

CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPECES
DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACEES D'EXTINCTION



Dix-neuvième session de la Conférence des Parties
Panama (Panama), 14 – 25 novembre 2022

Questions spécifiques aux espèces

Éléphants (Elephantidae spp.)

Commerce d'éléphants d'Afrique vivants

PRECISER LE CADRE : PROPOSITION DE L'UNION EUROPEENNE

1. Le présent document a été soumis par l'Union européenne et ses États membres*.

Contexte

2. À sa 31^e session (AC31), le Comité pour les animaux est convenu de renvoyer certaines préoccupations au Comité permanent pour avis et recommandations complémentaires. Ces préoccupations étaient de deux ordres :
 - 1) l'interprétation par la Namibie de ses exportations d'éléphants d'Afrique (*Loxodonta africana*) vivants vers des États n'appartenant pas à l'aire de répartition décrites au paragraphe 7 du document AC31 Doc. 18,1, Addendum 1 ; et
 - 2) la réserve du Zimbabwe formulée suite aux modifications de la résolution Conf. 11.20 (Rev. CoP18), *Définition de l'expression « destinataires appropriés et acceptables »*, adoptés à la 18^e session de la Conférence des Parties, et l'exportation d'éléphants vivants en 2019 comme indiqué au paragraphe 9 du document AC31 Doc. 18,1, Addendum 1, tout en notant des divergences entre le document AC31 Doc. 18.2 et la réponse fournie par le Zimbabwe à l'annexe 3 du document AC31 Doc. 18.1.

Lors de la 74^e session du Comité permanent (SC74), ces questions liées aux éléphants d'Afrique ont fait l'objet d'une première discussion approfondie.

3. Le premier élément concerne la mise en œuvre de la résolution Conf. 11.20 (Rev. CoP18), *Définition de l'expression « destinataires appropriés et acceptables »*, ([SC74 Doc. 50](#) (paragraphe 5 - 9 et recommandation 17.b)). Les Parties ayant des populations d'éléphants d'Afrique inscrites à l'Annexe II et ayant exporté des éléphants d'Afrique capturés dans la nature vers des États situés en dehors de l'aire de répartition des éléphants d'Afrique ont été priées, conformément à la décision 18.153, de soumettre des informations sur leur mise en œuvre de cette résolution. La deuxième question concerne les communications de l'Afrique du Sud, du Botswana, de l'Eswatini, de la Namibie, de la République démocratique du Congo, de la République-Unie de Tanzanie, de la Zambie et Zimbabwe sur leur réserve concernant « la mise à jour des références aux résolutions mentionnées dans l'annotation 2 relatives aux populations de *Loxodonta africana* en Afrique du Sud, au Botswana, en Namibie et au Zimbabwe ». Dans le document [SC74 Doc. 86](#), le Secrétariat a fourni des détails sur sa pratique de mise à jour des références

* Les appellations géographiques employées dans ce document n'impliquent de la part du Secrétariat CITES (ou du Programme des Nations Unies pour l'environnement) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires ou zones, ni quant à leurs frontières ou limites. La responsabilité du contenu du document incombe exclusivement à son auteur.

aux résolutions lorsque la CoP a révisé ces résolutions, ce qui signifie que les versions précédentes sont alors obsolètes.

4. Cette pratique de révision de la publication des résolutions après chaque CoP est demandée par la résolution Conf. 4.6 (Rev. CoP18), et le Secrétariat suit cette démarche avec diligence. Toutefois, cette pratique n'est devenue une question controversée qu'après l'adoption par la CoP18 d'amendements de la référence à la résolution Conf. 11.20, *Définition de l'expression « destinataires appropriés et acceptables »*, qui figure dans l'annotation relative aux éléphants d'Afrique. Cette annotation 2 est actuellement la seule annotation contenant des références à des résolutions : la résolution Conf. 11.20 (Rev. CoP18) et la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18). Les changements adoptés à la CoP18 ont eu pour effet de modifier les obligations découlant du texte juridiquement contraignant figurant dans les annexes, sans donner aux Parties la possibilité d'émettre de réserves comme elles peuvent le faire pour les amendements aux annexes conformément à l'Article XV.
5. L'UE et ses États membres ont réfléchi aux différents éléments soulevés à la SC74 à Lyon (voir les résumés de séance pertinents et le projet de compte rendu résumé) et proposent dans le présent document quelques idées pour poursuivre la réflexion. Si une partie de la discussion ne concerne clairement que les éléphants d'Afrique, une autre partie va au-delà de cette espèce particulière et la discussion devrait donc être plus large. Les deux sujets peuvent être discutés en parallèle. Toutefois, il serait nécessaire d'avoir des précisions et une compréhension commune sur les aspects juridiques sous-jacents avant de se mettre d'accord sur des questions spécifiques liées au commerce d'éléphants vivants, telles que les amendements aux annotations. Le présent document expose ces questions en adoptant une approche progressive. Il répond d'abord à la nécessité de clarifier et de convenir des effets des réserves aux annotations et de la procédure applicable lors de la modification des résolutions mentionnées dans les annotations. Deuxièmement, il se penche sur les questions spécifiques liées au commerce d'éléphants vivants : la définition dans la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18) de conditions claires sur la manière dont le commerce d'éléphants vivants peut avoir lieu et une révision possible de l'annotation 2 sur les éléphants d'Afrique.

Réserves aux annotations

6. Les questions de plusieurs États de l'aire de répartition des éléphants d'Afrique sur la mise à jour de la référence aux résolutions figurant dans l'annotation 2 ont mis en lumière un problème plus large. Dans le cadre actuel de la Convention, il n'apparaît pas clairement si une réserve peut être formulée après l'adoption d'amendements à une annotation déjà existante et quel serait l'effet d'une telle réserve. Une première tentative de clarification se trouve dans le document [Inf. Doc. 12](#) soumis par les États-Unis d'Amérique à la SC74. Bien que ce document fournisse des suggestions utiles, certaines questions restent non résolues.
7. En substance, le document d'information des États-Unis d'Amérique explique que lorsqu'un amendement important est apporté à une annotation conformément à l'Article XV et qu'une réserve est ensuite formulée conformément à l'Article XV, paragraphe 3, cette réserve n'aura d'effet que sur l'amendement à l'annotation. La Partie qui a formulé la réserve ne peut poursuivre le commerce de cette espèce que conformément à l'annotation non amendée.
8. Bien que cette proposition soit juridiquement valable, elle pourrait poser plusieurs problèmes d'application. Elle exigerait que le Secrétariat tienne des registres de tous les amendements aux annotations, et de toutes les réserves aux annotations. Il pourrait en résulter des situations compliquées où, par exemple, la Partie A fait le commerce d'une espèce avec l'annotation X version 1, tandis que la Partie B fait le commerce de cette même espèce, mais avec l'annotation X version 2, et toutes les autres Parties font le commerce de cette même espèce avec l'annotation X version 3. Cela risquerait de créer un système très complexe qui pourrait s'avérer difficile à mettre en œuvre et à faire respecter.
9. Toutefois, une autre interprétation de l'effet juridique d'une réserve à une annotation pose des problèmes juridiques. Par exemple, nous estimons qu'il n'est pas juridiquement fondé de soutenir qu'une réserve à un amendement de l'annotation est applicable à une espèce. Cela serait compris comme une réserve à l'ensemble de l'inscription de cette espèce. Selon la Convention, une réserve devrait être formulée dans les 90 jours suivant la CoP à laquelle les amendements ont été adoptés. Nous pensons que cette règle signifie que toute réserve à l'inclusion d'une annotation, ou à un amendement à une annotation existante pour une espèce déjà inscrite à l'Annexe I ou l'Annexe II, ne peut pas être acceptée comme une réserve à l'inscription de cette espèce elle-même. Une telle réserve aurait dû être formulée dans les 90 jours suivant l'inscription de l'espèce elle-même.

10. Bien que la résolution Conf. 4.25 (Rev. CoP18), *Réserves*, fournisse déjà des indications utiles, il convient d'examiner attentivement les effets que les réserves aux annotations peuvent avoir, et toutes les situations doivent être envisagées.
11. On pourrait aussi se demander si les réserves aux annotations devraient être autorisées ou non.
12. En tout état de cause, il est clair que cette question a des implications qui vont bien au-delà de l'inscription des éléphants d'Afrique et qu'elle doit être résolue afin d'apporter une clarté juridique à toutes les Parties.

Garanties pour éviter les références aux résolutions dans les annotations

13. Comme précisé dans le document SC74. Doc.86, le mélange du texte de la Convention, y compris de ses annexes, avec des résolutions, combiné au fait que le processus d'amendement des résolutions est différent de celui de l'amendement des annotations, a entraîné une situation compliquée. Cette situation n'existe actuellement que dans une seule annotation (l'annotation 2 applicable aux éléphants d'Afrique). Il pourrait être souhaitable que la Conférence des Parties adopte des directives claires indiquant qu'en principe, il ne devrait pas être fait référence aux résolutions dans les annotations et que, si de telles références existent, toute modification d'une telle résolution qui changerait substantiellement la portée de l'inscription devrait être faite conformément à l'Article XV de la Convention.
14. Cela pourrait être fait en incluant deux nouvelles dispositions au paragraphe 1 de la résolution Conf. 11.21 (Rev. CoP18), *Utilisation des annotations dans les Annexes I et II*, par exemple comme suit :

Nouveau e) : il convient d'éviter d'inclure des références aux résolutions dans les annotations adoptées par la Conférence des Parties ;

Nouveau f) : les résolutions auxquelles il est fait référence dans une annotation de fond relative à des espèces inscrites à l'Annexe I ou l'Annexe II ne peuvent être amendées ou supprimées que par la Conférence des Parties conformément à l'Article XV de la Convention dans la mesure où cela modifie la portée de l'inscription ;

15. Quelle que soit la formulation utilisée, nous pensons que l'objectif devrait être d'éviter de nouvelles situations où une référence à une résolution est incluse dans une annotation, et si de telles références existent, les amendements devraient être effectués conformément à l'Article XV de la Convention, au moins dans la mesure où ces changements dans la résolution modifieraient la portée de l'inscription.

Cadre commun pour le commerce des éléphants d'Afrique vivants

16. À la SC74, l'UE et ses États membres ont exprimé le souhait d'établir un cadre commun pour le commerce des éléphants d'Afrique vivants, ce qui a reçu un certain soutien lors de cette réunion. Dans le présent chapitre, nous expliquons plus en détail comment cela peut être réalisé. Plusieurs options sont possibles et de plus amples discussions seront nécessaires. Ce document présente une option : la suppression totale de la résolution Conf. 11.20 (Rev. CoP18) et l'inclusion ultérieure des sections pertinentes dans un chapitre dédié au « Commerce d'éléphants d'Afrique vivants » dans la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18) pour les éléphants et dans un chapitre dédié au « Commerce des rhinocéros vivants » dans la résolution Conf. 9.14 (Rev. CoP17) pour les rhinocéros.
17. Pour les éléphants, un tel chapitre dédié pourrait être basé sur les conditions actuelles figurant dans la résolution Conf. 11.20 (Rev. CoP18) qui comprennent déjà une référence aux orientations non contraignantes sur les meilleures pratiques permettant de déterminer si « le commerce favoriserait la conservation *in situ* » ainsi qu'aux orientations non contraignantes permettant de déterminer si un destinataire proposé d'un spécimen vivant d'éléphant d'Afrique et/ou de rhinocéros blanc du Sud dispose d'installations adéquates pour le conserver et le traiter avec soin. Ce chapitre dédié pourrait être formulé comme suit et inclus après le paragraphe 30, le texte issu de l'actuelle résolution Conf. 11.20 (Rev. CoP18) étant souligné et le texte complètement nouveau étant doublement souligné :

Concernant le commerce d'éléphants d'Afrique vivants

31. CONVIENT que tout commerce d'éléphants d'Afrique vivants prélevés dans la nature¹ ne devrait être destiné qu'à des programmes de conservation *in situ* ou à des zones sécurisées dans la nature, dans l'aire de répartition naturelle et historique de l'espèce en Afrique, sauf dans des circonstances exceptionnelles où, en consultation avec le Comité pour les animaux, en la personne de son président, avec l'appui du Secrétariat, et en consultation avec le Groupe de spécialistes de l'éléphant d'Afrique de l'UICN, il est estimé qu'un transfert vers un lieu *ex-situ* apportera des avantages démontrables en matière de conservation *in situ* pour les éléphants d'Afrique en tenant compte des orientations non contraignantes sur les meilleures pratiques permettant de déterminer si « le commerce favoriserait la conservation *in situ* », ou lors de transferts temporaires en cas d'urgence :

32. CONVIENT EN OUTRE que pour tout commerce d'éléphants d'Afrique vivants prélevés dans la nature :

a) l'organe de gestion et l'autorité scientifique de l'État d'importation estiment que le destinataire proposé d'un spécimen vivant dispose des installations adéquates pour conserver et traiter avec soin, de manière durable des spécimens vivants, en tenant compte des orientations non contraignantes pour déterminer si le destinataire proposé d'un spécimen vivant d'éléphant d'Afrique dispose d'installations adéquates pour le conserver et le traiter avec soin ; et

b) l'organe de gestion et les autorités scientifiques de l'État d'importation et de l'État d'exportation estiment que le commerce favoriserait la conservation *in situ* en tenant compte des orientations non contraignantes sur les meilleures pratiques permettant de déterminer si « le commerce favoriserait la conservation *in situ* » :

33. ENCOURAGE à faire en sorte que tout permis autorisant le commerce d'éléphants vivants contienne une condition indiquant que l'ivoire d'éléphant de ces animaux et de leurs descendants ne peut pas entrer dans les échanges commerciaux, et que ces derniers ne peuvent pas faire l'objet de chasse sportive en dehors de leur aire de répartition historique ; et

34. RECOMMANDE à toutes les Parties de mettre en place des mesures législatives, réglementaires, de lutte contre la fraude ou autres actions pour prévenir le commerce illégal et préjudiciable d'éléphants vivants, pour réduire au minimum le risque d'impacts négatifs sur les populations sauvages et de blessures, d'atteintes à la santé ou de traitement cruel des éléphants vivants faisant l'objet d'un commerce, et pour favoriser le bien-être social de ces animaux.

18. Une décision similaire devrait alors également être prise pour les rhinocéros.

Potentiels amendements pertinents à l'annotation 2 applicables aux éléphants d'Afrique

19. Une fois qu'il aura été clarifié quels seraient les effets lorsqu'une Partie formule une réserve à un amendement d'une annotation existante, des amendements à l'annotation 2 relative à *L. africana* pourraient être envisagés.

20. Il pourrait être envisagé de supprimer les paragraphes g) et h) devenus obsolètes, car qu'ils font référence à des événements passés. Cette suppression résoudrait également la question de l'inclusion de la référence à la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18) dans cette annotation.

21. Le paragraphe b) pourrait être supprimé ou amendé afin d'établir un cadre commun pour le commerce des éléphants d'Afrique vivants. Plusieurs options existent ici, et doivent être examinées attentivement par toutes les Parties et en particulier par les États de l'aire de répartition des éléphants d'Afrique. Trois options sont détaillées dans le présent document à titre d'exemple et pour être examinées plus en détail. Ces amendements sont à considérer conjointement aux changements décrits sous le titre précédent de « Cadre commun pour le commerce des éléphants d'Afrique vivants ». Pour chaque option, les conséquences potentielles sont mentionnées :

Option a) : suppression totale du paragraphe b)

Conséquences : tout commerce d'éléphants vivants ne pourrait se faire qu'en vertu des dispositions de l'Article III (puisque tout commerce d'éléphants vivants serait le commerce d'un spécimen inscrit à l'Annexe I). Cela signifie

¹ À l'exclusion des éléphants qui se trouvaient dans des emplacements *ex-situ* au moment de l'adoption de la présente résolution à la 18^e session de la Conférence des Parties.

que le commerce ne pourrait pas être autorisé à des fins principalement commerciales. Il n'y aurait plus d'ambiguïté quant à la possibilité ou non de faire du commerce en vertu des exigences de l'Annexe I ou de l'Annexe II. Cela supprimerait également la référence à cette résolution dans l'annotation.

Option b) : modification partielle du paragraphe b) :

b) : le commerce d'animaux vivants ~~vers des destinataires appropriés et acceptables selon la définition donnée dans la résolution Conf. 11.20 (Rev. CoP18) pour le Zimbabwe et le Botswana, et pour des programmes de conservation in situ pour l'Afrique du Sud et la Namibie~~

Conséquences : le commerce à des fins principalement commerciales d'éléphants vivants provenant de ces quatre populations serait possible, mais conformément aux conditions de la résolution et aux exigences de l'Article IV. Il subsisterait une certaine ambiguïté quant à savoir si le commerce d'éléphants vivants provenant de l'une de ces quatre populations serait toujours possible dans le cadre de l'Annexe I. Toutefois, dans la pratique, cela ne serait plus pertinent, car tous les échanges (Annexe I et Annexe II) devraient respecter les mêmes conditions que celles énoncées dans la résolution. Cela supprimerait également la référence à cette résolution dans l'annotation.

Option c) : insertion dans le paragraphe b) de l'annotation elle-même des conditions dans lesquelles le commerce des éléphants vivants de ces quatre populations peut avoir lieu.

Conséquences : les échanges commerciaux d'éléphants vivants provenant des quatre populations resteraient possibles, mais sous réserve des conditions figurant dans l'annotation pour les éléphants inscrits à l'Annexe II. Les éléphants inscrits à l'Annexe I seraient alors soumis aux mêmes conditions, mais celles-ci seraient fixées dans la résolution. Cette option impliquerait également la suppression de la référence à cette résolution dans l'annotation.

Recommandations

22. La Conférence des Parties est invitée à prendre note des informations exposées dans le présent document et à adopter le projet de décision figurant en annexe 1.

OBSERVATIONS DU SECRÉTARIAT

- A. Le Secrétariat note le chevauchement entre les questions abordées dans les documents CoP19 Doc. 66.4.1, soumis par le Bénin, le Burkina Faso, l'Éthiopie, la Guinée équatoriale, le Liberia, le Niger, le Sénégal et le Togo, et le document CoP19 Doc. 66.4.2, soumis par l'Union européenne et ses États membres. Le Secrétariat accueille avec satisfaction ces deux documents et se félicite des efforts déployés par leurs auteurs pour contribuer à clarifier les conditions d'un cadre juridique sans ambiguïté concernant le commerce des éléphants d'Afrique vivants. Le Secrétariat attire l'attention des Parties sur l'importance de trouver un terrain d'entente, de réunir toutes les Parties concernées et d'élaborer un consensus après délibération se fondant sur des preuves techniques et scientifiques et respectueux des principes fondamentaux de la Convention tels qu'énoncés à l'Article II.
- B. Le Secrétariat note la complexité de l'élaboration d'un cadre juridique clair régissant le commerce des éléphants d'Afrique vivants et il est d'avis qu'une discussion plus approfondie sur cette question serait bénéfique. Le Secrétariat estime que les amendements à la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18) *Commerce de spécimens d'éléphants*, tels que proposés dans le document CoP19 Doc. 66.4.1, empêcheraient une telle discussion. Le Secrétariat recommande donc à la Conférence des Parties de ne pas adopter les amendements à la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP18) proposés dans le document CoP19 Doc. 66.4.1.
- C. Le Secrétariat est d'avis qu'une discussion sur les réserves aux annotations et les conditions d'un cadre juridique clair pour le commerce des éléphants d'Afrique vivants pourrait être facilitée par le processus proposé dans le document CoP19 Doc. 66.4.2, notamment la réunion de dialogue CITES suggérée pour les États de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique. Le Secrétariat recommande donc que la Conférence des Parties adopte le projet de décision proposé à l'annexe 1 du document CoP19 Doc. 66.4.2.
- D. Dans ce contexte, le Secrétariat souhaite attirer l'attention des Parties sur le document [CoP19 Doc. 88 Communications concernant des amendements aux annexes reçues par le gouvernement dépositaire après la 18e session de la Conférence des Parties](#). Le contenu et les recommandations figurant dans ce document

semblent aborder des questions soulevées dans le document CoP19 Doc. 66.4.2, notamment la question des réserves aux annotations et celle des sauvegardes pour éviter les références aux résolutions dans les annotations. En conséquence, les paragraphes a) et b) du projet de décision proposé à l'annexe 1 du document CoP19 Doc. 66.4.2 peuvent sembler redondants et devraient être intégrés ou pris en compte lors de la discussion sur le point 88 de l'ordre du jour qui est prévue plus tôt dans le programme de travail.

- E. Le Secrétariat souhaite également attirer l'attention des Parties sur le document [CoP19 Doc. 85.3](#), qui a été soumis par la Présidente du Comité permanent en consultation avec le Secrétariat et qui propose l'élaboration d'une proposition sur la faisabilité et les exigences d'un mécanisme d'examen informel des annotations existantes et proposées. Le Secrétariat note la contribution complémentaire de l'approche proposée dans le document CoP19 Doc. 66.4.2 à un examen informel potentiel des annotations existantes et proposées.

PROJET DE DÉCISION SUR LES
RÉSERVES ET ANNOTATIONS
RELATIVES AU COMMERCE D'ÉLÉPHANTS D'AFRIQUE VIVANTS

À l'adresse du Comité permanent

19.AA Le Comité permanent :

- a) fournit des orientations sur la manière de traiter les réserves formulées à l'égard de modifications du champ d'application d'une inscription introduites par l'amendement d'une annotation, et propose à la CoP20 des modifications des résolutions concernées ;
- b) envisage les moyens d'éviter les références aux résolutions dans les annotations, et propose à la CoP20 les modifications pertinentes de la résolution Conf. 11.21 (Rev. CoP18), *Utilisation des annotations dans les Annexes I et II* ;
- c) envisage de convoquer une réunion de dialogue CITES conformément à la résolution Conf. 14.5, *Réunions de dialogue*, pour les États de l'aire de répartition des éléphants d'Afrique afin d'étudier l'harmonisation des conditions de commerce des éléphants d'Afrique vivants et de proposer à la CoP20 des modifications pertinentes des résolutions ainsi que des amendements pertinents de l'annotation 2, y compris des amendements visant à rationaliser et à simplifier l'annotation.

BUDGET ET SOURCE DE FINANCEMENT PROVISOIRES
POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DE RÉOLUTIONS OU DE DÉCISIONS

Conformément à la résolution Conf. 4.6 (Rev. CoP16), *Soumission des projets de résolutions et autres documents destinés aux sessions de la Conférence des Parties*, la Conférence des Parties a décidé que tout projet de résolution ou de décision soumis à l'examen d'une session de la Conférence des Parties, s'il a des conséquences sur le budget et la charge de travail du Secrétariat ou des comités, doit contenir ou être accompagné d'un budget couvrant le travail qu'il implique, avec indication de la source du financement.

Coûts directs :

Le coût de l'organisation d'une réunion de dialogue de trois jours entre les États de l'aire de répartition des éléphants d'Afrique est estimé à 100 000 USD.