

Décembre 2023

Mission interministérielle sur la lutte contre l'importation illégale de produits carnés et d'espèces protégées

Loïc Dombreval – IGEDD
Christine Dubois – IS-DGDDI
Caroll Gardet - IGEDD
Marie-Hélène Le Hénaff – CGAAER
Olivier Robinet - IGEDD

Rapport n°015061-01



Rapport n°240001



Rapport n°23070



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Sommaire	3
Résumé.....	5
Liste des recommandations.....	6
Introduction	7
1 Le contrôle de l'importation des produits carnés et d'animaux vivants: un dispositif confronté à des faiblesses et à des risques persistants	8
1.1 Un trafic qui déborde largement les capacités de contrôle.....	8
1.1.1 Un trafic qui concerne un grand nombre de voyageurs	8
1.1.2 Un contrôle complet à l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle et à Orly, en septembre 2023	11
1.1.3 Le cas particulier des animaux vivants	12
1.2 Un trafic qui perdure en dépit de réels risques sanitaires, économiques et environnementaux	13
1.2.1 Des risques sanitaires réels bien que sous évalués	13
1.2.2 Des risques économiques en lien avec la santé animale potentiellement désastreux.....	14
1.2.3 Des risques majeurs en matière de conservation des espèces et des écosystèmes	15
1.2 Des réponses insuffisantes sur les plans international et européen.....	16
1.3 Conclusion sur les constats : malgré des risques nombreux et avérés, aucune solution n'est actuellement à l'œuvre	17
2 Contre ce trafic, agir à chaque étape du parcours voyageur et de manière coordonnée est indispensable	19
2.1 Mieux informer les passagers et les responsabiliser dès l'achat du billet.....	20
2.2 Mettre en place une politique tarifaire sur les billets non incitative pour le transport illégal de viande de brousse.....	22
2.3 Renforcer le contrôle à l'arrivée	24
2.3.1 Des actions de contrôle « coup de poing » qui mériteraient d'être reproduites compte tenu de l'ampleur du trafic.....	24
2.3.2 Renforcer les moyens de contrôle et les rendre plus efficaces.....	26
2.4 Mettre en place une stratégie pénale	27

2.5 Mieux caractériser le trafic, son ampleur, le marché et les risques sanitaires associés.....	30
2.6 Mettre en place un pilotage et une coordination entre toutes les parties prenantes.....	31
Conclusion	33
Annexes.....	35
2 Lettre de mission	36
3 Liste des personnes rencontrées	39
3 Glossaire des sigles et acronymes	42
4 Réglementation des importations de produits carnés et animaux vivants issus d'espèces protégées	44

Résumé

Depuis plusieurs années, les pouvoirs publics français semblent impuissants à empêcher l'entrée de produits carnés ou d'animaux vivants, d'espèces protégées ou non, importés illégalement dans les bagages de passagers arrivant dans les aéroports nationaux et en particulier parisiens. La réglementation européenne sanitaire et phytosanitaire, fondée sur des analyses des risques, prohibe strictement ces importations afin de protéger la santé de la population ainsi que celle de ses élevages, de pathogènes importés. Mais les contrôles exercés par les seuls services de la douane ne suffisent pas à enrayer ce trafic qui donne rarement lieu à un suivi judiciaire. De plus, la politique tarifaire des compagnies aériennes sur les pays d'origine permet, voire encourage, le trafic en offrant un doublement du poids des bagages pour une somme dérisoire comparée au prix du billet d'avion et au prix de revente des marchandises sur le territoire européen.

Ce trafic porte atteinte à la biodiversité s'agissant de produits animaux ou d'animaux vivants issus d'espèces protégées. La littérature scientifique a aussi montré que les risques sanitaires sont non nuls pour la santé humaine comme animale, avec de lourdes conséquences potentielles.

Idéalement, c'est au niveau européen, voire international que cette question devrait être traitée, particulièrement dans un contexte post-Covid 19. Toutefois, le temps long exigé pour des négociations à ces niveaux a conduit la mission à privilégier une réflexion à l'échelle nationale.

De nombreuses recommandations ont été émises, depuis plusieurs années, par des missions d'inspection, des parlementaires ou des organisations non gouvernementales. Force est de constater que ces recommandations n'ont pas été suivies d'effet ou n'ont pas donné les résultats attendus. La présente mission estime que cet échec est en partie dû à l'absence d'action coordonnée des nombreux ministères impliqués. Le groupe de travail interministériel constitué en 2023 pourrait permettre de commencer à lever cet obstacle en élaborant une feuille de route pilotée par un délégué interministériel dûment mandaté.

La coopération des compagnies aériennes est une condition nécessaire pour renforcer l'information des voyageurs depuis l'achat du billet jusqu'à l'arrivée à destination, pour mettre en place une obligation de déclaration sur l'honneur de non-transport des denrées interdites ou d'animaux vivants. En outre, les compagnies aériennes devraient être incitées à revoir leurs tarifs concernant l'export de bagages, aujourd'hui peu compatibles avec leur engagement RSE en termes de carbone, d'enjeux sanitaires et de biodiversité.

L'efficacité des contrôles douaniers devrait être renforcée en associant conjointement la responsabilisation des passagers, l'utilisation de chiens de détection, l'aménagement de locaux adaptés et l'utilisation d'outils d'intelligence artificielle. Ces contrôles accrus doivent aussi s'accompagner d'une véritable stratégie pénale entre la douane et les procureurs des tribunaux compétents afin de définir une procédure de traitement pénal gradué en fonction du type d'infraction et du degré de récidive.

Enfin, la mission recommande de lancer des programmes de recherche afin de mieux caractériser le trafic de viande de brousse et les risques sanitaires dans le cadre de l'initiative PREZODE.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** [Compagnies aériennes] Au moment de l'achat du billet, rappeler en mode « push » l'interdiction de transporter des marchandises prohibées en les listant exhaustivement ainsi que les risques encourus pour le contrevenant. Au moment de l'enregistrement, faire signer en ligne une déclaration sur l'honneur de non transport de marchandises prohibées en les listant exhaustivement. En cas de refus de signature de cette déclaration, refuser le transport des bagages. Si les compagnies refusent de faire évoluer leurs systèmes d'information, étudier de manière alternative la possibilité de faire distribuer par le personnel de cabine une « déclaration de douane simplifiée » à l'image du modèle australien, exigible lors du passage en douane..... 21
- Recommandation 2.** [DGAC, Compagnies aériennes] Inciter les compagnies aériennes à adhérer à une charte incluant des mesures pour limiter les impacts en termes de carbone, sanitaires et de biodiversité des bagages surnuméraires, notamment grâce à un tarif non incitatif conformément aux engagements pris lors de la 72^e assemblée IATA de lutter contre le trafic illicite d'espèces sauvages 23
- Recommandation 3.** [DGDDI] Renforcer l'action des agents de la douane chargés du contrôle et améliorer leur efficacité avec des moyens conjoints associant la responsabilisation des passagers, l'utilisation de chiens de détection, l'aménagement de locaux adaptés et l'utilisation d'outils d'intelligence artificielle pour valoriser les informations issues des contrôles de sécurité en amont..... 26
- Recommandation 4.** [DGDDI, Ministère de la justice, TGI compétentes sur les aéroports parisiens]. Mettre en place une stratégie pénale entre les douanes et les procureurs des tribunaux compétents permettant de définir une procédure de traitement judiciaire gradué en fonction du type d'infraction et du degré de récidive incluant l'application de l'amende transactionnelle, le cas échéant l'amende forfaitaire délictuelle ou un traitement judiciaire complet..... 28
- Recommandation 5.** [CGDD, MESR] lancer des appels à proposition de recherche afin de mieux caractériser : i) par une étude socio-économique le trafic de viande de brousse qui arrive en Europe ii) par un programme de recherche-action associant l'ANSES, le CIRAD et l'IRD dans le cadre de l'initiative PREZODE.les risques sanitaires associés à ce trafic29
- Recommandation 6.** [] Faire du GT sur les importations illégales de produits carnés et d'espèces sauvages dans les bagages des voyageurs une instance de concertation, de coopération et de suivi du plan d'action 2022-2027 de l'UE contre le trafic d'espèces sauvages (PAUE) pendant toute sa durée, afin d'associer un ensemble de parties prenantes à sa mise en œuvre, y intégrer un coordinateur scientifique et nommer un délégué interministériel ayant pour mission d'assurer la coordination entre les administrations et autres partenaires concernées et de porter les réformes nécessaires concernant la réglementation européenne. 31

Introduction

Accroissement de la population mondiale, intensification de l'élevage et développement des monocultures, densification des échanges et des transports, anthropisation des milieux, dégradation de l'environnement, déforestation et dérèglement climatique facilitent la propagation des pathogènes. Or, la santé des êtres vivants, quels qu'ils soient, végétaux, animaux et humains, et celle des écosystèmes sont fortement liées ; la santé des uns dépend de celle des autres.

Il est aujourd'hui avéré que les contacts croissants entre la faune sauvage et les animaux domestiques et l'Homme peuvent avoir des conséquences sanitaires néfastes. En effet, selon l'ANSES, au moins 60% des maladies humaines infectieuses ont une origine animale¹. De nombreuses épidémies apparues ces dernières années, comme celles causées par les virus de la Covid-19, Zika ou Ebola, ont en commun une origine animale. Selon d'autres sources, les pathogènes zoonotiques sont déjà à l'origine de plus de 75% des maladies infectieuses émergentes détectées chez l'homme.

L'ampleur des conséquences humaines, sociales, diplomatiques et économiques qu'une crise sanitaire peut engendrer n'est plus à démontrer. Cette prise de conscience a conduit depuis plusieurs années à développer l'initiative « une seule santé » (« One Health ») qui a pour objectif, par une coopération accrue de tous les acteurs de la santé publique, animale, végétale et environnementale, d'envisager les enjeux sanitaires dans leur globalité.

Alors que l'Union européenne a développé une réglementation sanitaire et phytosanitaire stricte, fondée sur des analyses de risque, afin de protéger la santé de ses citoyens, ainsi que celle de ses élevages, de pathogènes importés, les importations illégales de produits carnés ou d'animaux vivants ne peuvent rester un « angle mort » des politiques de contrôle. Elles nécessitent la mise en œuvre de mesures de lutte contre la fraude renforcées et l'implication de tous les acteurs.

C'est dans ce contexte que trois inspections (IGEDD, CGAAER et DGDDI-IS) ont été saisies afin i) d'évaluer spécifiquement la faisabilité, l'efficacité et la proportionnalité d'une mesure réduisant significativement la possibilité d'emport de bagages, ainsi que les conséquences commerciales pour les compagnies aériennes françaises, ii) de faire toute proposition utile, à la lumière de ces constats et analyses, sur les orientations qui pourraient être retenues afin que la réglementation du transport aérien prenne mieux en compte l'impératif de protection des espèces protégées et l'impératif de santé publique et animale ainsi que iii) de faire toute proposition concernant le renforcement de l'efficacité des contrôles aux frontières opérés par la douane.

Sur le sujet du trafic d'espèces sauvages et de viande de brousse, de nombreux constats et recommandations ont déjà été publiés : rapports des organisations non gouvernementales (ONG) telles que l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), le Fonds international pour la protection des animaux (IFAW) ou le Fonds mondial pour la nature (WWF), pour ne citer qu'elles, rapports parlementaires et propositions de loi, rapports d'inspections générales, résolutions du Parlement européen et plans d'action de la Commission européenne, règlement sanitaire international (RSI) de l'OMS, Organisation mondiale de la santé animale (OMSA), etc. Tout indique que pour autant, ce trafic ne baisse pas. Pire : il ne fait que croître.

Compte tenu des nombreuses propositions et recommandations déjà formulées qui apparaissent pertinentes mais qui n'ont pas été mises en œuvre ou ne l'ont été que partiellement, la mission s'est attachée à ne produire que quelques recommandations privilégiant les mesures nationales qui apparaissent les plus opérationnelles et applicables rapidement, tout en envisageant des actions de plus long terme.

1 <https://www.anses.fr/fr/content/one-health-une-seule-sant%C3%A9-pour-les-%C3%AAtres-vivants-et-les-%C3%A9cosyst%C3%A8mes>

1 Le contrôle de l'importation des produits carnés et d'animaux vivants: un dispositif confronté à des faiblesses et à des risques persistants

Chaque jour, des voyageurs arrivant de pays tiers font entrer sur le territoire de l'Union européenne, via les aéroports français, en particulier parisiens, des produits carnés de diverses origines, viandes d'animaux d'élevage, viandes prélevées sur des animaux sauvages ou animaux vivants d'espèces protégées ou non.

Contrairement à l'importation des produits carnés dans le cadre commercial qui est soumise au contrôle de conformité sanitaire via la délivrance de certificats sanitaires signés (SPS) des autorités du pays de départ par les services d'inspection vétérinaires et phytosanitaires (SIVEP) des postes frontaliers, l'importation de produits carnés dans les bagages des voyageurs est prohibée.

Le régime juridique concernant les voyageurs trouve son fondement dans le règlement (UE) n° 2019/2122 de la Commission européenne relatif aux contrôles officiels portant sur les flux commerciaux de produits alimentaires qui pose le principe de l'interdiction d'entrée sur le territoire européen, dans les bagages des voyageurs, de toute viande, produit à base de viande et produits laitiers. (cf. annexe 5)

Si ce principe juridique, la prohibition, est simple dans son énoncé, les modalités de sa mise en œuvre sont beaucoup plus complexes, ne permettant pas en l'état de prétendre à une efficacité satisfaisante.

Le contrôle des bagages des voyageurs relève en effet du seul filtre de la douane de chaque Etat-membre et force est de constater que dans la pratique, les moyens de faire respecter la réglementation sont insuffisants.

1.1 Un trafic qui déborde largement les capacités de contrôle

1.1.1 Un trafic qui concerne un grand nombre de voyageurs

Bien que la caractérisation des trafics soit complexe, autant pour ce qui concerne les quantités introduites et disséminées sur le territoire européen que la détermination de la nature et l'origine de ces viandes, les données disponibles confirment un volume significatif et régulier d'importations : 273 tonnes de viande d'espèces sauvages² seraient illégalement importées chaque année depuis l'Afrique via l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle.

Au-delà de cette estimation globale, l'ampleur du trafic reste difficile à établir.

La figure 1 ci-dessous recense les quantités de produits carnés saisis par la douane de 2018 à 2022 réparties par type de marchandises prohibées. A l'exception de l'infléchissement des saisies lié au fort ralentissement du trafic aérien pendant la période de la pandémie de COVID en 2020-21, ce graphique montre la constance du volume de trafic.

2 Chaber et al. (2010). The scale of illegal meat importation from Africa to Europe via Paris, Conservation Letters

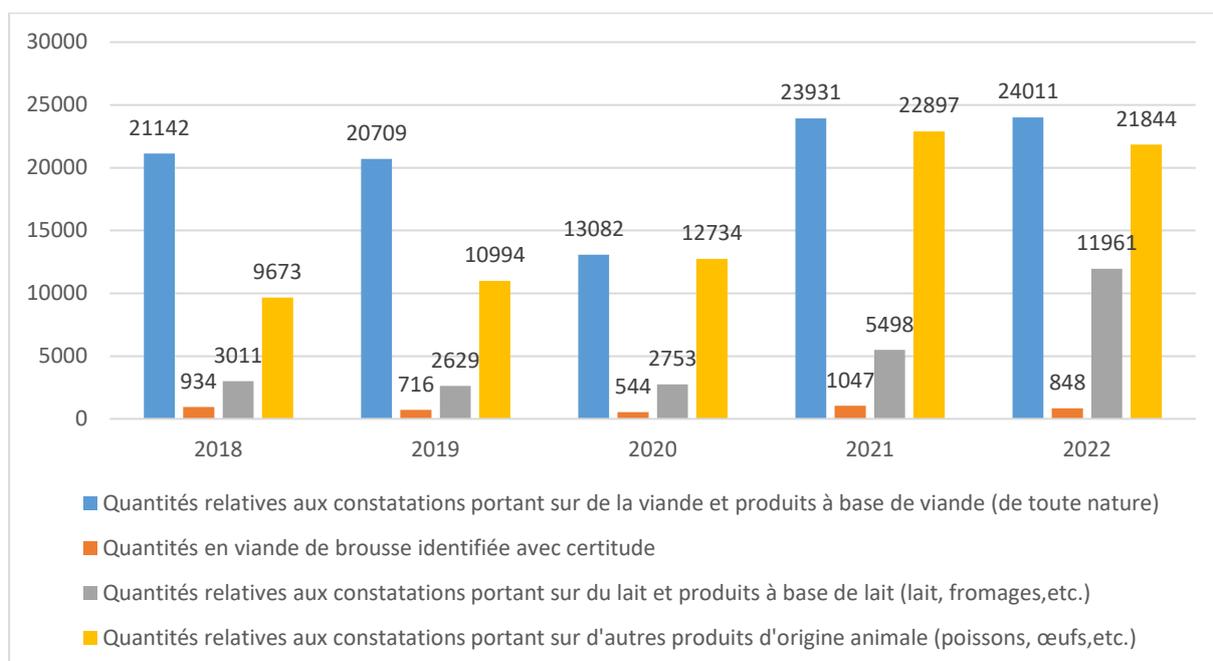


Figure 1 : Évolution des quantités (en kg) relatives aux constatations dans les aéroports français 2018-22 (source DGDDI)

Rapportés au nombre de constatations, il apparaît que les voyageurs contrôlés avec des produits carnés, transportent en moyenne de 2 à 3 kg de viande de brousse³ par voyage (et 10 kg pour les autres types de viande).

Le groupe ADP qui prend en charge la destruction des marchandises saisies⁴ estime à 43 tonnes les produits détruits en 2022, tous produits confondus. Le coût de destruction d'une tonne de marchandises s'élève à près de 2000 euros. L'analyse de ces trafics par l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP⁵) et le Bureau national des enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP⁶) souligne qu'ils se distinguent nettement des grands trafics criminels liés à des espèces protégées (corne de rhinocéros, ivoire, civelles, etc.) probablement plus lucratifs.

En revanche, le commerce de viande de brousse connaîtrait une « ubérisation » croissante : commande via les réseaux sociaux⁷, existence de « mules », etc. A ce stade, les enquêtes diligentées perdent la trace des produits, officiellement introuvables dans les restaurants africains.

3 Le terme « viande de brousse », également appelé viande sauvage ou encore viande de gibier se réfère à la viande de mammifères non domestiqués, de reptiles, d'amphibiens et d'oiseaux chassés pour la nourriture dans les forêts tropicales (source Wikipedia).

4 Les marchandises peuvent être abandonnées sur les tapis d'arrivée des bagages ou saisies par la douane lors du contrôle

5 Créé en 2004, l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique est un service de police judiciaire à compétence nationale dont la mission est de lutter contre les atteintes graves à l'environnement et à la santé publique (criminalité organisée, affaire complexes ou sensibles).

6 La Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP) est l'unité d'investigation du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire. Elle intervient sur l'ensemble du territoire pour lutter contre la délinquance organisée, notamment les trafics de sécurité sanitaire des aliments, d'identification des animaux domestiques, de santé des animaux et des végétaux vivants, de médicaments vétérinaires et de produits phytopharmaceutiques interdits ou falsifiés

7 Voir Etude » Moloney, Gossé et al.2023. « *Is social media the new wet market ? Social media platforms facilitate the online sale of bushmeat in West Africa* Publication One Health, mai 2023

Provenances sensibles (Nb de constatations) en 2022		Provenances sensibles (quantités) en 2022	
1	Egypte	1	Cote d'Ivoire
2	RDC	2	Congo
3	Congo	3	Egypte
4	Tunisie	4	Tunisie
5	Cameroun	5	Cameroun

Figure 3 : les pays de départ les plus significatifs (source : DGDDI)

Si un nombre réduit de pays européens semblent concernés, les points d'entrée de la viande sont bien les aéroports (temps de transport de moins de 10 heures). La France, via les aéroports parisiens, serait un point d'entrée majeur.

1.1.2 Un contrôle complet à l'aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle et à Orly, en septembre 2023

La mission s'est rendue à l'aéroport de Roissy-Charles de Gaulle pour assister à une opération douanière de contrôle systématique des bagages des passagers d'un vol en provenance d'Abidjan.

Elle a pu constater que la plupart des passagers transportent deux bagages, l'un contenant des effets personnels, l'autre de la nourriture (végétaux divers, préparations, sauces, produits carnés, etc.). La politique tarifaire appliquée par les compagnies aériennes à plusieurs pays d'Afrique encourage en effet l'emport de deux bagages de 23 kg puisque le second ne représente qu'un surcoût dérisoire (cf. § 2.2).

Les agents de la douane sont exposés en première ligne et sans protection sanitaire particulière en dehors de gants et de masques, lors des contrôles des bagages contenant de la nourriture. Compte tenu du nombre très important de passagers à contrôler, ces agents informent les contrevenants de la prohibition en vigueur mais n'ont bien souvent pas le temps d'établir des procès-verbaux à l'encontre des voyageurs en infraction qui prétendent souvent ignorer la réglementation et se déclarent parfois insolubles et pour qui la saisie des marchandises est déjà perçue comme une sanction.

Par ailleurs, les installations de contrôle douanier (bancs de visite, sacs de récupération, espaces de rédaction de procédure, etc.) sont exiguës et le contrôle systématique de tous les passagers d'un seul vol en provenance d'Afrique est matériellement impossible du fait de la remontée de la file d'attente qui bloque le hall de réception des bagages et finit par empêcher la sortie de la zone d'arrivée internationale des passagers des autres vols.

Le contrôle systématique est d'autant plus compliqué à gérer que la plupart des passagers voyagent avec deux fois plus de bagages que les voyageurs en provenance d'autres parties du monde.

A l'issue de la matinée et d'un contrôle qui n'a pu être complet pour les raisons déjà évoquées, 155 kg de produits carnés et 80 kg de végétaux ont été saisis.

A Orly, où un contrôle simultané a été réalisé, 608 kg de denrées prohibées (viande, poisson au-delà de 20 kg par passager et végétaux) ont été saisis.



Photo1. Echantillons de denrées saisies présentées à la mission lors de la visite à Roissy.

1.1.3 Le cas particulier des animaux vivants

La lettre de mission recommande de s'intéresser aux animaux vivants d'espèces protégées par la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacée d'extinction (CITES) introduits illégalement par des voyageurs.

Lors de sa visite de la station d'accueil de Roissy créée en 2021 et gérée par le groupe SACPA (Société d'assistance pour le contrôle des populations animales), la mission a pu constater que les animaux vivants importés illégalement par voie aérienne sont relativement peu nombreux. Il s'agit principalement d'insectes, d'oiseaux et de tortues. Le transport par voie automobile et ferry trans-Méditerranée semble plus propice au trafic d'animaux vivants de plus grande taille (grands rapaces, oiseaux exotiques, félins, primates, etc.).

En 2022, l'Association française des parcs zoologiques (AFdPZ), à travers ses 105 membres, a recueilli 1700 animaux (CITES ou non) mais n'a conservé aucune trace des flux, quantitatifs ou qualitatifs.

Si le risque sanitaire n'est pas à exclure, la mission estime que l'enjeu est davantage la préservation de la biodiversité et la maltraitance d'animaux déplacés de leurs milieux naturels pour une carrière de NAC⁸, souvent écourtée car leur élevage s'avère trop contraignant ou parce que la mode a changé.

La mission a considéré que les données disponibles sont trop faibles pour envisager une étude probante. Elle a dès lors concentrées ses travaux sur les produits carnés importés illégalement, issus d'animaux sauvages ou domestiques.

1.2 Un trafic qui perdure en dépit de réels risques sanitaires, économiques et environnementaux

En dépit des mesures mises en place au niveau européen pour maîtriser le risque sanitaire selon le principe de cordon sanitaire face à des crises épizootiques, les risques que comporte l'introduction d'individus et produits issus de la faune sauvage sont plus larges et peuvent être classés en trois catégories : pour la santé publique, pour la santé animale, mais également pour l'environnement en participant à l'appauvrissement de la biodiversité dans leur pays d'origine voire dans le pays de destination.

1.2.1 Des risques sanitaires réels bien que sous évalués

La crise de la COVID 19 a fait connaître au grand public une réalité déjà bien identifiée par les épidémiologistes sur le rôle que jouent les espèces sauvages en tant que réservoirs et vecteurs de maladies émergentes pour l'homme : environ 75% des maladies émergentes répertoriées chez l'homme sont des zoonoses, maladies animales transmissibles à l'homme. Avec la dégradation de leur habitat naturel, les occurrences de contacts entre les espèces sauvages et l'homme se sont accrues et avec elles les risques de transmission d'agents pathogènes aux humains.

Des preuves scientifiques solides montrent qu'Ebola et le syndrome d'immunodéficience acquise (SIDA) sont apparus chez l'homme suite à une transmission de virus par le biais d'activités liées à la viande d'espèces sauvages, tout comme la variole du singe, le coronavirus du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS-CoV-2) et le SRAS-CoV-212⁹

Pourtant, paradoxalement, les articles scientifiques traitant de la transmission à partir de viande de brousse, sont étonnamment peu nombreux, si on les compare à l'abondante littérature liée aux transmissions par des animaux vivants.

Concernant la viande de brousse, Van Vliet *et al.* (2017) ont réalisé une synthèse sur les risques de transmission d'agents pathogènes à l'homme à partir de viande d'espèces sauvages¹⁰. Dans une méta-analyse réalisée à partir de 50 articles scientifiques, les auteurs mettent en évidence le portage principalement sur les primates, les rongeurs et les ongulés, de pas moins de 25 espèces de parasites, 9 types de virus (dont Virus spumeux, Variole du singe, Marburg, Lassa, Ebola, Nipah et plusieurs Herpes) et 8 bactéries (dont *E coli*, *Salmonella sp.* et *Campylobacter sp.*) tous pathogènes pour l'homme.

Si le risque principal de contamination survient dans le pays d'origine, au moment de la mise à mort, du transport et de la découpe du gibier, les agents pathogènes peuvent persister dans les tissus pendant plusieurs jours. La recherche de virus à partir des saisies réalisées par la douane à l'entrée sur le territoire des Etats-Unis¹¹ a permis d'identifier, sur des tissus appartenant à des primates et des rongeurs, la présence de Rétrovirus (Virus spumeux du singe) et de virus de l'Herpes (Cytomégalo virus et Lymphocryptovirus) capables de contaminer la population.

9 Escot L. et Ringuet S. (2023). A point ou saignant ? la face cachée du commerce illégal de viande d'espèces sauvages touchant l'Europe. WWF France.

10 Van Vliet N. *et al.* (2017). Bushmeat and human health : assessing the evidence in tropical and subtropical forests. *Ethnobiology and conservation* 2017 1:3.

11 Smith KM, Anthony SJ, Switzer WM, Epstein JH, Seimon T, *et al.* (2012) Zoonotic Viruses Associated with Illegally Imported Wildlife Products. *PLoS ONE* 7(1)

Une étude similaire conduite à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle^{12,13} avec cette fois la recherche de bactéries, a montré la présence dans une majorité d'échantillons de bactéries zoonotiques dépassant les seuils autorisés (*Listeria monocytogenes*, *E coli* et *Salmonella sp.*).

Les modes de préparation et de consommation de la viande de brousse avec une cuisson prolongée et certains traitements de conservation (viande fumée ou boucanée) réduisent le risque de contamination par ingestion et expliquent peut-être qu'il n'y ait pas eu à ce jour de cas répertorié d'épidémie en Europe ayant pour origine la viande de brousse. Toutefois, ce risque ne peut être éliminé totalement, compte tenu des modes de transport utilisés (par avion, en soute non pressurisée), qui permettent un transit sur de longues distances en un temps très court et dans des conditions de température favorables à la conservation de ces agents pathogènes.

A ce titre, le transport aérien a été reconnu comme responsable de la propagation des épidémies de syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS), de grippe aviaire et d'Ebola¹⁴. Concernant le virus d'Ebola une étude du rôle des systèmes alimentaires dans la propagation du virus ¹⁵ montre que le virus était encore viable sur un macaque 7 jours après sa mort et pouvait persister jusqu'à trois semaines sur des supports animaux ou végétaux, à température ambiante ou au froid.

1.2.2 Des risques économiques en lien avec la santé animale potentiellement désastreux

Il existe une abondante littérature sur la présence de germes pathogènes présents dans la faune sauvage faisant l'objet de commerce international (légal ou illégal)^{16 17}.

La peste porcine africaine (PPA), la fièvre aphteuse, la peste bovine, la rage ou encore la tuberculose bovine, sont des maladies animales qui ont un impact sanitaire majeur dans les pays qui en sont infectés (outre leur caractère de zoonose pour les deux dernières).

Est particulièrement révélateur le nombre d'articles scientifiques publiés annuellement qui apparaissent lorsqu'on introduit les mots « faune sauvage » et « maladies émergentes » dans un moteur de recherche, qui passe de moins d'une dizaine dans les années 90 à plus de 200 en moyenne actuellement.

Smith *et al.*⁹ estiment à 5-20 Md USD le trafic illégal de faune sauvage qui ne subissent aucun contrôle sanitaire et font donc courir un risque majeur d'émergence d'une épizootie et de transmission à l'homme et à la faune sauvage indigène.

A titre d'exemple, l'épizootie de peste porcine africaine (PPA) qui a frappé Haïti en 1980, avait pour origine des eaux grasses contaminées avec des restes de repas de compagnies aériennes et a entraîné l'éradication totale de la totalité du cheptel porcin du pays (entre 1,5 et 2 millions) avec des conséquences sociales et économiques considérables pour la population¹⁸.

12 Chabert A.L. et Cunningham A. 2016. Public health risk from illegal imported African bushmeat and smoked fish. *EcoHealth* 13, 135-138.

13 Chabert A.L. *et al.* Examining the international bushmeat traffic in Belgium : a threat to conservation and public health. *One Health* 17(2023)

14 Notamment depuis 2000, les épidémies Ebola entre 2013 et 2016 en Afrique de l'Ouest, la grippe H1N1 au Mexique, le SRAS fin 2002 en Chine orientale.

15 Mann E, Streng S, Bergeron J, Kircher A (2015) A Review of the Role of Food and the Food System in the Transmission and Spread of Ebolavirus. *PLoS Negl Trop Dis* 9(12).

16 Craig S. coord.2021. A rapid review of evidences on managing risk of diseases emergence in the wildlife trade. World Animal Health Organisation (OIE) Paris.

17 Smith K.M. *et al.* 2017. Wildlife host for OIE listed diseases : considerations regarding global wildlife trade and host-pathogen relationships. *Vét. Med. and science* 2017 3(2).

18 Source mission.

Plus près de nous, l'émergence de la peste porcine africaine en Europe continentale a entraîné des mesures de protection drastiques aux frontières terrestres de l'hexagone avec la pose de clôtures et l'éradication des populations de sangliers sur une zone tampon afin d'éviter une introduction du virus sur le territoire national. Les conséquences économiques d'une telle introduction, outre les coûts d'indemnisation des abattages, de perte de production et de désinfection, sont liées à la perte du statut de pays officiellement indemne et conséquemment des possibilités d'exportation de produits porcins¹⁹.

L'actuelle épizootie d'influenza aviaire hautement pathogène aux conséquences désastreuses pour les filières de production de volaille est une autre illustration des conséquences économiques de l'apparition d'un virus sur le sol national²⁰.

1.2.3 Des risques majeurs en matière de conservation des espèces et des écosystèmes

L'impact du trafic de faune sauvage sur les populations animales et la santé des écosystèmes est également bien connu et a été à l'origine de la création de la CITES. Ce trafic a été reconnu comme une des menaces principales pour de nombreuses espèces sauvages telles que les éléphants d'Afrique, les rhinocéros pour l'ivoire ou les cornes, les grands félins, ou encore d'oiseaux ou de reptiles vivants pour un marché de collectionneurs pour ne citer que ces exemples.

Mais au-delà de ces cas bien connus, de nombreuses autres espèces sont menacées en raison de leur surexploitation à des fins de consommation humaine. Selon des études menées sur des produits d'animaux non domestiques saisis par les services de la douane en France, en Belgique et en Suisse, ayant fait l'objet d'une analyse ADN pour identifier l'espèce, respectivement 39%, 44% et 35 % des denrées saisies provenaient d'espèces inscrites à l'une des annexes de la CITES, et donc menacées d'extinction. C'est particulièrement le cas pour certaines espèces comme les primates et les pholidotes (pangolins), tous inscrits à la CITES⁵.

A l'échelle du bassin du Congo, où sont situés les principaux pays de provenance des viandes de brousse introduites dans les aéroports européens, 4,5 millions de tonnes d'animaux sauvages sont extraites annuellement, dépassant largement le seuil de soutenabilité pour les populations animales concernées²¹. Si le marché principal pour ces produits est constitué par les populations rurales qui y trouvent une source de protéines irremplaçable, cela concerne de plus en plus les villes, alimentant des circuits d'approvisionnement non durables. Dans ce contexte, le développement d'un marché international de viande de brousse, ne fait que rajouter une pression supplémentaire, en particulier pour certains groupes taxonomiques déjà en danger d'extinction tels que les primates, certains ongulés ou encore les pangolins.

Le cas du trafic de pangolins est intéressant à ce titre : sa mise en cause possible dans la transmission à l'homme et l'émergence de la pandémie de COVID 19 depuis le marché de Wuhan a mis la lumière sur le trafic mondial de ces espèces peu connues du grand public. La très forte demande des marchés est-asiatiques a entraîné la quasi disparition des populations locales de pangolins et le report de la pression sur les espèces africaines, dans des proportions non

19 La peste porcine africaine, identifiée récemment dans des populations de sangliers en Italie et Belgique près des frontières françaises, constitue un risque sanitaire et économique important, le statut de territoire indemne pour cette maladie étant exigé pour l'exportation de viande porcine (1.5 Mds€ au total dont 213M€ vers la Chine en 2020, source : IFIP, Institut du porc).

20 « 22 millions de volailles abattues – dont 30 % préventivement –, un coût économique colossal estimé à 1,1 milliard d'euros, des éleveurs exsangues et meurtris moralement, une filière entière, de l'amont à l'aval, mise à mal : les conséquences de l'épisode 2021-2022 d'influenza aviaire sont particulièrement catastrophiques. » Source : Assemblée nationale, Mission d'information sur la grippe aviaire et son impact sur les élevages, avril 2023

21 Nasi R., Taber A. and van Vliet N. (2011). Empty forests, empty stomachs? Bushmeat and livelihoods in Congo and Amazon basins, *International Forestry Review*, Vol. 13(3)

soutenables qui augmentent les risques d'extinction²².

Ainsi, contrairement au marché local où les prélèvements se font sur les espèces les plus abondantes et donc les plus faciles à prélever²³, le développement de marchés urbains et à l'étranger avec un fort pouvoir d'achat et davantage ciblé sur certaines espèces prisées peut avoir des conséquences considérables sur leur état de conservation. C'est particulièrement le cas pour les primates, espèces à longue durée de vie et faible taux de reproduction pour lesquelles les prélèvements ont le plus d'impact sur la dynamique des populations²⁴.

Enfin, l'introduction d'espèces sauvages vivantes ou mortes peut avoir une influence sur les écosystèmes des pays de destination par l'introduction de pathogènes. C'est par exemple de l'introduction en Amérique du nord et en Europe à partir de grenouilles importées du champignon *Batrachochytrium dendrobatidis*, qui décime les populations d'amphibiens en Amérique centrale et sa dissémination dans le milieu naturel est la cause du déclin de certaines espèces autochtones²⁵.

Les interrelations entre santé humaine ou animale, les écosystèmes et la multiplication des circuits de transmission des agents pathogènes obligent à avoir une démarche holistique et systémique selon l'approche dite « One Health » ou « une seule santé ». Celle-ci fait la promotion des liens étroits entre la santé humaine, la santé de la faune et celle des écosystèmes. Cette perspective globale des chaînes d'approvisionnement mondiales a pour but de mieux analyser les zoonoses, et par là de prévenir le risque de pandémie.

1.2 Des réponses insuffisantes sur les plans international et européen

Face aux risques précisés ci-dessus, des réactions européennes et internationales existent.

A l'occasion de la 19e réunion de la CITES fin 2022, les parlementaires européens²⁶ ont invité la Commission européenne à intensifier la collecte de données sur cette question avec les États membres et à soutenir et coordonner une réponse de l'Union européenne face aux importations illégales de viande. Ils mettaient en exergue la nécessité d'une action conduite au niveau européen.

*Le plan d'action 2023-2027 de la Commission contre le trafic illicite de la faune sauvage*²⁷

Ce plan vise à apporter une réponse globale aux enjeux de ce trafic, y compris par la voie du e-commerce. Il est structuré autour de 4 priorités : traiter les causes profondes du trafic, renforcer et appliquer le cadre réglementaire et les politiques correspondantes et approfondir les partenariats avec les pays sources. L'approche est globale pour traiter la question sur l'ensemble de la chaîne - diminution de la demande, action anti-fraude, action judiciaire, rôle du secteur privé, « One Health » ... - en incluant davantage les organisations non gouvernementales et en poursuivant le soutien et la coopération avec les pays tiers.

Toutefois, les États-membres ne manquent pas d'appeler l'attention de la Commission sur les

22 Simon Denyer, CABAG (2022). Comprendre la consommation urbaine de viande de pangolin au Cameroun. Rapport pour WildAid.

23 FAO/CIFOR/CIRAD. 2017. Communautés locales et utilisation durable de la faune en Afrique centrale, par van Vliet N., Nguingiri J. -C., Cornelis D. et Le Bel S. (éds). Libreville – Bogor – Montpellier.

24 Wood K.L. et al. 2014. Report to CITES : CITES list of species at risk from illegal trafficking of bushmeat. Zurich University.

25 Parc national des Pyrénées, (2011). « Un champignon décime les crapauds accoucheurs des Pyrénées », Maxisciences.com.

26 Résolution du Parlement européen du 5 octobre 2022

27 Document Commission européenne COM(2022) 581 final du 9 novembre 2022

difficultés qu'ils rencontrent pour assurer les contrôles et faire respecter la prohibition. Très récemment, la France a proposé d'abolir les dérogations à l'interdiction d'importation par les particuliers, dérogations possibles sous certaines conditions (cf. annexe 4) pour les poissons, les œufs et le miel, et ce afin de rendre la réglementation plus lisible. Cette proposition a été rejetée par la Direction générale « Santé et sécurité sanitaire des aliments » au motif que l'analyse des risques sanitaires ne conclut à aucun danger pour ces produits soumis une prohibition relative.

Consciente de la difficulté pour la Commission européenne d'avoir une action volontariste sur la lutte contre un trafic qui ne concerne qu'un nombre limité d'États-membres, la mission plaide néanmoins pour une prise de conscience plus manifeste de la Commission du risque sanitaire et d'atteinte à la biodiversité, une écoute plus attentive des préoccupations des États-membres et davantage d'accompagnement pour les aider à assumer leurs responsabilités de contrôle aux frontières.

Sur le plan international, les avancées sont encore plus limitées en dépit du récent accord sur la protection de la biodiversité. En matière de réglementation sur la santé publique internationale, deux textes méritent néanmoins une attention particulière : le règlement sanitaire international (RSI) de 2005 et le nouveau projet d'instrument international contraignant de lutte contre les pandémies (cf. cadre juridique en annexe 5).

La révision de 2005 du Règlement sanitaire international (RSI)

Initiée par l'OMS, elle vise en effet à mettre en place ce dispositif en couvrant les maladies infectieuses mais également tout événement pouvant potentiellement avoir des conséquences sanitaires internationales. L'objectif du RSI, adopté par 196 états, est d'assurer le maximum de protection contre la propagation internationale des menaces sanitaires, tout en limitant les entraves au trafic international. Le RSI est ainsi le seul instrument international juridiquement contraignant en matière de sécurité sanitaire.

Le projet d'instrument OMS visant à améliorer la prévention, la préparation et la riposte face aux futures pandémies au niveau mondial permettra notamment, s'il est adopté :

- la détection précoce et la prévention des pandémies ;
- le renforcement du cadre international en matière de santé, l'OMS jouant le rôle d'autorité de coordination.

1.3 Conclusion sur les constats : malgré des risques nombreux et avérés, aucune solution n'est actuellement à l'œuvre

Après les crises de la Covid-19 et dans le contexte actuel de graves épizooties (peste porcine africaine, influenza aviaire hautement pathogène, etc.), il n'est plus besoin de prouver la nécessité pour l'Union européenne de faire respecter sa réglementation sanitaire, en particulier la prohibition des importations d'animaux vivants et de produits carnés hors accords sanitaires spécifiques.

Si la préservation de la biodiversité ne semble malheureusement pas encore une raison suffisante pour faire cesser les prélèvements d'animaux sauvages, l'argument sanitaire devrait être aujourd'hui suffisamment crédible, à défaut d'être totalement démontré et scientifiquement spécifié, pour faire cesser les importations illégales.

A cet égard, les évolutions en cours au niveau européen et international sont à encourager. La mission recommande de porter au niveau européen une politique volontariste pour diminuer le trafic de viande de brousse via les bagages voyageurs, en privilégiant une approche « Une seule santé ».

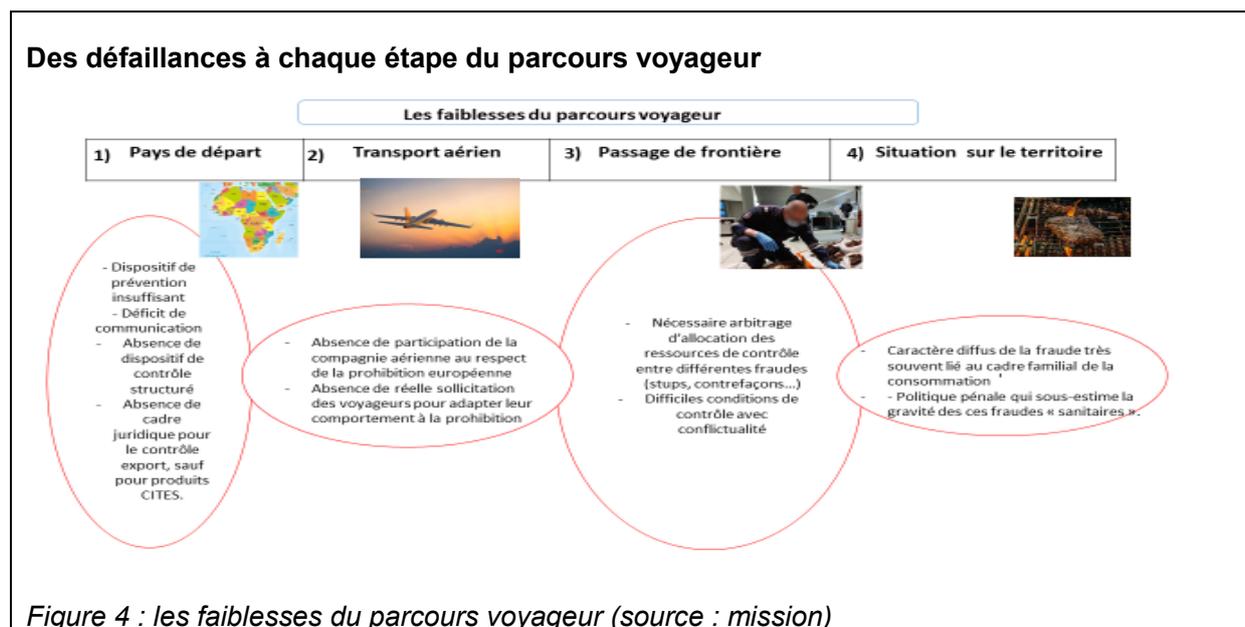
Toutefois, la lenteur de ces évolutions, concernant dans l'Union européenne un trafic qui touche une minorité d'Etats-membres, laisse craindre une absence d'effets à court-terme. La mission propose donc de concentrer les efforts sur les mesures pouvant être opérationnelles à court ou moyen termes au plan national.

Or, si de nombreuses propositions ont été faites pour lutter contre le trafic, elles n'ont que très partiellement été mises en œuvre.

La seconde partie du rapport a pour objectif de comprendre pourquoi aucun résultat n'a encore été atteint et de proposer des pistes de travail pour y remédier.

2 Contre ce trafic, agir à chaque étape du parcours voyageur et de manière coordonnée est indispensable

L'analyse des risques et des caractéristiques du trafic de viande de brousse et des diverses politiques menées jusqu'à présent pour tenter d'en venir à bout et les causes de leur échec montrent qu'il n'existe pas de mesure unique capable d'enrayer le trafic. Au contraire, la mission est convaincue à la lumière des exposés précédents que la seule façon d'avoir un impact significatif et durable sur ce trafic nécessite une réponse volontariste, globale et coordonnée, impliquant toutes les étapes du trafic et les différentes administrations et parties prenantes concernées :



Pour être efficaces, les contrôles doivent être accompagnés d'une information systématique des passagers au moment de leur enregistrement sur le vol quant à l'interdiction du transport de denrées animales et des poursuites judiciaires encourues afin de supprimer l'argument de l'ignorance de bonne foi.

Mais en retour, cette information n'aura d'effets dissuasifs que si la probabilité de contrôle est suffisamment forte, et qu'elle entraîne des poursuites systématiques en cas d'infraction, ce qui nécessite de mettre en place une stratégie pénale avec le parquet compétent pour les principaux aéroports concernés.

Par ailleurs, la poursuite systématique ne sera possible que si le volume de denrées à contrôler est compatible avec les moyens dont disposent les services de douane et les tribunaux pour traiter les infractions dans des délais raisonnables. Cela implique donc que soit mise en place en parallèle par les compagnies aériennes concernées, une politique tarifaire suffisamment dissuasive concernant le deuxième bagage.

Enfin ces actions nécessitent une approche coordonnée sur le long terme entre les différentes administrations compétentes : la douane, les services vétérinaires et phytosanitaires, les administrations des transports et de l'environnement et la justice, reposant sur une meilleure connaissance de ce trafic et des risques encourus.

Compte tenu des nombreuses propositions et recommandations déjà formulées qui apparaissent pertinentes mais qui n'ont été que peu ou pas mises en œuvre, la mission s'est attachée dans les

recommandations qui suivent à privilégier les mesures qui apparaissent les plus opérationnelles et rapides dans leur exécution, tout en envisageant des actions de plus long terme.

2.1 Mieux informer les passagers et les responsabiliser dès l'achat du billet

Les passagers débarquant à Roissy et transportant de la viande de brousse affirment très souvent leur ignorance de la réglementation. Bien qu'il soit permis de douter de leur bonne foi, il est aisé de constater qu'aucune information claire n'est communiquée aujourd'hui préalablement au voyage, durant celui-ci ou à l'arrivée sur le territoire français.

La mission recommande donc que les compagnies opérant en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest informent les voyageurs au moment de l'achat de leur billet et lors de l'enregistrement, de la réglementation et des peines encourues.



Figure 5 : affichages proposés par la DGDDI pour la sensibilisation des passagers

- Une déclaration sur l'honneur de l'absence de produits carnés ou d'animaux vivants dans les bagages pourrait être mise en place, ce qui serait une première initiative, certes incomplète, mais simple à mettre en œuvre.

La mission considère que le principe d'une déclaration de l'absence de transport de marchandises non autorisées aurait l'avantage d'appeler l'attention des voyageurs sur l'existence de prohibitions et de permettre de ce fait d'affaiblir à l'arrivée l'argument de leur ignorance de la réglementation.

Il a également été évoqué durant une séance du groupe de travail interministériel d'aller plus loin en refusant de transporter les bagages des passagers qui ne signeraient pas ce document. La mission approuve sans réserve cette proposition.

Durant le vol, les réglementations sanitaires relatives à la protection de la biodiversité pourraient être systématiquement rappelées aux passagers. Aujourd'hui, au motif d'assurer aux voyageurs le plus grand confort et « une expérience non anxiogène » à bord, ces informations sont certes disponibles sur les programmes proposés en vol sur les écrans individuels mais elles restent

d'ordre très général et doivent faire l'objet d'une recherche volontaire du passager sur l'interface.

La mission considère pourtant que seul le mode « push » (affichage automatique) permettrait une information efficace.

L'information des passagers avant leur départ, leur engagement volontaire lors de l'enregistrement et l'information systématique lors du vol seraient des progrès significatifs.

- Un outil alternatif serait, à l'instar de l'Australie, de *contraindre les passagers à une formalité douanière en vol afin de déclarer les marchandises transportées.*

Le cas de l'Australie

La réglementation prévoit que les passagers remplissent une déclaration de douane simplifiée appelée « *incoming passenger card* » qui leur est remise à bord de l'avion par le personnel de cabine. Il est en effet obligatoire de déclarer les marchandises et les produits transportés dans les bagages.

Les services de contrôle à l'arrivée vérifient la sincérité de la déclaration et le statut des marchandises avant de statuer sur la régularité ou non des importations envisagées.

The image shows a sample of the 'Incoming passenger card' for Australia. The form is divided into several sections:

- Top Section:** 'Incoming passenger card • Australia'. It includes fields for 'Family/surname', 'Given names', 'Passport number', 'Flight number or name of ship', and 'Intended address in Australia' (with 'State' dropdown).
- Declaration Section:** 'PLEASE COMPLETE IN ENGLISH WITH A BLUE OR BLACK PEN'. It contains a list of 11 questions about goods and items being brought into Australia, with 'Yes' and 'No' checkboxes. A 'DECLARATION' box states: 'The information I have given is true, correct and complete. I understand failure to answer any questions may have serious consequences.' There is a 'YOUR SIGNATURE' line and a 'TURN OVER THE CARD' arrow.
- Contact Details Section:** 'YOUR CONTACT DETAILS IN AUSTRALIA' (Phone, E-mail, Address) and 'EMERGENCY CONTACT DETAILS (FAMILY OR FRIEND)' (Name, E-mail, Phone, Mail address).
- Travel Details Section:** 'PLEASE COMPLETE IN ENGLISH'. It includes questions about the country of boarding, usual occupation, and nationality. It also has a section for 'PLEASE X AND ANSWER A OR B OR C' with options: 'A Migrating permanently to Australia', 'B Visitor or temporary entrant' (with 'Your intended length of stay in Australia' and 'Your country of residence' fields), and 'C Resident returning to Australia' (with 'Country where you spent most time abroad' field).
- Reason for Travel Section:** 'Your main reason for travel (X one only)'. It includes checkboxes for: Convention/conference (1), Business (2), Visiting friends or relatives (3), Employment (4), Education (5), Exhibition (6), Holiday (7), and Other (8).
- Bottom Section:** 'Date of birth' (Day, Month, Year), 'MAKE SURE YOU HAVE COMPLETED BOTH SIDES OF THIS CARD. PRESENT THIS CARD ON ARRIVAL WITH YOUR PASSPORT.', and a reference number '07191503'.

Pour sensibiliser les voyageurs sans aucune ambiguïté sur leurs responsabilités, la mission propose dans cette option de rendre obligatoire une « déclaration en douane simplifiée » par laquelle ils seraient invités à confirmer l'absence ou non de marchandises prohibées dans leurs bagages. Comme en Australie, ces déclarations pourraient être distribuées par le personnel de cabine, en plus d'une disponibilité sur les sites internet des autorités douanières et compagnies aériennes.

Le contrôle à l'arrivée serait effectué par la douane et une présence plus fréquente du SIVEP sur

les contrôles permettrait de renforcer l'expertise technique des viandes.

Ce dispositif déclaratif avant l'arrivée des voyageurs dans les aéroports européens devrait être complété par la possibilité pour ces derniers de se délester volontairement des marchandises prohibées qu'ils transportent avant de se soumettre aux contrôles douaniers (voir §2.3)

Recommandation 1. *[Compagnies aériennes] Au moment de l'achat du billet, rappeler en mode « push » l'interdiction de transporter des marchandises prohibées en les listant exhaustivement ainsi que les risques encourus pour le contrevenant. Au moment de l'enregistrement, faire signer en ligne une déclaration sur l'honneur de non transport de marchandises prohibées en les listant exhaustivement. En cas de refus de signature de cette déclaration, refuser le transport des bagages du passager. Si les compagnies refusent de faire évoluer leurs systèmes d'information, étudier de manière alternative la possibilité de faire distribuer par le personnel de cabine une « déclaration de douane simplifiée » à l'image du modèle australien, exigible lors du passage en douane.*

2.2 Mettre en place une politique tarifaire sur les billets non incitative pour le transport illégal de viande de brousse

Par des politiques tarifaires particulièrement attractives les compagnies aériennes incitent implicitement les passagers à prendre deux valises.

1 - La limitation à un bagage unique de 23 kg sur les vols à destination de la France et en provenance de l'Afrique centrale ou de l'Ouest

Cette limitation par voie réglementaire est une revendication ancienne de nombreuses ONG. Une proposition de loi modifiant certaines règles relatives au transport aérien international pour limiter le trafic d'espèces sauvages, présentée par Mme Laetitia Saint-Paul, députée, en août 2022 proposait « d'uniformiser les règles pour les bagages en soute autorisés par voyageur pour tous les vols commerciaux en provenance d'un pays hors Union européenne (UE), afin de réduire les risques sanitaires et environnementaux par une réduction du poids des bagages autorisés par voyageur à 23 kg maximum ».

Air France s'oppose à une telle mesure qu'elle juge inopérante et nuisible à sa compétitivité. En effet, toutes les compagnies aériennes qui opèrent depuis l'Afrique proposent une franchise bagage pour la classe économique. Si Air France devait limiter l'emport du deuxième bagage (la compagnie indique avoir d'ores et déjà une franchise bagage vers l'Afrique parmi les plus restrictives du marché), elle estime qu'elle serait affaiblie par rapport à la concurrence et verrait un report de trafic vers des compagnies moins regardantes.

Interrogée sur ce sujet, Air France a par ailleurs répondu à la mission : « *La potentielle perte de tous ces passagers en correspondance est estimée à 1,42 milliard d'euros. Cette estimation inclut les pertes cumulées des billets et des options, toujours sur l'ensemble du réseau AF (hors Afrique). Cette estimation représente donc la perte maximale (hors réseau Afrique) si les 3,9 millions de passagers abandonnaient Air France pour réserver sur une autre compagnie. A noter toutefois que cette estimation est basée sur des tarifs billets et options de 2019, lesquels ont connu des évolutions tarifaires depuis. Par conséquent, réévaluée à 2023, la perte financière serait*

supérieure. »²⁸

Air France n'a donc pas répondu à notre question et a largement surestimé les pertes induites par l'interdiction d'un second bagage puisque la question posée se limitait aux seuls passagers en provenance des pays africains les plus concernés par le trafic et ayant pour destination finale la France.

Par ailleurs, Air France a rappelé lors des échanges avec la mission, que « *chaque compagnie aérienne est libre de fixer sa politique tarifaire y compris pour la franchise bagage. La libre détermination de cette politique tarifaire est prévue par le droit de l'Union européenne et par des accords internationaux pour la plupart des destinations internationales.* »

La DGAC confirme que la mise en place de mesures réglementaires pour limiter le poids des bagages à l'échelle nationale ou européenne, irait à l'encontre de ce principe et imposerait de revoir la réglementation nationale et européenne. Cela imposerait également d'engager des démarches diplomatiques, dans le cadre des accords bilatéraux de services aériens, vis-à-vis des Etats concernés afin de les convaincre de la nécessité d'une telle limitation tarifaire.

La mise en place d'une démarche volontaire dissuasive pour le transport de viande de brousse

Compte tenu de ces contraintes, et avec l'objectif d'obtenir des avancées concrètes, la mission a examiné des mesures volontaires permettant un prix du second bagage qui ne soit pas une incitation au transport de viande de brousse.

En effet, on constate que le transport de marchandises interdites à l'importation dans les bagages des passagers se fait à des coûts dérisoires.

À titre d'exemple, Air France facture 50 euros le prix d'emport de 23 kilogrammes supplémentaires à l'aller et 33 euros au retour pour un vol aller-retour Charles de Gaulle-Kinshasa ou un vol aller-retour Charles de Gaulle-Abidjan. Ce tarif est approximativement le prix de vente d'un kilogramme de viande de brousse en France, assurant à celui ou celle qui transporte cette marchandise des marges considérables permettant de se rembourser une partie du billet. Les douaniers rencontrés par la mission confirment que des billets offerts en cadeau contre emport de viande de brousse semblent être une pratique courante.

Comme la limitation à un seul bagage, la facturation du second bagage à un prix dissuasif risque d'être une démarche longue à conduire au niveau européen et international.

Il est intéressant de noter que IATA interrogée par la mission a répondu ne pas souhaiter organiser la négociation d'un accord entre compagnies. Il existe pourtant en son sein un groupe dédié dont Air France fait partie : le Live Animals and Perishables Board (LAPB) qui « élabore des critères pour l'acceptation, la manipulation et le chargement d'animaux vivants, de denrées périssables et de produits de santé dans le transport aérien, comme indiqué dans les règlements de l'IATA sur les animaux vivants (LAR), sur les marchandises périssables (PCR) et sur le contrôle de la

²⁸ Suite à une relance d'Air France portant sur des questions centrées sur le sujet, à savoir le trafic en provenance d'Afrique, cette dernière a précisé à la mission que Pointe Noire, Abidjan et Kinshasa étaient les 3 escales africaines pour lesquelles la proportion de passagers destination de la France et voyageant avec 2 bagages ou plus est la plus forte. Elle se dit disposée à travailler sur des opérations de sensibilisation plus poussées en ciblant les 3 escales citées dans un premier temps. Pour ce faire, une collaboration coordonnée entre douanes, gouvernements africains et Air France lui semble indispensable pour être réellement efficace que ce soit en termes de communication/sensibilisation et détection en respectant le périmètre de responsabilité de chacun.

température (TCR). Ils comprennent des dispositions relatives à leur qualité et à leur sécurité pendant qu'ils sont sous la garde des membres de l'IATA et, le cas échéant, tout au long du cycle de transport. »

Il a semblé particulièrement surprenant à la mission, à une époque où le transport aérien n'a jamais été autant critiqué pour ses impacts environnementaux et conséquemment où les compagnies aériennes déploient de nombreux efforts pour « verdir » leur image et arborer des politiques RSE ambitieuses, de voir le peu d'entrain qu'elles semblent mettre pour avancer sur ces sujets. Il est pourtant également directement lié à celui de l'impact carbone (voir encadré ci-dessous).

Impact carbone de l'emport du deuxième bagage

Un vol entre Abidjan et Paris couvre une distance d'environ 5 500 km.

1 kg de bagage sur un vol Paris-Abidjan dégage environ 0,5 kg de CO₂.

23 kg dégagent donc environ 12 kg de CO₂

En prenant pour hypothèse un Boeing 777 de 300 sièges qui opère ce vol et 200 passagers transportant 1 bagage supplémentaire contenant 23 kg de viande de brousse, alors c'est 2,4 tonnes de CO₂ qui sont dégagés sur le trajet par ces bagages « surnuméraires ».

Selon les données de l'aéroport international Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan, il y a eu 6 120 vols entre Abidjan et Charles de Gaulle en 2022.

Pour la seule provenance d'Abidjan, ce sont donc près de 15 000 tonnes de CO₂ qui ont été dégagés par ces bagages qui par ailleurs portent atteinte à la biodiversité et exposent à des risques sanitaires majeurs.

Pour avancer concrètement, la mission propose que le gouvernement français promeuve auprès du secteur aérien une charte à laquelle les compagnies pourraient adhérer volontairement, dans l'esprit des engagements qu'elles ont pris en 2016 pour lutter contre le trafic illicite d'espèces animales. Lors de la 72^e assemblée de l'Association du transport aérien (IATA), les compagnies signataires s'étaient en effet engagées à travailler en partenariat avec les autorités gouvernementales et les organismes de conservation pour lutter contre le trafic d'espèces menacées. La démarche pourrait cibler tout particulièrement les compagnies opérant des services, directs ou en correspondance, au départ des escales identifiées comme sensibles.

Recommandation 2. [DGAC, Compagnies aériennes] Inciter les compagnies aériennes à adhérer à une charte incluant des mesures pour limiter les impacts en termes de carbone, sanitaires et de biodiversité des bagages surnuméraires, notamment grâce à un tarif non incitatif conformément aux engagements pris lors de la 72^e assemblée IATA de lutter contre le trafic illicite d'espèces sauvages

2.3 Renforcer le contrôle à l'arrivée

2.3.1 Des actions de contrôle « coup de poing » qui mériteraient d'être reproduites compte tenu de l'ampleur du trafic

Les actions de lutte contre la fraude s'exercent principalement par la douane, aux frontières, sans exclure toutefois des interventions en mode enquête, notamment par l'OCLAESP et la BNEVP.

Le trafic illicite de viande de brousse est également un **sujet d'intérêt pour les grands services internationaux de lutte contre la fraude**. A la fin de 2022, une opération de répression a été menée conjointement par INTERPOL et l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Elle a abouti à des centaines d'arrestations, portant un grand coup aux réseaux criminels de trafic d'espèces sauvages et de bois dans le monde entier.

Baptisée « Thunder 2022 », l'opération, qui a duré un mois (du 3 au 30 octobre), a rassemblé les services de police, les douanes, les cellules de renseignement financier et les organismes nationaux chargés de la lutte contre les atteintes aux espèces sauvages et au patrimoine forestier de 125 pays, soit le plus grand nombre de pays ayant jamais pris part à une telle opération depuis le lancement de cette initiative en 2017.

Au cours de cette opération, une demi-tonne de parties de pangolins destinées à l'Asie a été saisie au Nigéria et trois suspects ont été arrêtés en Uruguay alors qu'ils tentaient de passer en contrebande plus de 400 spécimens d'espèces sauvages protégées.

L'opération a mis en lumière la tendance continue du commerce en ligne des espèces sauvages avec 21 arrestations en Espagne et la saisie, en Italie, de 1850 oiseaux, résultant de deux enquêtes en ligne.



Figure 6 : Opération « coup de poing » contre le commerce illicite d'espèces sauvages et de bois : INTERPOL et l'Organisation mondiale des douanes unissent leurs forces - décembre 2022²⁹

La coordination internationale des actions de lutte contre la fraude renforce l'impact répressif par l'effet "multiplicateur" de l'échange de renseignement. Mis en commun entre les polices et les douanes, le renseignement a permis aux agents sur le terrain de détecter et de cibler les zones sensibles, l'accent étant mis sur les points de passage frontaliers terrestres et les aéroports, ainsi

²⁹ (source : <https://www.interpol.int/fr/Actualites-et-evenements/Actualites/2022/Operation-coup-de-poing-contre-le-commerce-illicite-d-especes-sauvages-et-de-bois-INTERPOL-et-l-Organisation-mondiale-des-douanes-unissent-leurs>)

que sur les parcs animaliers et les réserves naturelles.

Pour éclairer ces contrôles, le seul paramètre d'analyse de risque suffisamment discriminant est le pays de provenance. Sur cette base, les contrôles opérés à l'arrivée font apparaître que les voyageurs qui se mettent en situation de fraude ont des profils très variés.

2.3.2 Renforcer les moyens de contrôle et les rendre plus efficaces

Pour commencer à traiter le problème en profondeur, à ce stade du parcours du voyageur, il convient de mettre davantage ce dernier face à ses responsabilités. Il faut aussi donner les moyens aux agents de contrôle de distinguer les voyageurs qui ont fraudé par ignorance de la règle de ceux qui ont agi de mauvaise foi. Or, l'existence de l'intention de fraude est difficile à établir.³⁰

La mission propose, outre l'obligation pour les voyageurs de remplir avant leur départ une déclaration de non transport de marchandises prohibées (cf. §2.1), et une information au cours du vol, de disposer, avant les contrôles un bac d'abandon volontaire des denrées prohibées.

Ainsi, le fait de donner de fausses informations sur cette carte pourrait entraîner une lourde amende applicable directement par les services de contrôle à la frontière. Tant que les mesures proposées pour les deux étapes précédentes n'auront pas produit leurs effets, il faut cependant envisager avec les services douaniers de renforcer leur capacité d'action.

Former des équipes maîtres-chiens spécialisées dans la détection des produits carnés.

Dans certains pays (Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni...), les équipes de contrôle sont appuyées par des chiens entraînés à la détection de produits carnés. Les services techniques de la DGDDI ont confirmé à la mission qu'il est possible de faire mémoriser tout type d'odeur à un chien et de le former en conséquence à la détection de celle-ci, y compris des produits carnés. Il conviendrait de prévoir une brigade cynophile dédiée aux aéroports parisiens

Utiliser des outils d'intelligence artificielle pour exploiter les images de scanners à rayon X.

Cette piste prometteuse a été présentée à la mission par les représentants de IATA. A partir des enregistrements d'images au départ prises dans le cadre des contrôles obligatoires de sûreté, il est envisageable que ces données soient immédiatement rendues accessibles aux autorités de destination de l'aéronef pour être exploitées à des fins de sécurité et de recherche de marchandises illicites. L'analyse de ces images pourrait être conduite par addition d'intelligence artificielle programmée à l'identification des marchandises recherchées. La mission estime qu'il conviendrait d'expertiser ce type de procédé du point de vue technique et juridique, notamment à partir d'expérimentations en cours en Australie et en Afrique du sud³¹.

Faciliter le travail des services de douane en aménageant des locaux pour réaliser les contrôles renforcés sans perturber les flux de passagers après récupération des bagages.

L'expérience vécue par la mission montre qu'à l'aéroport de Roissy CDG, la réalisation de contrôles exhaustifs des bagages des passagers d'un vol se heurte rapidement à des problèmes logistiques des files d'attente des passagers provoquant un engorgement de la salle de réception des bagages.

30 La stratégie nationale biodiversité publiée en novembre 2023, prévoit la création d'un service à compétence nationale pour le contrôle du commerce et l'exploitation de certaines ressources naturelles, et la mise en place opérationnelle en 2024 d'une task force chargée de l'élaboration de la planification et de la mise en œuvre ses contrôles sur tout le territoire. Il est nécessaire que le sujet « viande de brousse » soit identifié comme une des priorités dans ce cadre.

31 Pirota V, Shen K, Liu S, Phan HTH, O'Brien JK, Meagher P, Mitchell J, Willis J and Morton E (2022) Detecting illegal wildlife trafficking via real time tomography 3D X-ray imaging and automated algorithms. *Front. Conserv. ci.* 3:757950.

Par ailleurs, la fouille de bagages se fait devant tous les autres passagers et le dessaisissement des biens délictueux entraîne des réactions de protestation avec prise à témoin des autres passagers qui rendent la situation délicate pour les agents chargés du contrôle. La rénovation du hall de réception des bagages menée récemment n'a pas prévu l'agrandissement du poste de contrôle douanier. Une réflexion devrait être menée désormais avec ADP pour organiser le contrôle des vols en provenance des principaux pays source de viande de brousse dans des conditions appropriées et permettre la rédaction de procès-verbaux sans perturber les flux de passagers sortant de l'aéroport (voir infra stratégie pénale).

Mettre en place une stratégie d'intervention « coup de poing »

Une telle démarche, en mobilisant les effectifs de douaniers sur les vols sensibles, combinés avec une information en amont et une publicité dans la presse, suivie d'interventions davantage ciblées sur un nombre limité de passagers sur chaque vol, suivie d'une instruction judiciaire systématique serait de nature à marquer les esprits et à influencer durablement sur le sentiment d'impunité lié à ce trafic.

Recommandation 3.

[DGDDI] Renforcer l'action des agents de la douane chargés du contrôle et améliorer leur efficacité avec des moyens conjoints associant la responsabilisation des passagers, l'utilisation de chiens de détection, l'aménagement de locaux adaptés et l'utilisation d'outils d'intelligence artificielle pour valoriser les informations issues des contrôles de sécurité en amont.

2.4 Mettre en place une stratégie pénale

Comme précédemment évoqué en § 1. 1.2 et 2.3, l'ampleur du trafic actuel, ne permet pas aux services douaniers de contrôler puis de traiter toutes les infractions sans perturber fortement la chaîne logistique de récupération des bagages à l'arrivée. Face à la pression du flux de voyageurs et au nombre élevé de bagages contenant des denrées en infraction, le traitement des constatations consiste généralement dans le seul dessaisissement de la marchandise en vue de sa destruction, sans poursuites judiciaires, ni infraction d'une pénalité dans le cadre d'une transaction douanière. Les douaniers sont d'autant moins enclins à transmettre des dénonciations de ces trafics à l'autorité judiciaire, que celles-ci ne donnent pas lieu à poursuites car considérées comme non prioritaires par rapport à d'autres types d'infractions et de délits.

Outre que ces actions ne sont pas dissuasives compte tenu de la faible valeur unitaire des denrées, l'absence de procédure de constatation d'une infraction prive d'informations intéressantes concernant la nature des produits et les risques sanitaires ou pour l'environnement. Ces informations permettraient pourtant de mieux caractériser le trafic (cf. § 2.5) et de sensibiliser les autorités judiciaires sur l'ampleur du trafic. Par ailleurs, l'absence de verbalisation de l'infraction ne permet pas de caractériser les cas de récidives pouvant s'inscrire dans un réseau d'approvisionnement d'un trafic organisé.

La mission considère comme essentiel de revoir le système actuel de sanctions, pour les rendre plus dissuasives exploitant les possibilités offertes par la transaction et en expérimentant l'amende forfaitaire délictuelle."

- *Mettre en place une stratégie pénale avec les tribunaux compétents sur les principaux aéroports concernés*

Une bonne coordination entre les services chargés des contrôles et les tribunaux compétents est essentielle : ces derniers doivent être sensibilisés sur les enjeux du trafic de viande de brousse et pour cela doivent être alimentés en données sur l'ampleur et les caractéristiques de ce trafic. Il faut ensuite mettre en place avec les procureurs généraux une stratégie pénale concertée entre la douane et les autres services d'inspection (OCLAESP, BNEVP) permettant de définir les modalités d'une réponse différenciée et graduée face aux infractions observées et de garantir une instruction complète des cas les plus graves.

- *Exploiter toutes les possibilités offertes par la transaction douanière*

En matière douanière, de manière générale, l'infraction est réglée soit par la voie judiciaire, soit par la voie transactionnelle³² qui est le mode de règlement contentieux majoritaire.

Dans ce dispositif, les seuils transactionnels qui fixent le plafond de traitement par la douane du règlement contentieux sont négociés avec les Parquets, celui de Bobigny pour les aéroports de Paris. Ils permettent aux services douaniers, en deçà de seuils quantitatifs variables suivant que les produits carnés relevant ou non de la CITES, de régler un litige via la rédaction d'un procès-verbal proposant une transaction immédiate à l'auteur des faits.

Le barème transactionnel³³ permet d'abord d'appliquer une amende dissuasive et adaptée aux faits constatés. Ce montant, à la main de la direction interrégionale dans les limites de l'article 350 CDN, et conforme à la politique du Parquet, est fixé en fonction des circonstances de chaque affaire et en relation avec la valeur des marchandises transportées. Le paiement de la pénalité s'effectue sur le champ ou de manière différée par la voie du recours forcé. Cette procédure est adaptée à des voyageurs le plus souvent non nationaux à l'encontre desquels la mise en œuvre de poursuites est plus incertaine.

La rédaction de l'acte transactionnel permet également de recueillir toutes les informations nécessaires à l'identification ultérieure du contrevenant et sur la marchandise de fraude, informations qui sont intégrées dans les applicatifs douaniers dédiés aux contrôles et à la lutte contre la fraude. Le contrevenant sera en état de récidive s'il commet une nouvelle infraction dans les 5 ans qui suivent la première constatation.

Dans ce contexte, l'absence de réponse contentieuse systématique constatée par la mission lors de sa visite à Roissy tient, selon la douane, au volume des importations illégales de produits carnés.

La transaction semble rester une solution juridique adaptée à l'intervention répressive de la douane en frontière sur des flux de passagers, pour les raisons exposées ci-dessus sous réserve de revoir ses modalités d'application en lien avec les parquets.

La mission recommande en conséquence d'appliquer de manière systématique un traitement pénal lors de constatations d'infractions quitte à ajuster la pression d'inspection en fonction des ressources humaines disponibles des services douaniers.

Dans ce cadre, la mission propose de faire un bilan de la mise en œuvre de ce dispositif à l'échéance d'un an et sa présentation au groupe de travail interministériel (cf § 2.6). En fonction des conclusions, elle recommande de tester l'amende forfaitaire délictuelle comme alternative à la transaction. L'objectif poursuivi est d'assurer en toute circonstance des sanctions dissuasives,

32 Transaction douanière (art. 350 du Code des douanes) : l'administration des douanes est autorisée à transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière ou pour infraction à la législation et à la réglementation relatives aux relations financières avec l'étranger

33 Voir décret n°2022-467 du 31 mars 2022 relatif à l'exercice de la transaction par la douane.

propres à traiter les récidives et permettre un traitement pénal à la hauteur des enjeux du trafic.

- *Expérimenter l'amende forfaitaire délictuelle*³⁴

Comme la transaction douanière, l'AFD éteint l'action judiciaire et permet de percevoir une amende pénalisante pour l'infacteur. En outre, elle entraîne une inscription sur le casier judiciaire et permet donc d'enregistrer les récidivistes. Le procès-verbal est envoyé à l'ANTAI³⁵ puis à la personne qui a un délai pour contester. Cela nécessiterait si on l'expérimente une adaptation du logiciel ANTAI et une information des tribunaux avant de lancer l'expérimentation.

Si la procédure est plus lourde à mettre en place que celle de la transaction douanière, elle revêt par principe en raison de son caractère systématique un effet dissuasif certain. L'expérimentation de l'AFD réclame l'organisation d'un échange entre les services répressifs, le ministère de la justice ainsi que l'ANTAI.

Quelle que soit la procédure de sanction appliquée, la mission plaide pour la sensibilisation des parquets sur le sujet et pour la renégociation d'une stratégie pénale concertée en frontière entre la douane et les parquets concernés, dans le cadre des protocoles locaux existant ou à modifier. Cela permettrait de définir les modalités d'une réponse différenciée et graduée face aux infractions observées et de garantir une instruction complète des cas les plus graves, en exploitant au maximum le potentiel des procédures disponibles.

- *Élargir le champ d'application des techniques spéciales d'enquêtes (TSE)*

La mission propose également d'élargir le champ d'application des techniques spéciales d'enquête (sonorisation, fixation d'image, interceptions...) qui ne peuvent être mises en œuvre que pour des infractions entrant dans le champ d'application des articles 706-73 et 706-73-1 du CPP³⁶. Elle recommande, comme propose l'OCLAESP, d'étendre l'utilisation des TSE même lorsque les importations ne concernent pas d'espèces prévues aux annexes CITES, en ajoutant la circonstance aggravante en bande organisée et en élevant le quantum de peine à 3 ans à l'infraction sanitaire prévue à l'article L237-3 du CRPM.

Recommandation 4. *[DGDDI, Ministère de la justice, Tribunaux judiciaires compétents sur les aéroports parisiens]. Mettre en place une stratégie pénale entre la douane et les procureurs des tribunaux compétents permettant de définir une procédure de traitement pénal et dès lors qu'une infraction est constatée, de l'appliquer de manière effective, graduée en fonction du type d'infraction et du degré de récidive, incluant la transaction, l'amende forfaitaire délictuelle ou un traitement judiciaire complet.*

³⁴ Prévue par les articles 495-17 et suivants du code de procédure pénale disposent lorsque la loi le prévoit, que l'action publique est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle fixée par la loi [...]. Elle n'est pas applicable en état de récidive légale, sauf lorsque la loi en dispose autrement. L'amende forfaitaire doit être acquittée dans les quarante-cinq jours qui suivent la constatation de l'infraction [...]. Toutefois, l'amende forfaitaire est minorée si l'intéressé en règle le montant soit entre les mains de l'agent verbalisateur au moment de la constatation de l'infraction [...]. A défaut de paiement ou d'une requête présentée dans le délai prévu au premier alinéa, l'amende forfaitaire est majorée de plein droit et recouvrée au profit du Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le procureur de la République.

³⁵ Agence nationale de traitement automatisé des infractions

³⁶ L'article 706-73-1 du CPP prévoit une possible utilisation des TSE pour les « Délits d'atteintes au patrimoine naturel commis en bande organisée (BO), prévus à l'article L. 415-6 du code de l'environnement ». Aussi, dès lors qu'il est avéré qu'il s'agit d'espèces CITES et que l'infraction est commise en BO, il est possible d'utiliser des TSE.

2.5 Mieux caractériser le trafic, son ampleur, le marché et les risques sanitaires associés

Si la mission s'est attachée à démontrer l'existence d'un risque non nul sur les plans de la santé humaine et animale et au-delà de conséquences avérées pour l'environnement, force est de constater que les données concernant ce trafic, aussi bien sur les plans qualitatifs (caractérisation des filières, espèces concernées) que quantitatifs restent parcellaires, issues de quelques études ponctuelles (cf §1.3).

Par ailleurs, si ces études révèlent la présence d'agents pathogènes dans nombre d'échantillons analysés pouvant causer potentiellement des contaminations humaines ou animales à l'origine d'épidémies ou d'épizooties, aucune étude ne se penche sur les circonstances possibles de contamination en fonction du type de denrée et des usages qui en sont faits. Il apparaît dès lors indispensable, en parallèle aux mesures de prévention et de contrôle à mettre en œuvre dès à présent, d'intégrer un volet scientifique pour mieux objectiver et caractériser le risque sanitaire. Cela passe par une sollicitation des acteurs de la recherche pour approfondir la connaissance des risques d'introduction de pathogènes pour les humains et les animaux d'élevage en corrélation avec une meilleure caractérisation du trafic.

Il convient donc pour renforcer l'action française en matière de lutte contre les importations illégales de viande d'espèces sauvages, d'en améliorer la compréhension grâce à l'étude :

- *du trafic de viande d'espèces sauvages vers l'UE via la France* (quantités, itinéraires, modes opératoires, implication de groupes criminels organisés, etc.), en vue notamment de mieux caractériser le marché en aval, en particulier concernant l'utilisation des médias sociaux pour la vente en ligne de viande de brousse et l'utilisation des vecteurs fret ou messagerie (aérien, maritime, express ou postal) pour son transport.

- *des risques sanitaires et de la bio-surveillance* associés au commerce illégal de viande de brousse, par des analyses génétiques d'identification des espèces animales concernées et des agents pathogènes présents à partir des saisies en douanes. Il convient également de mener des études sur les modes de conservation des viandes en lien avec la persistance des virus, mais aussi en aval, en effectuant des prélèvements et l'analyse d'échantillons sur les lieux de revente et de consommation. Ces études qui visent à mieux caractériser les risques de transmission de l'animal à l'homme, par la viande de brousse pourraient être réalisées en mobilisant des chercheurs du CIRAD, de l'IRD et de l'ANSES notamment dans le cadre du programme de prévention des risques zoonotiques et de pandémies PREZODE³⁷.

Recommandation 5. *[CGDD, MESR] lancer des appels à proposition de recherche afin de mieux caractériser : i) par une étude socio-économique le trafic de viande de brousse qui arrive en Europe ii) les risques sanitaires associés à ce trafic par un programme de recherche-action associant l'ANSES, le CIRAD et l'IRD dans le cadre de l'initiative PREZODE.*

37 L'initiative PREZODE - Prévenir les risques d'émergences zoonotiques et de pandémies –a été annoncée à l'occasion du One Planet Summit du 11 janvier 2021 consacré à la biodiversité. Initiée par trois instituts de recherche français - INRAE, le Cirad et l'IRD - en concertation avec une dizaine d'autres organisations de recherche, en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, PREZODE regroupe déjà plus d'un millier de chercheurs et combine des projets de recherche et d'actions opérationnelles.

2.6 Mettre en place un pilotage et une coordination entre toutes les parties prenantes

En dépit d'alertes régulières faites sur les risques sanitaires des importations de viande de brousse, sans parler des animaux sauvages vivants, la mobilisation des pouvoirs publics et des services répressifs n'a rien de comparable avec celle de la lutte contre les trafics de stupéfiants, de contrefaçons ou de cigarettes.

Cette sous-estimation par les autorités administratives et politiques de tels risques, a de quoi surprendre, davantage encore depuis la pandémie de COVID19.

Pour la mission, l'observation du phénomène à bas bruit passe à côté de son enjeu de politique sanitaire : le principe du cordon sanitaire européen ne fonctionne pas et fait courir des risques sérieux de zoonose dont la manifestation serait difficilement acceptable en période post-pandémique, ainsi que de sérieux risques sanitaires et économiques pour l'élevage européen.

En termes de gouvernance, il apparaît que la nature spécifique du risque associé à ce trafic place le pilotage de ce sujet à la croisée de plusieurs compétences : santé, agriculture, transport, environnement, coopération, affaires étrangères, commerce, ordre public, justice... De ce point de vue, la création d'un groupe de travail interministériel est une avancée intéressante.

Le groupe de travail interministériel sur les importations illégales de produits carnés et d'espèces sauvages dans les bagages des voyageurs a en effet été installé par la direction générale des douanes en collaboration avec le ministère chargé de l'écologie à la suite du déplacement de la Secrétaire d'État chargée de la biodiversité au terminal 2 de l'aéroport Charles de Gaulle le 15 février 2023.

Cette instance regroupe les différentes administrations impliquées (DGDDI, DGAL, DGALN, DGAC, OCLAESP, BNEVP, etc.), des représentants du secteur aérien (ADP, Air France), des entreprises privées (VINCI) et des organisations non gouvernementales : UICN, WWF, IFAW et Association Française des Parcs Zoologiques (AFdPZ).

Cette approche transverse conforme au principe d' « une seule santé » est prometteuse. En particulier, les ONG disposent de données précieuses sur la situation dans les pays d'origine. Cette connaissance est essentielle pour adapter la communication, autant que pour orienter et cibler les contrôles.

La création de ce groupe de travail associant l'ensemble des partenaires concernés a été saluée unanimement. Il s'est réuni à deux reprises depuis sa création en 2023 et a permis d'aborder l'ensemble des problématiques de manière transversale, ce qui faisait largement défaut jusqu'à présent. Présidé par le sous-directeur du commerce international de la DGDDI, le groupe de travail a permis d'élaborer un plan d'action comportant 18 mesures classées en quatre catégories (mission d'inspection, sensibilisation, cadre juridique et moyens).

Sur le fond, plusieurs axes de travail ont déjà été examinés, notamment la mise en place d'un plan de communication visant à sensibiliser les voyageurs aux risques encourus, le renforcement de la responsabilité tant des voyageurs que des transporteurs, la limitation du poids maximum des bagages en soute ou encore le développement d'actions de coopération afin de susciter une démarche d'adhésion volontaire de l'ensemble des compagnies desservant les pays à risque.

Si les propositions formulées dans le cadre de ce groupe de travail sont à saluer, il est trop tôt, après seulement une année d'existence et deux réunions, d'en mesurer l'efficacité. Mais, pour le portage des initiatives et propositions de ce groupe, la DGDDI pourrait rapidement ne plus être en maîtrise de l'ensemble des actions concernées qui excèdent largement son champ de compétence.

Par ailleurs, le groupe de travail devrait être élargi en intégrant en son sein des compétences scientifiques indispensables et en impliquant également un représentant du ministère de la santé compte tenu de l'importance de l'enjeu sanitaire.

La mission fait le constat d'un besoin de coordination interministérielle qui s'inscrit dans la durée, le groupe de travail ayant vocation à évoluer pour être une instance de dialogue et de concertation mais aussi de suivi de la mise en œuvre d'une feuille de route interministérielle.

Pour cela, la mission considère comme nécessaire que le groupe de travail soit animé et piloté par un cadre ayant toute légitimité pour assurer cette coordination et donc doté d'un mandat interministériel clairement défini. A ce titre, la désignation d'un délégué interministériel chargé de la lutte contre le trafic illégal de denrées animales et d'animaux vivants d'espèces protégées, permettrait d'incarner la volonté du gouvernement, de s'assurer de la nécessaire coordination entre les administrations et autres partenaires concernés, mais également de porter les évolutions nécessaires de la réglementation européenne.

En parallèle, le GT sur les importations illégales de produits carnés et d'espèces sauvages dans les bagages des voyageurs aurait vocation à être l'instance de concertation, de coopération et de suivi du plan d'action 2022-2027 de l'UE contre le trafic d'espèces sauvages (PAUE) pendant toute sa durée, afin d'associer un ensemble de parties prenantes à sa mise en œuvre.

Recommandation 6.

[MTECT, MASA, MEFSIN] Faire du GT sur les importations illégales de produits carnés et d'espèces sauvages dans les bagages des voyageurs une instance de concertation, de coopération et de suivi d'une feuille de route interministérielle et du plan d'action 2022-2027 de l'UE contre le trafic d'espèces sauvages pendant toute sa durée, afin d'associer un ensemble de parties prenantes à sa mise en œuvre, y intégrer un expert scientifique et nommer un délégué interministériel ayant pour mission de présider le GT, d'assurer la coordination entre les administrations et autres partenaires concernés et de porter les évolutions nécessaires de la réglementation européenne..

Conclusion

Après avoir rencontré les principaux acteurs concernés soit individuellement soit à l'occasion de la réunion du groupe de travail sur l'importation illégale de produits carnés, pu assister à l'aéroport de Roissy à une opération de contrôle douanier de bagages et visité les installations d'accueil des animaux, la mission a pu faire les constats suivants :

- Le transport illégal de produits carnés dans les bagages en provenance de pays du bassin du Congo et d'Afrique de l'Ouest est un phénomène généralisé parmi les passagers qui déclarent ne pas connaître la réglementation.
- Face à l'ampleur du phénomène, les douaniers se limitent le plus souvent à un dessaisissement des denrées sans suites judiciaires, ce qui limite l'effet dissuasif et prive de données statistiques fiables en l'absence bien souvent de caractérisation entre viande d'animaux domestiques et viande de brousse.
- Malgré la récente pandémie de COVID, l'émergence du concept « une seule santé », et les données scientifiques disponibles concernant les risques sanitaires humains et pour les animaux d'élevage ainsi que pour l'environnement de ce trafic, aucune des administrations rencontrées (à l'exception de celle de la douane directement concernée), y compris à l'échelon européen, n'a considéré ce phénomène comme une priorité dans son champ respectif de compétence.

Face à ce constat, et après analyse des nombreuses initiatives et propositions faites ces dernières années qui n'ont eu que peu d'effets, la mission est convaincue qu'une approche globale et cordonnée aux différentes étapes du parcours du voyageur est nécessaire. Cela implique :

- une information et une responsabilisation du passager avant l'embarquement ;
- une politique tarifaire sur le prix du deuxième bagage qui ne soit pas incitative ;
- des contrôles renforcés à l'arrivée, et une application de sanctions qui soient dissuasives grâce à une stratégie pénale concertée avec les tribunaux compétents.

Par ailleurs, face aux lacunes actuelles en matière de connaissance sur le trafic et les risques, des partenariats doivent être noués avec des organismes de recherche dans une démarche d'aide à la décision.

Enfin toutes ces actions ne pourront être menées sans une mobilisation de l'ensemble des acteurs autour de la mise en œuvre d'une feuille de route. A ce titre, la mission salue la création du groupe de travail dédié et appelle à sa pérennisation comme outil de concertation et de suivi du plan d'action et son pilotage par un fonctionnaire ayant un mandat interministériel.

La mission remercie vivement les administrations et personnes rencontrées pour leur disponibilité et en particulier la direction des douanes et droits indirects et les équipes de contrôle de Roissy pour avoir organisé pour la mission une opération de contrôle fort instructive pour prendre conscience des difficultés auxquelles ils sont confrontés dans l'exécution de leur mission.

**Loïc Dombrevail
IGEDD**



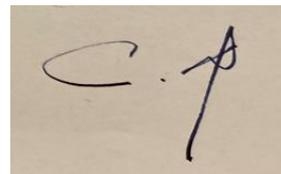
**Inspecteur général de
l'administration du
développement durable**

**Christine Dubois
DGDDI/IS**



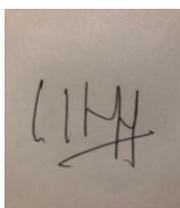
**Administratrice supérieure
des douanes**

**Caroll Gardet
IGEDD**



**Ingénieur des travaux publics
de l'Etat**

**Marie-Hélène Le Hénaff
CGAAER**



**Inspectrice générale de
l'agriculture**

**Olivier Robinet
IGEDD**



**Inspecteur général de santé
publique vétérinaire**

Annexes

2 Lettre de mission



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le

Nos références : MEFI-D23-04998

Lettre de mission

à

Monsieur le vice-président du Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux
Madame la cheffe de l'Inspection des services de la direction générale
des Douanes et Droits indirects
Monsieur le chef de service de l'Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

Objet : Lutte contre l'importation illégale des produits carnés et contre le trafic d'espèces protégées

L'importation de produits carnés dans les bagages des voyageurs est strictement prohibée par la réglementation européenne car elle constitue un risque de transmission de maladies animales et un danger pour la santé publique¹. En outre, ces importations participent à l'appauvrissement de la biodiversité, des viandes d'espèces protégées par la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ainsi que des espèces protégées vivantes étant régulièrement découvertes dans les bagages.

Les aéroports internationaux Paris-Charles de Gaulle et Paris-Orly constituent les premiers points d'entrée et de transit de viande d'espèces sauvages dans l'Union européenne. En France, en 2022, près de 25 tonnes de produits carnés ont ainsi été saisies dans les bagages de voyageurs, dont au moins 850 kilogrammes de viande de brousse, quantité certainement sous-évaluée. Ce phénomène se concentre en particulier sur des vols en provenance d'Afrique subsaharienne, notamment du Cameroun, du Congo, de l'Égypte et de l'Éthiopie.

¹ Les pathogènes zoonotiques sont à l'origine de plus de 75 % des maladies infectieuses émergentes détectées chez l'homme. Cf World Health Organization, South-East Asia Region, Western Pacific Region. Asia Pacific strategy for emerging diseases: 2010. New Delhi: WHO-SEARO; Manila: WHO-WPRO, 2011

En dépit de la prise de conscience du grand public sur les risques et conséquences des pandémies mondiales dans le contexte de la Covid-19, les saisies de produits prohibés introduits par les voyageurs sont en hausse. La lutte contre le trafic d'espèces sauvages et l'introduction de viande dite de brousse sur le territoire national, notamment par voie aérienne, constitue dès lors un enjeu sanitaire et environnemental.

Pour limiter ces risques sanitaires et environnementaux, en renfort de l'action des services douaniers en frontière, plusieurs initiatives existent. Il s'agit par exemple de :

- l'implication de nombreuses compagnies aériennes dans la lutte contre ce phénomène, au travers de la Déclaration de Buckingham Palace du 15 mars 2016 ou de la résolution de l'Association du transport aérien IATA de la même année² ;
- l'existence de groupes de travail dédiés aux niveaux national et local (aéroport Paris-Charles de Gaulle) pour identifier les moyens opérationnels les plus efficaces de lutte contre cette tendance ;
- l'adoption de plusieurs recommandations lors du Congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), à Marseille en 2020, dont la recommandation n° 47 « Traiter la criminalité organisée ayant un impact sur l'environnement comme une infraction grave » et n° 65 « Impliquer le secteur privé dans la lutte contre le trafic d'espèces sauvages » ;
- la promotion par l'UICN par exemple de solutions nouvelles autour notamment d'une uniformisation des volumes des bagages en soute pour tous les vols commerciaux, ou le renforcement de la responsabilité des transporteurs dans le transport des bagages des voyageurs.

Dans ce contexte, nous vous demandons de bien vouloir réaliser une étude sur la possibilité, les avantages et les inconvénients en termes d'impacts, de nouvelles solutions contre l'importation illégale de produits carnés et contre le trafic d'espèces protégées. Le rapport demandé devra notamment s'attacher à :

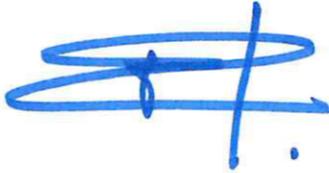
- évaluer spécifiquement la faisabilité, l'efficacité et la proportionnalité d'une mesure réduisant significativement la possibilité d'emport de bagages ainsi que les conséquences commerciales pour les compagnies aériennes françaises ;
- faire toute proposition utile, à la lumière de ces constats et analyses, sur les orientations qui pourraient être utilement retenues afin que la réglementation du transport aérien prenne mieux en compte l'impératif de protection des espèces protégées et l'impératif de santé publique ;
- faire toute proposition concernant le renforcement de l'efficacité des contrôles aux frontières opérés par les douanes.

Pour la réalisation de ce rapport, vous vous appuyerez en priorité sur les services du ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, en particulier la direction générale de l'Aviation civile et la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, ceux du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, en particulier la direction générale de l'alimentation, ainsi que ceux du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique, en particulier la direction générale des Douanes et Droits indirects.

² « Resolution on the illegal trade in wildlife », 72^{ème} Assemblée générale annuelle, 2016

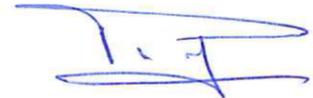
Vous pourrez utilement vous rapprocher d'autres services de l'État potentiellement intéressés par cette problématique (Intérieur, Justice, Santé, Affaires étrangères) et consulter les autorités sanitaires et douanières d'autres États membres (Belgique et Allemagne notamment) afin d'identifier les mesures sanitaires mises en place pour limiter ce phénomène. Enfin, vous veillerez également à associer pleinement à la réflexion les acteurs économiques du secteur du transport aérien (gestionnaires de plateformes et compagnies aériennes) ainsi que les associations de protection de l'environnement.

Nous vous saurions gré de bien vouloir nous remettre votre rapport sous quatre mois.



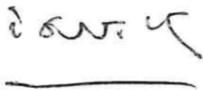
Valérie HATSCH

Directrice de cabinet du ministre de l'Agriculture
et de la Souveraineté alimentaire



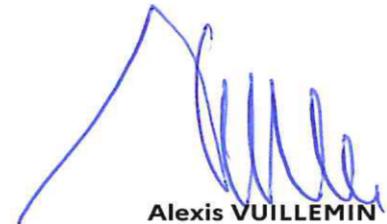
Philippe VAN DE MAELE

Directeur de cabinet du ministre
de la Transition écologique
et de la Cohésion des territoires



Damien IENTILE

Directeur de cabinet du ministre délégué
chargé des Comptes publics



Alexis VUILLEMIN

Directeur de cabinet du ministre
délégué chargé des Transports



Amélie COANTIC

Directrice de cabinet de la Secrétaire d'État
chargée de l'Écologie

3 Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
SALVAT	Gilles	ANSES	DG délégué recherche et référence	04/09/2023
CLEOSTRATE	Corinne	DGDDI	Sous-directrice Affaires juridiques et lutte contre la fraude	05/09/2023
SIMONNEAU	Florian	DGDDI	Chef de bureau COMINT2 Restrictions et sécurisation des échanges	05/09/2023
BAUD	Benjamin	DGDDI	Chef de section	05/09/2023
FAVRIE	Muriel	DGDDI	Rédactrice CITES	05/09/2023
VIVET	Emmanuel	DGAC	Sous-directeur des services aériens	06/09/2023
FARIZ	Aissa	DGAC	Cheffe de programme Facilitation	06/09/2023
NOIRET	Audrey	DGDDI	Secrétaire générale interrégionale	14/09/2023
DECRESSAC	Simon	DGDDI	Directeur régional, direction Voyageurs	14/09/23
THION	Philippe	DGDDI	Chef du pôle régional d'orientation des contrôles	14/09/23
ZEINULABEDIN- RAFI	Philippe,	DGDDI	Chef divisionnaire	14/09/2023
BIZERAY	Emmanuel	DGDDI	Chef de service douanier de la surveillance (CSDS)	14/09/2023
SAADAOUI	Imed	SIVEP Roissy		14/09/2023
JACQUET	François	SIVEP Roissy		14/09/2023
PERRET	Marie-Pierre	AIR FRANCE	Biodiversité et déplacements durables	14/09/2023
GHIRARDI	Valérie	AIR FRANCE	Chargée des relations avec les services de l'Etat	14/09/2023
FAIPOUX	Maud	DGAL	Directrice générale	15/09/2023
DONGUY	Marie-Pierre	BNEVP	Directrice	15/09/2023
GERSTER	François	CGAAER	Président de section	15/09/2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MUSET	Sophie	OMSA	Gestionnaire du programme Santé de la faune sauvage et coordonnatrice du projet EBO-SURSY	15/09/2023
JEANNIN	Colonel	OCLAESP	Commandant en second	28/09/2023
NOCHEZ	Ltd Colonel	OCLAESP		28/09/2023
ESCOT	Lorélie	WWF	Chargée de programme	25/09/2023
RINGUET	Stéphane	WWF	Responsable Programme Commerce des Espèces Sauvages	25/09/2023
LELIEVRE	Maud	UICN	Directrice du comité français de l'UICN	02/10/2023
KIRCHNER	Florian	UICN		02/10/2023
ANDRIEU	Inès	UICN		02/10/2023
GUILLAIN	Pierre Edouard	MET	Adjoint du Directeur de l'eau et la biodiversité	05/10/2023
TREBILLON	Marie-Hélène	DDPP75	Directrice départementale de la protection des populations de Paris	10/10/2023
HERY	Xavier	DDPP75	Directeur adjoint	10/10/2023
LEFRANCOIS	Thierry	CIRAD	Conseiller de la PDG COVARS (Comité de Veille et d'Anticipation des Risques Sanitaires)	17/10/2023
VANTHOMME	Adrien	CIRAD	Gestion durable de la faune sauvage	17/10/2023
PEYRE	Marisa	CIRAD	PREZODE	17/10/2023
BOURGAREL	Mathieu	CIRAD	Fièvres hémorragiques Afrique centrale	17/10/2023
DE NYS	Hélène	CIRAD	Ecologie de la santé	17/10/2023
ERNY	Cécile	AFDPZ	Directrice	02/10/2023
Etienne PERRIN	Etienne	Ministère justice	Chef du bureau Droit social, environnement et santé publique	25/10/2023
CHAVRIER	Gilles	Ministère justice	Rédacteur	25/10/2023
GODSON	Jon	IATA	Assistant Director Sustainability	28/11/2023

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GOYAT	Manuela	IATA France	Complain Manager	28/10/2023
CHAD	Robert	IATA	South Europe	28/10/2023
ISTASSE	Maud	Ministère fédéral environnement Belgique	Biodiversité & Gouvernance – DG Environnement	14/11/2023
LEJEUNE	Delphine	Douane Belgique		14/11/2023
SZALO		Douane Belgique	Législation non fiscale	14/11/2023
TIELENS	André-Anne	Ambassade de France	Attachée douanière Benelux	14/11/2023
LACAILLE	Emmanuelle	ADP	Responsable exploitation bagages T1 T3	16/11/2023
SAUZET	Emilie	ADP	Collecte traitement des déchets	16/11/2023
DELAROCHE	Amélie	MEAE	Sous-directrice lutte contre le terrorisme et criminalité organisée	23/11/2023
SAIMOUR	Bruno	COM DGSanté		12/12/2023
GUMBEL	Tim	COM DGSanté		12/12/2023
BERNORIO	Pier-Angelo	COM DGSanté		12/12/2023
NICOLLE	Nathalie	COM TAXUD		12/12/2023

3 Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
ADP	Aéroport de Paris
AF	Air France
AFD	Agence Française de Développement
AFdPZ	Association Française des Parcs Zoologiques
ANSES	Agence Nationale de Sécurité Sanitaire
ANTAI	Agence Nationale de Traitement Automatisé des Infractions
BNEVP	Brigade Nationale d'Enquête Vétérinaire et Phytosanitaire
CDG	Charles de Gaulle
CGAAER	Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CITES	Convention on International Trade of Endangered Species
COVID	COrona Vlrus Disease
CRPM	Code Rural et de la Pêche Maritime
DGAC	Direction Générale de l'Aviation Civile
DGDDI	Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects
IATA	International Air Transport Association
IFAW	International Fund for Animal Welfare
IGEDD	Inspection Générale de l'environnement et du Développement Durable
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
IRD	Institut de recherche pour le développement
LAR	Live Animals Regulation
NAC	Nouveaux Animaux de Compagnie
OCLAESP	Office Central
OMD	Organisation Mondiale des Douanes
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
OMSA	Organisation Mondiale de la Santé Animale
ONG	Organisations Non Gouvernementales

Acronyme	Signification
PCR	Perishable Cargo Regulations
PPA	Peste Porcine Africaine
PREZODE	Preventing Zoonotic Diseases Emergence
RSE	Responsabilité Sociale des Entreprises
RSI	Règlement Sanitaire International
SACPA	Société d'Assistance pour le Contrôle des Populations Animales
SIDA	Syndrome Immuno Déficitaire Acquis
SIVEP	Services d'Inspection Vétérinaires et Phytosanitaires
SPS	Certificats Sanitaires ou Phytosanitaires Signés
SRAS	Syndrome Respiratoire Aigu Sévère
TCR	Temperature Control Regulations
TGI	Tribunal de Grande Instance
TSE	Techniques Spéciales d'Enquêtes
UICN	Union Internationale de Conservation de la Nature
WWF	World Wide Fund for nature

4 Réglementation des importations de produits carnés et animaux vivants issus d'espèces protégées

Le cadre juridique européen sur la sécurité sanitaire s'est mis en place progressivement pour limiter les risques zoonotiques pour les consommateurs mais aussi pour protéger les élevages domestiques européens de contaminations éventuelles. Le contrôle de l'importation des produits carnés est prévu dans ce cadre par les règlements relatifs à la sécurité sanitaire des aliments, dont le règlement (UE) 2017/625³⁸ relatif aux contrôles officiels.

- Surveillée, documentée, l'importation des produits carnés dans le cadre commercial est sécurisée.

Le contrôle de conformité des importations commerciales de produits d'origines animale et végétale est effectué à l'arrivée sur le territoire de l'Union européenne par les services d'inspection vétérinaires et phytosanitaires (SIVEP) des postes frontaliers.

En grande majorité transportées en fret, ces importations sont obligatoirement accompagnées de certificats sanitaires ou phytosanitaires signés (SPS) des autorités du pays de départ certifiant la conformité des produits aux accords SPS établis entre ces pays et l'Union européenne.

- En revanche, l'importation vers l'UE de produits carnés dans les bagages des voyageurs, pourtant prohibée, reste difficilement contrôlable.

Si le principe juridique applicable aux flux de produits carnés est simple dans son énoncé, la prohibition, les modalités de sa mise en œuvre sont beaucoup plus complexes, ne permettant pas en l'état de prétendre à une efficacité satisfaisante.

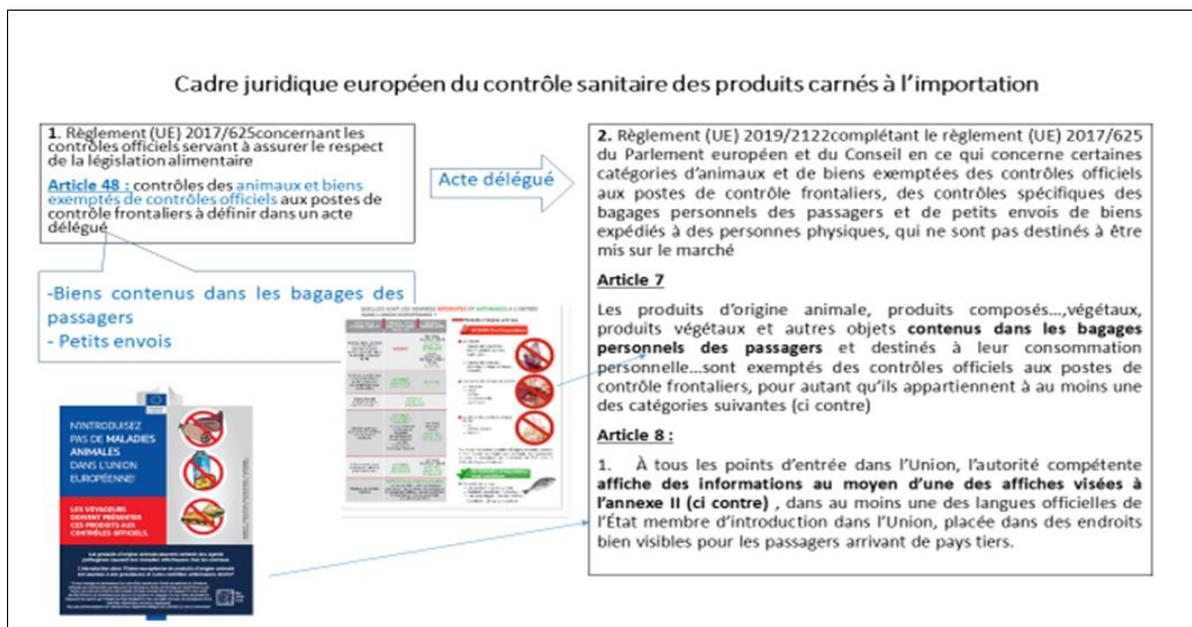
Le régime juridique de l'importation de produits carnés par des voyageurs trouve son fondement dans le règlement (UE) relatif aux contrôles officiels portant sur les flux commerciaux de produits alimentaires, détaillé dans le règlement délégué³⁹ (UE) n° 2019/2122 de la Commission, qui pose le principe de l'interdiction d'entrée sur le territoire européen, dans les bagages des voyageurs, de toute viande, produit à base de viande et produits laitiers. Sont tolérés selon les seuils de quantité (en kg) et le mode de conditionnement⁴⁰: produits de la pêche, miel, escargots, lait en poudre pour nourrisson et nourriture pour animaux domestiques.

Dans ce dispositif réglementaire plus large, le contrôle des produits carnés transportés par les voyageurs relève de la responsabilité des Etats-membres, censés opérer sur la base d'analyse de risque et de ciblage. Pour sa part, la Commission a veillé à définir un modèle d'affiche de communication sur la prohibition.

38 Règlement (UE) 2017/625 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques

39 Règlement délégué (UE) n° 2019/2122 de la Commission du 10 octobre 2019 concernant certaines catégories d'animaux et de biens exemptées des contrôles officiels aux postes de contrôle frontaliers, des contrôles spécifiques des bagages personnels des passagers et de petits envois de biens expédiés à des personnes physiques, qui ne sont pas destinés à être mis sur le marché et modifiant le règlement (UE) no 142/2011 de la Commission

40 <https://www.douane.gouv.fr/sites/default/files/2021-06/25/Retour-dans-l-union-europeenne-Denrees-alimentaires-et-vegetaux.pdf>



Le cadre juridique européen de contrôle sanitaire (source : mission)

Alors que le strict respect de la prohibition devrait exclure de tels flux à l'importation des produits carnés, force est de constater que dans la pratique, les moyens d'appliquer cette réglementation sont insuffisants. Les contrôles sont exercés au seul filtre de la douane sans support documentaire puisque le mécanisme de contrôles officiels ne concerne pas les voyageurs à l'entrée du territoire de l'Union européenne.

Ainsi, les marchandises dans les bagages des voyageurs, de même que les flux de fret express ou postal et les animaux de compagnie présentent un risque sanitaire spécifique du fait de l'absence de contrôle de bout en bout des envois et de passage par des postes d'inspection sanitaire, comme c'est le cas pour les flux commerciaux.

- L'importation d'animaux protégés est régie par la Convention ⁴¹ sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

La réglementation CITES repose sur des supports de traçabilité, les certificats d'exportation et d'importation, exigés pour les transactions commerciales internationales ou de transport par des voyageurs. La double vérification par les autorités compétentes des deux pays donne l'assurance d'une opération suivie et conforme sur le plan réglementaire.

Dans l'UE, la Convention est appliquée à travers deux règlements européens⁴² qui renforcent la mise en œuvre de la CITES à l'échelle du territoire européen puisqu'ils établissent quatre annexes au lieu de trois. Les Annexes A, B et C sont globalement équivalentes, respectivement aux Annexes I, II et III de la CITES.

41 Convention internationale signée en 1973 et entrée en vigueur en 1975, pour s'assurer de la survie des plus de 38 000 espèces figurant dans ses annexes

42 Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce dit règlement de base et le règlement (CE) n° 865/2006 de la Commission du 4 mai 2006.

1. La CITES protège environ 38 700 espèces, dont à peu près 6 000 espèces animales et plus de 30 000 espèces végétales de la surexploitation. Elles figurent dans les trois annexes à la Convention où elles sont regroupées en fonction de la gravité du risque d'extinction que le commerce fait peser sur elle.
2. Les annexes peuvent couvrir des groupes entiers comme les primates, les cétacés, les tortues de mer, les perroquets, les coraux, les cactus et les orchidées – mais peuvent aussi parfois concerner, une seule sous-espèce ou une seule population géographiquement isolée (une population d'une espèce donnée dans un seul pays, par exemple).
3. - L'annexe I regroupe les espèces menacées d'extinction et dont la convention prohibe la commercialisation et applique le cas échéant des pénalités importantes. Le commerce des espèces inscrites à l'annexe I n'est autorisé que dans des conditions exceptionnelles ;
4. - L'annexe II comprend toutes les espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction mais dont le commerce des spécimens doit être réglementé pour éviter une exploitation incompatible avec leur survie. Ainsi, leur commercialisation est réglementée de façon stricte mais demeure autorisée ;
5. - L'annexe III comprend toutes les espèces protégées dans un pays qui a demandé aux autres Parties à la CITES leur assistance pour en contrôler le commerce. La procédure applicable pour opérer des changements dans cette annexe est distincte de celle valable pour les annexes I et II car chaque Partie est ici habilitée à y apporter unilatéralement des amendements. Le recours à l'annexe III se révèle bien plus marginal.

