cas de l'AFD. Cette dernière entend toutefois requérir des expulsions du territoire auprès des tribunaux.

6.3.2 Répercussions possibles d'une augmentation de la durée des peines privatives de liberté

Avec l'allongement prévu dans le cadre de la révision de la loi sur les douanes de la sanction pénale maximale encourue en cas de soustraction douanière qualifiée à trois ans de peine privative de liberté, les tribunaux disposeront d'une plus grande marge d'appréciation pour prononcer une sanction adaptée. Le Conseil fédéral estime que cela aura un effet de prévention générale et spéciale. Avec cette durée, la soustraction douanière qualifiée restera un délit.

6.3.3 Conclusion

Dans le cadre de la révision en cours de la loi sur les douanes, le Conseil fédéral prévoit de faire passer la sanction pénale maximale encourue en cas de soustraction douanière qualifiée à trois ans de peine privative de liberté.

7 Remarques finales

Le Conseil fédéral considère qu'il faut poursuivre la lutte contre la contrebande de viande de manière efficace, car l'importation illégale présente un risque pour la santé des consommateurs et fait concurrence à la production indigène. La lutte doit se concentrer sur les cas de contrebande par métier et par habitude, et non sur les cas mineurs.

Le Conseil fédéral continue de penser qu'il n'est pas nécessaire de tenir des statistiques relatives à la contrebande de viande, car il ne serait pas possible d'en tirer des enseignements suffisants et fiables permettant de contribuer à résoudre le problème de la contrebande.

Augmenter les effectifs d'un seul domaine de l'AFD ne permettrait pas d'atteindre l'objectif visé par le postulat. La lutte contre la contrebande de viande est une tâche effectuée conjointement par diverses unités organisationnelles de l'AFD et d'autres autorités partenaires. Toute augmentation des effectifs devrait par conséquent être envisagée en faveur de l'ensemble de l'AFD. Des contrôles plus fréquents à la frontière entraîneraient plus que vraisemblablement une augmentation des découvertes, mais il s'agirait sans doute surtout de cas d'infractions mineures dans le trafic touristique. L'exécution de la procédure pénale dans ces cas mineurs mobiliserait cependant des ressources considérables, dont l'AFD serait privée pour poursuivre les cas de contrebande par métier et par habitude. Le programme DaziT en cours et le développement organisationnel de l'AFD qui l'accompagne amélioreront l'analyse des risques et les instruments de travail numériques. Parallèlement, la numérisation et l'automatisation libéreront des effectifs qui pourront être consacrés au renforcement des activités de contrôle.

L'allongement, prévu par le Conseil fédéral dans la révision en cours de la loi sur les douanes, de la sanction maximale encourue en cas de soustraction douanière qualifiée à trois ans de peine privative de liberté tient compte des préoccupations exprimées dans le postulat.