

CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPÈCES  
DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACÉES D'EXTINCTION



Soixante-septième session du Comité permanent  
Johannesburg (Afrique du Sud), 23 septembre 2016

Questions d'interprétation et application

Respect de la convention et lutte contre la fraude

Application de l'article XIII

APPLICATION DE L'ARTICLE XIII EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE POPULAIRE LAO

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat.

Introduction

2. La CITES est entrée en vigueur en République démocratique populaire lao le 30 mai 2004. Ces dernières années, plusieurs procédures parallèles relatives au respect de la Convention ont été entamées dans ce pays, à savoir : Étude du commerce important [Résolution Conf. 12.8 (Rev. CoP13)], Plan de législation nationale pour l'application de la Convention [Résolution Conf. 8.4 (Rev. CoP15)], mise en œuvre des Plans d'action nationaux pour l'ivoire [Résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16)] et mesures internationales, conformément à l'article XIII de la Convention.
3. Ces procédures traitent de différents aspects de l'application de la Convention par la République démocratique populaire lao et suivent les lignes directrices relatives au respect de la Convention énoncées dans la Résolution Conf. 14.3. Les mesures visées à l'article XIII concernent la mise en œuvre concrète des dispositions de la Convention par la Partie et offrent un cadre pour traiter de tous les problèmes de respect de la Convention rencontrés en République démocratique populaire lao décelés au titre des autres procédures.
4. À la 65<sup>e</sup> session du Comité permanent (Genève, juillet 2014), le Secrétariat a fait part oralement de courriers échangés avec la République démocratique populaire lao. À sa 66<sup>e</sup> session (Genève, janvier 2016), le Comité permanent a recommandé au Secrétariat de mener une mission technique en République démocratique populaire lao au titre de l'article XIII, afin d'établir si les dispositions de la Convention étaient effectivement mises en application.

Procédure visée à l'article XIII concernant la République démocratique populaire lao

5. D'une portée très large, la procédure visée à l'article XIII est principalement utilisée lorsque plusieurs problèmes simultanés relatifs au respect de la Convention sont décelés dans un État partie, comme c'est le cas en République démocratique populaire lao. Cette procédure a été entamée après que le Secrétariat eut mené deux missions dans le pays, la première en 2011 et la seconde en 2013, à l'issue desquelles les réponses apportées par la Partie furent jugées insuffisantes.
6. Le 13 juin 2014, le Secrétariat a fait parvenir un courrier détaillé à la République démocratique populaire lao en application de l'article XIII de la Convention. À la lumière des informations communiquées au Secrétariat lors des missions menées en 2011 et 2013 et de renseignements provenant d'autres sources fiables, il est apparu que les dispositions de la Convention, notamment les articles IV et VIII, n'étaient pas efficacement mises en œuvre par la Partie (des copies de l'échange de correspondance sont disponibles

sur demande auprès du Comité permanent). Les sujets d'inquiétude mentionnés dans le courrier ont été regroupés sous trois grands thèmes :

- a) *commerce d'espèces inscrites aux annexes CITES* (commerce illégal et commerce douteux du point de vue juridique) portant notamment sur des spécimens de rhinocéros et d'éléphants (cornes de rhinocéros et ivoire d'éléphant), des ours, du bois de rose du Siam et des tigres ;
  - b) *élevage d'espèces sauvages et possibles fausses déclarations concernant l'élevage en captivité de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II de la CITES* (par exemple des macaques, des pythons, des tortues marines ou des pangolins) autorisés à l'exportation depuis la République démocratique populaire lao, dès lors qu'il apparaît que l'établissement d'élevage en question n'existe probablement pas à l'intérieur du pays ou semble produire un nombre de spécimens bien plus élevé qu'il ne pourrait le faire d'un point de vue technique ;
  - c) *problèmes de respect de la Convention*, p. ex. en termes de législation nationale, d'établissement de rapports, de délivrance de permis, de contrôle du commerce ou de PANI.
7. En réponse à ce courrier, le directeur général du Département en charge de la gestion des ressources forestières (l'organe de gestion CITES) a envoyé une lettre en date du 7 juillet 2014 contenant des explications sur les trois grands sujets de préoccupation évoqués et demandant de l'aide. Ce courrier mentionnait également les réformes institutionnelles mises en place dans le pays, notamment la création le 18 mai 2012 du département susmentionné et celle du Réseau national de lutte contre la fraude liée aux espèces sauvages, le Lao Wildlife Enforcement Network (Lao-WEN).
8. Pour faire suite à des demandes émanant de plusieurs pays importateurs au sujet de permis d'exportation délivrés par l'organe de gestion CITES de la République démocratique populaire lao, et sur la base d'informations provenant des missions de 2011 et 2013 réalisées par ses soins dans le pays, le Secrétariat avait mis au jour un possible problème de non respect de la Convention ayant trait à l'origine des spécimens d'espèces CITES autorisés à l'exportation. Les suspensions de commerce les plus récentes découlant de l'Étude du commerce important figurent dans la Notification aux Parties n° 2016/018 du 15 mars 2016. Celle-ci informe les Parties que le Comité permanent a recommandé de suspendre le commerce de sept espèces différentes en provenance de la République démocratique populaire lao :
- *Macaca fascicularis* (macaque à longue queue/crabier)
  - *Ptyas mucosus* (serpent ratier)
  - *Python reticulatus* (python réticulé)
  - *Naja* Spp. (cobras)
  - *Cuora galbinifrons* (tortue)
  - *Heosemys annandalii* (tortue)
  - *Dendrobium nobile* (orchidée)
9. La République démocratique populaire lao n'a pas fourni les informations requises concernant la mise en œuvre des recommandations propres aux différentes espèces. Au fil des ans, le pays n'a répondu à aucun des courriers envoyés par l'Unité d'appui scientifique du Secrétariat dans le cadre de l'Étude du commerce important.

#### Mission du Secrétariat en République démocratique populaire lao

10. Du 4 au 8 juillet 2016, le Secrétariat CITES s'est rendu en visite officielle en République démocratique populaire lao, sur invitation du gouvernement. Il a été rejoint par un représentant de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) de Bangkok et a reçu le soutien de collègues du Bureau du Programme des Nations pour le développement (PNUD) et du Bureau de la Banque mondiale de Vientiane.
11. Au cours de sa mission, le Secrétariat a rencontré le ministre des ressources naturelles et de l'environnement, le vice-ministre et plusieurs directeurs généraux, dont le directeur général du Département en charge de la gestion des ressources forestières, responsable de la CITES, les membres de l'organe de gestion, de l'autorité scientifique et de l'autorité de lutte contre la fraude de la CITES, du Département de l'inspection des forêts, de la police aux frontières, des services douaniers et du Bureau central national d'Interpol, ainsi que des procureurs, des juges et des représentants des Ministères du commerce et des affaires étrangères.

12. Le Secrétariat s'est entretenu avec plusieurs interlocuteurs, dont des représentants du secteur privé ; il a visité l'aéroport, un poste de contrôle à la frontière entre la République démocratique populaire lao et la Thaïlande, plusieurs établissements d'élevage d'espèces sauvages ainsi qu'un marché de Vientiane. Il a également rencontré et discuté avec des membres d'organisations non gouvernementales locales et internationales.
13. Dans le cadre des préparatifs de sa mission, le Secrétariat a dialogué avec des représentants du "Groupe de travail sur la vie sauvage 15.7", un groupe informel de partenaires pour le développement créé à l'occasion de la Journée mondiale de la vie sauvage de 2016 et composé d'un ensemble varié de 28 ambassades et organisations internationales échangeant des informations sur le trafic d'espèces sauvages et de bois. L'Union européenne, les États-Unis d'Amérique (en qualité de co-présidents du Groupe de travail sur la vie sauvage 15.7) et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont offert une assistance technique précieuse avant et pendant la mission. Des représentants d'autres pays entretenant des relations étroites avec la République démocratique populaire lao ont également été contactés mais n'ont pas été en mesure d'apporter un soutien à la mission.
14. Le Secrétariat tient à exprimer sa plus profonde reconnaissance au gouvernement de la République démocratique populaire lao, notamment à l'organe de gestion CITES, pour l'appui indispensable apporté à la planification et à la coordination de cette visite, mais aussi pour son accueil et sa généreuse hospitalité. Il tient également à exprimer sa gratitude aux membres du Groupe de travail sur la vie sauvage 15.7 ainsi qu'aux représentants du secteur privé et des organisations non gouvernementales. Cette mission a offert au Secrétariat l'occasion bienvenue de réfléchir aux problèmes soulevés dans l'échange de courriers relatifs à l'article XIII.

#### Lois et institutions de la République démocratique populaire lao relatives aux espèces sauvages

15. Les deux premiers jours de la mission, le Secrétariat s'est entretenu avec des institutions gouvernementales, des organismes de coopération et différentes parties prenantes dans le cadre d'entretiens distincts afin de mieux comprendre comment la CITES est mise en œuvre au niveau national et provincial. La législation CITES, l'organe de gestion, l'autorité scientifique et l'autorité de lutte contre la fraude ont fait l'objet d'une attention particulière.
16. La mise en œuvre de la CITES ne fait apparemment l'objet d'aucune législation particulière. Cependant, les textes législatifs suivants, de portée générale, semblent être utiles pour l'application de la CITES en République démocratique populaire lao :
  - a. *Wildlife and Aquatic Law* (n° 07/NA, en date du 24 décembre 2007) [Loi sur les espèces sauvages et les ressources aquatiques] ;
  - b. *Forestry Law* (n°06/NA, en date du 24 décembre 2007) [Loi sur les forêts] ;
  - c. *Environmental Protection Law* (n° 02-99/NA, en date du 3 avril 1999) [Loi sur la protection de l'environnement] ;
  - d. *Law on Investment Promotion* (n° 02/NA, en date du 8 juillet 2009) [Loi sur la promotion de l'investissement] ;
  - e. *Penal Law* (n°12/NA, en date du 9 novembre 2005); notamment les articles 141 à 143 et le chapitre 8 [Droit pénal] ;
  - f. *Decree on Protected Areas* n° 134/G, en date du 13 mai 2015 [Décret sur les aires protégées] ;
  - g. *Prime Minister Order* n° 15/PM [Ordonnance du Premier ministre] en date du 13 mai 2016 sur la mise en place de mesures plus sévères en matière de gestion et d'inspection des prélèvements de bois, de transport et de commerce du bois ;
  - h. *Regulation on the Management of National Biodiversity Conservation Areas (NBCAs) Wildlife and Aquatic Animals* n° 0360/AF.2003, en date du 8 décembre 2003 [Règlementation en matière de gestion des aires nationales de conservation de la biodiversité, de la vie sauvage et des animaux aquatiques] ; et

- i. Lignes directrices adoptées par le Département en charge de la gestion des ressources forestières sur la gestion des établissements d'élevage d'espèces sauvages et d'animaux aquatiques. Il est difficile d'établir avec précision le statut et la valeur juridiques de ces Lignes directrices dans la hiérarchie des règles nationales.
17. À l'article 10, la Loi sur les espèces sauvages et les ressources aquatiques répartit les espèces en trois catégories : espèces relevant d'une interdiction d'utilisation, espèces faisant l'objet de mesures de gestion et catégorie générale. La liste des espèces n'est pas à jour et un projet de révision de la loi est prévu pour 2017. Le texte de loi prévoit différents types d'utilisation, à savoir dans l'intérêt public, pour un usage domestique ou familial, à des fins coutumières et dans un but commercial. Les conditions semblent très permissives et la différence d'un type d'utilisation à l'autre est très peu précise, par exemple entre animaux domestiqués et animaux élevés en captivité. La loi semble également attribuer des responsabilités différentes au gouvernement, aux ministères et aux autorités provinciales en ce qui concerne la déclaration et l'exercice d'activités en lien avec les espèces sauvages et les ressources aquatiques, d'où un risque de confusion en termes de répartition des tâches. Un flou juridique important caractérise l'exploitation des établissements d'élevage. Enfin, si le commerce de certains spécimens, comme l'ivoire, est interdit, il semble légal d'être en possession de tels spécimens.
18. À l'article 10, la Loi sur la promotion de l'investissement (n° 02/NA, en date du 8 juillet 2009) prévoit deux types de zones économiques en République démocratique populaire lao : les Zones économiques spéciales et les Zones économiques spécifiques. Le pays compte deux Zones économiques spéciales : la zone de Savan-Seno, située dans la province de Savannakhe, au centre du pays et au cœur du couloir économique est-ouest, et la zone du Triangle d'or, située dans la sous-région du Mékong, à proximité de la frontière avec le Myanmar, la Thaïlande et la Chine. Les autres régions économiques répondent à l'appellation de Zones économiques spécifiques et la plupart d'entre elles se trouvent à proximité de la capitale, Vientiane. Sachant que le commerce d'espèces sauvages se pratique au sein de ces zones économiques et qu'il se peut que certains établissements d'élevage bénéficient d'un régime particulier, il est recommandé d'adopter des lignes directrices précises sur la gestion de Zones économiques franches spéciales en lien avec l'élevage, la consommation et le commerce d'espèces CITES, ainsi que des orientations claires sur la façon de procéder en cas de trafic présumé à l'intérieur de ces zones.
19. S'agissant de la structure institutionnelle chargée de l'application de la CITES, le Département en charge de la gestion des ressources forestières, qui relève du Ministère des ressources naturelles et de l'environnement, a été désigné en tant qu'organe de gestion CITES. Le Directeur général de ce département, M. Vongdeuane Vongsiharath, a assuré la présidence des trois réunions organisées en présence d'institutions gouvernementales et de parties prenantes. Le Directeur adjoint, M. Inthavy Akkharath, a organisé les visites sur le terrain et coordonné les aspects logistiques et le programme de la mission en collaboration avec le Secrétariat.
20. L'autorité scientifique CITES est hébergée par l'Institut de l'écologie et des ressources biologiques au Ministère des sciences et de la technologie. Il semble que le responsable du service en poste depuis plusieurs années, M. Sundara, ait été promu et son successeur n'a pas encore été nommé. Aucun représentant de l'institut n'était présent le premier jour de la mission. Par la suite, un représentant a expliqué que le laboratoire de l'institut comptait actuellement six employés mais qu'ils ne disposaient ni du matériel approprié, ni des compétences requises pour identifier les espèces CITES faisant l'objet d'échanges commerciaux. L'autorité scientifique semble être le maillon le plus faible au niveau institutionnel et ne paraît pas jouer un rôle très actif dans l'application courante de la CITES.
21. Au sein du Ministère de l'agriculture et des forêts, le Département de l'inspection des forêts est l'agence de référence en matière d'inspection relative aux espèces sauvages et d'enquête en cas d'infraction présumée à la Loi sur les forêts (n° 06/NA, en date du 24 décembre 2007), à la Loi sur les espèces sauvages et les ressources aquatiques (n° 07/NA, en date du 24 décembre 2007) et à d'autres lois connexes. Le Département de l'inspection des forêts assure la présidence d'un Groupe de conseillers techniques sur le respect de la législation chargé de lutter contre le trafic en République démocratique populaire lao. Il agit également en tant qu'interlocuteur de l'ANASE-WEN et est habilité à mener des opérations de contrôle concernant les forêts et les espèces sauvages, à enquêter sur les allégations de commerce illégal, à procéder à des arrestations et à engager des poursuites, et à collaborer avec d'autres agences ainsi qu'avec le secteur privé et la société civile.
22. Le responsable de l'organe de gestion CITES a expliqué qu'un accord inter-institutions existait depuis 2009 entre l'armée, la police, les services douaniers, les agents forestiers, le ministère public et le département en charge des importations/exportations du Ministère de l'industrie et du commerce, lequel avait été conclu par le Ministère de la sécurité publique, le Bureau du procureur suprême du peuple et le

Ministère de l'agriculture et des forêts, entre autres, dans le but de coordonner la mise en œuvre d'activités relatives à la CITES.

23. Compte tenu de la nature de leurs fonctions respectives, une collaboration étroite entre l'organe de gestion CITES et le Département de l'inspection des forêts s'impose. Il semble que ce département soit responsable des inspections aussi bien à l'intérieur du pays que sur des sites frontaliers, et que des accords bilatéraux avec l'institution correspondante du Vietnam ainsi qu'avec deux provinces thaïlandaises soient en place. Toutefois, le département a informé le Secrétariat qu'à ce jour, aucun accord de ce type n'avait été conclu avec la Chine.
24. À l'origine, la création du Lao-WEN est le fruit d'un accord conclu en 2011 entre tous les secteurs concernés, lequel fut révisé en 2013. En 2012, il comprenait l'agence de lutte contre la corruption, la State Inspection and Anti-Corruption Authority (SIAA) [Autorité d'État en charge des inspections et de la lutte contre la corruption]. Le bureau du Lao-Wen se trouve au Département de l'inspection des forêts mais n'est pas encore doté d'agents de police. Une proposition visant à créer un groupe de travail du Lao-WEN a été présentée. Un nouveau bureau devrait également voir le jour qui accueillera le Lao-WEN.

#### Principales conclusions de la mission menée par le Secrétariat

25. Sur la base de précédentes missions menées en République démocratique populaire lao et des procédures en cours sur le respect de la Convention, les principaux sujets de préoccupation mis au jour par le Secrétariat pendant sa mission ont été regroupés sous trois grands thèmes mentionnés au point 6 :

#### **Commerce d'espèces inscrites aux annexes CITES**

26. D'après les informations fiables mises à la disposition du Secrétariat, il semble que des cornes de rhinocéros, de l'ivoire d'éléphant et d'autres spécimens d'espèces sauvages fassent l'objet de contrebande entre la République démocratique populaire lao et d'autres pays d'Asie, et que le pays soit pris pour cible par des groupes de la criminalité organisée en tant que point de transit. D'après les informations transmises par plusieurs interlocuteurs au cours de la visite, des spécimens de tigres, d'ours et de bois de rose du Siam seraient importés, exportés et réexportés en violation de la Convention. Le Secrétariat a soulevé ce problème dans de précédents courriers et au cours de sa mission.
27. Les autorités en charge de la lutte contre la fraude ont déclaré qu'aucune arrestation n'avait eu lieu et qu'aucunes poursuites n'avaient été engagées dans le pays en lien avec le commerce illégal de cornes de rhinocéros, d'ivoire d'éléphant ou d'autres spécimens d'espèces sauvages depuis 2012. Les autorités se sont dites inquiètes du fait que des pays d'origine et d'autres pays de transit dotés de nouvelles technologies et de meilleurs services du renseignement n'étaient pas en mesure de mettre un terme à ce trafic et elles ont appelé à l'application du principe de responsabilité partagée et à une coopération accrue afin d'aider la République démocratique populaire lao à combattre le commerce illégal d'espèces sauvages.

#### **Élevage d'espèces sauvages et possibles fausses déclarations concernant l'élevage en captivité de spécimens appartenant à des espèces inscrites à l'Annexe II de la CITES**

28. L'organe de gestion a expliqué au cours de la mission que le pays faisait clairement la distinction entre la domestication et l'élevage en captivité d'espèces animales. Il y a 15 ans, la République démocratique populaire lao comptait très peu d'établissements d'élevage en captivité. Selon une tradition séculaire, des animaux sauvages comme des éléphants, des ours, des cochons sauvages, des oiseaux, etc. étaient domestiqués.
29. Les autorités ont indiqué qu'il existait deux catégories d'établissements d'élevage : les zoos privés (un seul dans tout le pays) et les fermes d'élevage. À compter de l'an 2000, plusieurs établissements d'élevage en captivité ont été créés. Après 2010, le nombre des fermes d'élevage a augmenté, certaines voyant le jour de manière non officielle ou de manière non conforme à la législation en vigueur (des permis étant par exemple délivrés par des autorités locales et non par le ministère compétent). Ce fut également le cas d'un certain nombre de plantations ou de jardins cultivant des orchidées destinées à l'exportation.
30. Plusieurs espèces élevées dans ces établissements ont été incluses dans l'Étude du commerce important. Cette étude, présentée dans la Résolution Conf. 12.8 (Rev. CoP13), recense les espèces inscrites à l'Annexe II pour lesquelles les États de l'aire de répartition peuvent autoriser des niveaux d'exportation non préjudiciables ; elle renferme également des recommandations propres à chaque espèce, assorties de

délais, pour encourager les États à améliorer leur mise en application de l'article IV et à garantir des niveaux d'exportation durables. Des préoccupations ont été exprimées à plusieurs reprises depuis 2006 quant à la mise en œuvre de la Convention et de ce point en particulier par la République démocratique populaire lao. Les autorités ont expliqué qu'il leur était très difficile de mener les études scientifiques nécessaires pour établir de solides avis de commerce non préjudiciable en raison de ressources insuffisantes et de l'absence de financements en faveur d'une institution capable de réaliser ces travaux. À l'heure actuelle, le Ministère des sciences et de la technologie ne dispose pas des capacités nécessaires pour effectuer ce type de recherche.

**Problèmes de respect de la Convention CITES, p. ex. en termes de législation nationale, d'établissement de rapports, de délivrance de permis, de contrôle du commerce ou de PANI**

31. Le Secrétariat salue les efforts déployés par le gouvernement laotien pour remédier aux problèmes de respect de la Convention soulevés dans les différents courriers échangés. La République démocratique populaire lao a manifesté sa volonté d'agir au plus haut niveau possible. Le gouvernement a négocié un protocole d'accord avec l'Afrique du Sud ; ce document est sur le point d'être signé, si possible en marge de la réunion ministérielle de haut niveau qui se tiendra préalablement à la CoP17. Il prévoit une collaboration sur les questions d'intérêt commun liées aux espèces sauvages. L'organe de gestion a par ailleurs remis les rapports d'étape sur les PANI demandés par le Secrétariat.
32. La législation en vigueur comporte d'importantes lacunes, p. ex. en ce qui concerne la possession de spécimens, la création de fermes d'élevage d'espèces sauvages, les prélèvements de bois dans certaines zones, la répartition des compétences au niveau national et provincial, l'opacité des régimes appliqués aux zones économiques franches, etc.
33. Il reste de nombreux défis à relever s'agissant du cadre juridique applicable à la création de fermes d'élevage d'espèces sauvages, du suivi et du contrôle de ces établissements, de l'assise scientifique nécessaire pour établir les avis de commerce non préjudiciable, des avis d'acquisition légale permettant de vérifier l'origine des cheptels reproducteurs et de tous les spécimens dans le commerce, de la mise en œuvre concrète de la pléthore de plans adoptés et de la mise en application effective de la législation nationale sur la protection de la faune et de la flore.
34. La vérification de l'origine légale des cheptels reproducteurs à l'intérieur des fermes d'élevage d'espèces sauvages demeure l'une des principales questions en suspens. Le Secrétariat n'a réuni que très peu d'indices sur l'existence d'un éventuel système de contrôle des fermes d'élevage. Il a cependant appris au cours de sa mission que les provinces jouaient un rôle important dans l'agrément et le contrôle de ce type d'établissement.

Évaluation du Secrétariat en ce qui concerne le respect de la Convention

35. À la lumière des informations transmises, le Secrétariat est inquiet de constater que certaines espèces inscrites à l'Annexe I ou à l'Annexe II sont négativement affectées par le commerce illégal, non durable ou non traçable et que les dispositions de la Convention ne sont pas efficacement mises en œuvre en République démocratique populaire lao. Le rapport témoigne de progrès irréguliers dans la mise en application par le pays des recommandations du Secrétariat visant à remédier à trois grands problèmes :
  - a) le commerce d'espèces inscrites aux annexes CITES ;
  - b) l'élevage d'espèces sauvages et de possibles fausses déclarations concernant l'élevage en captivité de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II de la CITES et
  - c) des problèmes de respect de la Convention, p. ex. en termes de législation nationale, d'établissement de rapports, de délivrance de permis, de contrôle du commerce ou de PANI.
36. Le Secrétariat a établi que les éléments suivants constituaient les principales entraves au respect de la Convention :
  - a) Absence d'institutions scientifiques solides : Il semble urgent et indispensable de mettre en place une autorité scientifique solide dotée des ressources appropriées pour appuyer ses activités. Il est urgent de mener des recensements de population pour préparer les avis de commerce non préjudiciable, identifier les spécimens dans le commerce, assurer la surveillance des établissements d'élevage d'espèces sauvages, etc. Le Ministère des sciences et de la technologie ne dispose ni des échantillons, ni du matériel, ni de la formation nécessaires pour réaliser les tâches les plus élémentaires, à commencer par l'identification des spécimens ayant fait l'objet d'une saisie.

- b) Existence de zones d'ombre et de lois ambiguës ou inadaptées : La législation en vigueur comporte d'importantes lacunes, notamment en ce qui concerne la vérification de l'origine légale des cheptels reproducteurs utilisés dans les fermes d'élevage d'espèces sauvages et le commerce de spécimens d'espèces non originaires de la République démocratique populaire lao. Les efforts déployés en matière de lutte contre la fraude ne peuvent aboutir sachant que les lacunes de la législation empêchent une mise en œuvre efficace des dispositions et l'engagement de poursuites en cas d'infraction. Faire preuve d'une plus grande clarté juridique est une condition préalable indispensable à la réussite de la lutte contre la fraude.
- c) Absence de sanctions en cas de fraude : Le gouvernement s'est employé à lutter contre la criminalité liée aux espèces sauvages en renforçant la capacité du pays à faire respecter la législation. D'importantes ressources financières et techniques sont consacrées à la mise en œuvre d'activités de lutte contre la fraude. Cependant, en dépit d'une augmentation du nombre d'incidents rapportés et d'enquêtes lancées, il apparaît que ces affaires n'ont pas encore donné lieu à des arrestations, des poursuites judiciaires ou des condamnations. Trois éléments peuvent expliquer ces faibles taux de poursuites et de condamnations. Premièrement, l'accent est mis sur l'application des mesures au niveau administratif par des autorités qui, à l'origine, n'ont pas vocation à faire appliquer le droit pénal. Deuxièmement, les lois sont vagues, ambiguës ou inadaptées à la réalité de la situation. Troisièmement, l'application d'une approche scientifique objective fait défaut. En l'absence de connaissances sur l'état et les caractéristiques des populations à l'état sauvage, il est extrêmement difficile d'inspecter des établissements d'élevage, d'identifier des espèces et de s'appuyer sur des données de référence pour évaluer l'effet des mesures de lutte contre la fraude sur la conservation. De surcroît, il semble que le commerce illégal d'espèces sauvages ne soit pas condamné, du point de vue culturel, par la société, ce qui explique la marge de tolérance parfois associée à certains cas de corruption.
- d) Absence de systèmes d'information : Le Secrétariat a soulevé ce problème auprès de la République démocratique populaire lao au cours de sa mission et réaffirmé que le système de permis et de certificats CITES visait à garantir la légalité, la durabilité et la traçabilité du commerce de spécimens d'espèces CITES. Il a été constaté que l'absence de systèmes d'information rendait difficiles, voire impossibles, la réglementation et le suivi efficaces du commerce d'espèces CITES. Le Secrétariat a proposé de mettre progressivement en place un système électronique de gestion et de permis relié aux bases de données des services douaniers et des forces de police afin d'améliorer le partage d'informations. L'un des arguments les plus fréquemment invoqués par les représentants d'Interpol et les forces de police portait sur l'absence d'information permettant d'enquêter sur des auteurs d'infractions présumés.
- e) Faiblesse des dispositifs institutionnels : Le Secrétariat a jugé positif le fait que les autorités reconnaissent que la faiblesse des dispositifs institutionnels constituait un problème. Pour autant, les agents responsables de la mise en œuvre de la CITES en République démocratique populaire lao semblent sans cesse se succéder. De fait, le Secrétariat constate que les agents responsables de la CITES au cours de la mission ne sont plus en poste, l'organe de gestion ayant à nouveau basculé du Ministère des ressources naturelles et de l'environnement vers le Ministère des forêts. Ces changements se traduisent par une instabilité institutionnelle, une insécurité juridique et une gouvernance fragile. Le Secrétariat a remarqué que les directeurs chargés de signer et de délivrer les documents CITES étaient nommés pour de courtes périodes avant d'être mutés dans d'autres services ou ministères.
- f) Défaillances dans la communication et la coordination de différents projets : Le Secrétariat a remarqué que la République démocratique populaire lao déployait des efforts très importants dans un certain nombre de domaines cruciaux. Or, ces efforts ne sont pas relayés par les médias internationaux ou dans les rapports établis par différentes organisations. Il est probable que les autorités omettent de communiquer sur ces activités auprès des principales parties prenantes et de la communauté internationale. En outre, une grande partie de ces activités sont mises en œuvre de manière isolée et devraient être mieux coordonnées. À titre d'exemple, l'élaboration et la mise à exécution du Plan d'action national pour l'ivoire (PANI), du Plan d'action national pour le tigre 2010-2020, du Plan d'action national pour la biodiversité (PANB), l'ANASE-WEN et le LAO-WEN pourraient faire l'objet d'une plus grande coordination. Il est également essentiel d'élaborer de manière urgente des campagnes de sensibilisation à destination de la population, des marchands, des touristes et des consommateurs des pays limitrophes quant à ces plans et à la législation nationale sur la protection de la faune et de la flore.

- g) Zones économiques spéciales : Il est fondamental d'adopter de manière urgente des lignes directrices précises sur le fonctionnement des Zones économiques franches spéciales en lien avec l'élevage, la consommation et le commerce d'espèces CITES, ainsi que des orientations claires sur la façon de procéder en cas de trafic présumé à l'intérieur de ces zones. Actuellement, aucune procédure standard ne semble avoir été prévue en la matière. Il conviendrait que les campagnes de sensibilisation mentionnées plus haut portent sur ces zones.
- h) Pays limitrophes : Le Secrétariat a constaté que la conservation et le commerce d'espèces CITES sont des questions qui ne concernent pas la seule République démocratique populaire lao. Le commerce illégal d'espèces sauvages, p. ex. de cornes de rhinocéros, de parties et produits du tigre, du bois, etc. implique d'autres États limitrophes qui semblent jouer un rôle moteur et servir de principaux pays de destination pour le commerce de spécimens élevés en République démocratique populaire lao ou ayant transité par ce pays. Les Laotiens ne sont pas de grands consommateurs de produits issus d'espèces sauvages, cette pratique ne faisant pas partie de leurs traditions et les prix étant trop élevés. Il est essentiel que les pays limitrophes coopèrent avec la République démocratique populaire lao afin de garantir une application efficace de la Convention et un respect de la CITES au niveau régional.

37. Tout en saluant les progrès accomplis, le Secrétariat recommande à la République démocratique populaire lao et à ses partenaires de se concentrer sur la mise en œuvre des activités déjà prévues au titre du PANI, du PANB, du Plan d'action national pour le tigre 2010-2020, du Lao-WEN, etc. Le Secrétariat recommande également à la République démocratique populaire lao de tenir compte des éléments entravant l'application de la Convention mentionnés dans le présent document. Il est urgent d'entrer dans une phase d'application effective plutôt que d'élaborer de nouveaux projets.
38. Enfin, le Secrétariat tient à exprimer ses sincères remerciements pour leur engagement et le soutien bilatéral apporté à la République démocratique populaire lao par les ambassades de l'Union européenne, des États-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, ainsi qu'aux bureaux de la Banque mondiale, du PNUD et de l'ONUSUD de Vientiane et Bangkok. La coopération internationale est une réalité et la question qui se pose est de savoir comment procéder au mieux pour relier entre elles différentes initiatives et tirer le meilleur parti de l'appui technique et financier qui pourrait être mis à la disposition d'un pays riche en ressources naturelles.

### Recommandations

39. À la lumière de ce qui précède, le Comité permanent pourrait décider d'aider la République démocratique populaire lao à combler les lacunes existantes et à remédier à ses points faibles en adoptant un ensemble de recommandations. Le Comité permanent pourrait recommander ce qui suit :

1. *S'agissant de la gestion des exportations de *Dalbergia cochinchinensis**

À l'adresse des Parties :

- a) suspendre les échanges commerciaux portant sur des spécimens de l'espèce *Dalbergia cochinchinensis* (à l'exception des produits finis, y compris les sculptures et les meubles) en provenance de la République démocratique populaire lao tant que cette Partie :
- i) n'aura pas émis d'avis de commerce non préjudiciable scientifiquement fondés pour les espèces du pays à la satisfaction du Secrétariat et de la Présidente du Comité pour les plantes ;
- ii) n'aura pas élaboré un Plan de gestion national pour les espèces et entamé sa mise en œuvre ; et
- iii) n'aura pas remis une copie du Plan de gestion national au Secrétariat.

2. *S'agissant de la législation nationale*

À l'adresse de la République démocratique populaire lao :

- a) élaborer une législation concernant l'application de la CITES conformément aux orientations fournies au titre du Projet de législation nationale et de la Résolution Conf. 8.4 (Rev. CoP15),

et modifier les dispositions concernées des lois nationales en vigueur mentionnées dans le présent rapport de façon à inclure toutes les espèces CITES et à vérifier que les spécimens n'ont pas été obtenus en violation de la législation nationale ;

- b) renforcer le cadre juridique pénal relatif au commerce illégal d'espèces sauvages, notamment en modifiant le Code pénal de façon à alourdir les peines en cas d'infractions graves liées aux espèces sauvages, en particulier lorsqu'elles sont commises par le biais de groupes organisés, au niveau transnational et de manière répétitive ;
- c) promulguer une nouvelle ordonnance du Premier ministre sur le renforcement des contrôles relatifs au prélèvement, à l'élevage, à la gestion, au transport, à la possession et au commerce d'espèces sauvages ; et
- d) élaborer et promulguer des directives législatives concernant l'élevage d'espèces sauvages. Ces directives devront, entre autres, préciser la signification et la portée de l'expression "élevage à des fins de recherche scientifique". Les éventuelles lacunes devront être comblées en tenant compte de possibles ambiguïtés et incohérences dans l'application de lois nationales et des paragraphes 4 et 5 de l'article VII de la Convention, de la Résolution Conf. 10.16 (Rev.), de la Résolution Conf. 12.10 (Rev. CoP15) et de la Résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP16) s'agissant des codes source R, F, D, A et C.

### 3. S'agissant des autorités scientifiques CITES, des recensements de population et des avis de commerce non préjudiciable

À l'adresse de la République démocratique populaire lao :

- a) désigner et nommer au moins une nouvelle autorité scientifique CITES dotée des compétences et de l'autonomie nécessaires ainsi que de moyens modernes en quantité suffisante ;
- b) mener une analyse scientifique pour établir des indices à partir de spécimens prélevés dans la nature ou de recensements sur le terrain qui pourront servir à attester de l'augmentation, de la diminution ou de la stabilité d'une population donnée et à déterminer si la taille moyenne d'un animal issu d'une population donnée augmente, diminue ou reste stable pour les espèces suivantes :
  - *Macaca fascicularis* (macaque à longue queue/crabier)
  - *Ptyas mucosus* (serpent ratier)
  - *Python reticulatus* (python réticulé)
  - *Naja Spp.* (cobras)
  - *Cuora galbinifrons* (tortue)
  - *Heosemys annandalii* (tortue)
  - *Dendrobium nobile* (orchidée)
- c) élaborer des Plans de gestion nationaux pour ces espèces en tenant compte des recommandations formulées dans le cadre de l'Étude du commerce important ; et
- d) remettre les résultats des études et des plans de gestion au Secrétariat pour examen, commentaires et traitement conformément à la Résolution Conf. 12.8 (Rev. CoP13).

### 4. S'agissant du respect de la Convention et de la législation

À l'adresse de la République démocratique populaire lao :

- a) se concentrer sur la mise en œuvre effective des plans pertinents existants, notamment le PANI, le PANB et le Plan d'action national pour le tigre 2010-2020 ;
- b) renforcer la capacité de lutte contre la fraude des membres du Lao-WEN, notamment de la police de l'environnement, des services douaniers, du Département de l'inspection des forêts, des procureurs et des juges, de façon à pouvoir enquêter dans des affaires à moyen ou fort retentissement impliquant des activités transfrontalières et liées au crime organisé ;

- c) encourager les membres du Lao-WEN à adopter des indicateurs qualitatifs de lutte contre la fraude axés sur les résultats (p. ex. profil des auteurs d'infractions, condamnations, utilisation de techniques d'enquête perfectionnées) ;
- d) encourager la collaboration entre les organismes de lutte contre la fraude de la Thaïlande, de Singapour, du Vietnam et de la Chine pour s'attaquer aux problèmes du transit d'espèces sauvages et du tourisme lié aux espèces sauvages ; et
- e) transmettre au Secrétariat les résultats de toute enquête menée par les autorités nationales compétentes visant à établir l'origine de spécimens dans le commerce, l'identité d'individus impliqués dans des affaires de trafic, ainsi que l'issue des poursuites judiciaires engagées à l'encontre d'auteurs présumés d'infractions.

#### 5. *S'agissant des systèmes d'information*

À l'adresse de la République démocratique populaire lao :

- a) sous réserve de fonds externes disponibles, mettre en place un système d'information efficace destiné à :
  - i) permettre un échange rapide d'informations entre organismes responsables de recherches scientifiques sur la faune et la flore, de la gestion et du suivi des espèces sauvages, de la lutte contre la fraude, de l'engagement de poursuites judiciaires et de la détermination de peines ;
  - ii) remettre des permis électroniques CITES et des rapports annuels directement reliés aux services douaniers, p. ex. le futur Système douanier automatisé (SYDONIA) ; et
  - iii) soumettre à la CITES des rapports annuels sur le commerce fondés sur des données concrètes relatives au commerce (et non sur les données relatives au nombre de permis délivrés).

#### 6. *S'agissant du suivi des établissements d'élevage d'espèces sauvages et du commerce y afférent*

À l'adresse de la République démocratique populaire lao :

- a) vérifier l'origine légale des cheptels reproducteurs et des spécimens dans le commerce ;
- b) procéder à l'enregistrement, au contrôle et au suivi des établissements agréés afin que seules des transactions commerciales légales aient lieu ; et
- c) veiller à ce que les permis d'exportation et les certificats de réexportation soient visés par un inspecteur, par exemple du service des douanes, avec indication de la quantité, et à ce qu'ils portent sa signature et son cachet dans la case du document prévue à cet effet.

#### 7. *Campagnes d'information et de sensibilisation du public*

À l'adresse de la République démocratique populaire lao :

- a) élaborer des campagnes d'information en laotien et en mandarin afin d'accroître la sensibilisation des ressortissants, des marchands, des touristes et des consommateurs en provenance de pays limitrophes quant aux lois et règlements de l'État sur la protection de la faune et de la flore. Ces campagnes se concentreront notamment sur les aéroports internationaux, les grands ports, les marchés et les Zones économiques franches spéciales.

40. Le Comité permanent souhaitera peut-être recommander à la République démocratique populaire lao de rendre compte de la mise en œuvre des recommandations 1 à 6 avant le 1<sup>er</sup> juillet 2017, de sorte que le Secrétariat puisse transmettre ce rapport assorti de ses commentaires à la 69<sup>e</sup> session du Comité permanent.