

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

Quarante-sixième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 12 – 15 mars 2002

Interprétation et application de la Convention

CONSERVATION ET COMMERCE DE CERTAINES ESPECES

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

Rappel

2. La Conférence des Parties a chargé le Comité permanent d'assurer le suivi des progrès des Parties concernant la conservation de certaines espèces et la réduction du commerce illicite de spécimens de ces espèces.
3. Dans son rapport à ce sujet à la 45^e session du Comité permanent, le Secrétariat faisait part de ses préoccupations concernant l'efficacité des méthodes actuelles, d'autant plus que plusieurs résolutions contiennent des recommandations relatives à certaines espèces qui sont déjà, en essence, des instructions de base pour une application adéquate de la Convention.
4. Le Secrétariat reste préoccupé et s'inquiète également de ce que certaines méthodes précédentes de collecte de l'information pouvant concerner, selon l'espèce, un nombre important d'Etats de l'aire de répartition et d'Etats consommateurs ne se révèlent pas efficaces. En conséquence, il est peut-être illusoire de s'attendre à ce que le Comité permanent soit suffisamment bien informé pour préparer des rapports dignes de ce nom à l'intention de la Conférence des Parties concernant l'efficacité et l'application générale.
5. Le Secrétariat félicite les Parties qui répondent à ses demandes d'information mais signale que ces réponses présentent généralement un travail national positif et efficace qui n'est pas toujours d'intérêt international. Il est également conscient que la préparation de ces réponses peut demander un travail considérable que ne justifie peut-être pas l'utilisation faite ultérieurement de l'information.
6. Le Secrétariat propose une autre méthode qui consisterait à identifier les difficultés particulières d'application de la Convention concernant certaines espèces, les pays ou régions particuliers où l'application laisse à désirer ou qui présentent un taux élevé de commerce illicite, des exemples précis de bonne pratique ou d'innovation qui pourraient être utiles aux autres Parties ou adaptés pour une meilleure application de la CITES, et des propositions d'actions spécifiques. Le Secrétariat estime que cette méthode serait plus facile à appliquer et que l'on obtiendrait autant de réponses (si ce n'est plus) qu'à présent, ainsi que des informations plus utiles au Comité permanent et, partant, à la Conférence des Parties.
7. Les sections suivantes résument des activités concernant les espèces particulières que devra examiner le Comité.

Ours

8. Le Secrétariat a reçu des rapports précis des Etats-Unis d'Amérique, de la Pologne, de la République slovaque et de la Roumanie – chacun de ces pays indiquant qu'il dispose d'une législation suffisante pour contrôler le commerce des spécimens d'ours.
9. Le Comité permanent est prié, dans la décision 11.80, de déterminer les mesures législatives et d'application additionnelles qui pourraient être nécessaires pour mettre un terme au commerce international illicite des spécimens d'ours. Le Secrétariat estime qu'aucune mesure additionnelle n'a été identifiée à part celles qui ont déjà été jugées nécessaires pour appliquer correctement la Convention (par exemple, celles qui figurent au point 10 du document SC45 Doc. 21).
10. Le Secrétariat a cependant conscience que le commerce illicite des parties d'ours n'a pas été éliminé. Il réitère sa demande d'information concernant les incidents ou saisies pertinents afin de pouvoir prendre des mesures plus ciblées.

Tigre

11. Des fonds ont été obtenus pour organiser un cours de formation spécialisée en matière de lutte contre la fraude d'une durée de deux semaines, qui aura lieu sous les auspices de l'Equipe spéciale de lutte contre le commerce illicite du tigre (ES-TIGRE) du 13 au 24 mai 2002. Le cours se tiendra dans les locaux de l'Académie nationale de police de l'Inde avec la participation de membres du personnel de l'Académie et de conférenciers indépendants. Chaque Etat de l'aire de répartition du tigre a été invité à désigner deux étudiants pour le cours. Tous les Etats de l'aire de répartition du tigre qui sont des Parties à la CITES ont manifesté leur volonté de participer et le Secrétariat encourage ceux qui ne sont pas des Parties à y participer également. Le Secrétariat rassemble actuellement, et aide à la préparation, du matériel pour ce cours, qui devrait être extrêmement utile pour toutes les activités CITES de lutte contre la fraude et ne sera pas uniquement consacré au tigre. Il estime que le cours offrira également une excellente occasion de rencontre entre responsables de la lutte contre la fraude et de mise en place de réseaux pour faciliter un échange libre d'information et renforcer la coopération en matière de lutte contre le commerce illicite entre les Etats de l'aire de répartition du tigre.
12. En septembre 2001, le Secrétariat, après avoir reçu des informations de la Chine et rassemblé des informations supplémentaires, a communiqué, au nom de l'ES-TIGRE, un bulletin de renseignements sur la fraude à tous les Etats de l'aire de répartition du tigre ainsi qu'à Interpol et à l'Organisation mondiale des douanes. Ce bulletin contenait des informations importantes sur des routes commerciales et des marchés encore jamais identifiés.
13. Le Secrétariat se félicite des travaux en cours au Cambodge où, avec l'aide d'organisations non gouvernementales nationales et internationales, un grand programme de formation en matière d'application de la CITES a eu lieu et où de nouvelles initiatives de lutte contre le braconnage sont en cours. Le Secrétariat croit savoir que l'on a procédé à de nombreuses saisies de toute une gamme de spécimens illicites, y compris des tigres vivants et des parties et produits de tigres. L'enthousiasme dont a été témoin la mission technique CITES sur le tigre se traduit maintenant, de toute évidence, en action concrète.
14. Le Myanmar reste le seul pays où s'est rendue la mission CITES sur le tigre qui n'ait pas fait part des mesures prises pour mettre en œuvre les recommandations de la mission. Le Secrétariat n'ignore cependant pas que les autorités du Myanmar participent, avec l'aide d'organisations internationales non gouvernementales, à des études des populations de

tigres et autres travaux de conservation. Le Secrétariat reste préoccupé par le fait que dans ce pays, la lutte contre la fraude semble encore nécessiter un redoublement d'effort. Par exemple, selon les informations dont il dispose, le Myanmar reste une route de transit importante pour le commerce illicite de la faune et de la flore sauvages, y compris de parties et produits du tigre; en outre des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I sont facilement disponibles dans les villes du Myanmar situées le long des frontières, notamment de la Chine, de la République démocratique populaire lao et de la Thaïlande.

15. Le Secrétariat reconnaît toutefois que selon les mêmes informations, certaines de ces régions pourraient être sous contrôle de groupes insurrectionnels. Il s'agit là d'un facteur non négligeable dans bien des régions du monde où la capture et le commerce illicites de spécimens de la flore et de la faune sauvages sont pratiqués le plus activement. Le Secrétariat a souvent eu connaissance de groupes rebelles ou de troupes militaires étrangères (supposées aider le gouvernement du pays en question) qui cautionnent de telles activités et prélèvent même des impôts sur ces activités.
16. En novembre 2001, le Secrétariat a donné une conférence sur le commerce illicite des spécimens de tigre et les travaux de l'ES-TIGRE dans le cadre d'un symposium international sur le tigre qui était organisé à New Delhi, en Inde, par le Forum mondial du tigre. De nombreux Etats de l'aire de répartition du tigre y ont assisté mais le Secrétariat a noté que plusieurs délégations ne se composaient que de représentants d'organisations non gouvernementales sans que l'on sache clairement s'ils représentaient officiellement les Etats en question. Le Secrétariat a saisi cette occasion pour rencontrer des fonctionnaires des gouvernements du Bhoutan et de la République démocratique populaire lao et les a, une fois encore, encouragés à adhérer à la Convention. Le Secrétaire général a, par la suite, écrit aux deux gouvernements pour les encourager dans ce sens. Le Secrétariat demande aux représentants régionaux qui siègent au Comité permanent de contribuer à ces efforts, notamment parce que les deux pays en question sont d'importants Etats de l'aire de répartition du tigre et qu'ils servent aussi de pays de transit pour la contrebande et le commerce illicite.
17. Le Secrétariat a pris note de l'absence de la Thaïlande à ce symposium et continue de recevoir des informations préoccupantes concernant les contrôles nationaux thaïlandais du commerce des spécimens de tigre ainsi que la disponibilité de produits médicinaux prétendant contenir des ingrédients à base de tigre, dont certains sont censés être manufacturés en Thaïlande. La Thaïlande semble être aussi un pays de transit important pour le commerce illicite d'espèces de la faune et de la flore sauvages. La mission technique CITES sur le tigre ne s'est rendue ni au Bangladesh ni en Thaïlande mais le chef de mission s'est, par la suite, rendu au Bangladesh dans le cadre d'une mission du Forum mondial du tigre. Le Secrétariat estime qu'il serait bon de mener une mission technique pour évaluer les activités de la Thaïlande en matière de conservation du tigre et de lutte contre le commerce illicite de spécimens de la faune et de la flore sauvages. Aucun poste n'est prévu dans le budget actuel du Secrétariat pour permettre cette mission mais le Secrétariat s'efforcera de trouver un financement pour l'entreprendre.
18. Le Secrétariat a pris note de ce que l'Inde n'a fait aucun progrès vers la création d'une unité spécialisée dans la criminalité contre l'environnement malgré les assurances données en 2000 et au début de 2001 concernant l'établissement prochain de cette unité. Le Secrétariat estime que l'ampleur des menaces pesant sur le tigre et d'autres espèces importantes pour la conservation en Inde est telle que la création d'une telle unité est amplement justifiée. La participation de réseaux du crime organisé appelle également une réponse plus coordonnée que celle que l'on peut offrir actuellement. De plus, le Secrétariat est préoccupé de constater que l'Inde n'a apparemment pas réussi à vérifier les informations qu'elle a fournies au sujet de commerçants agissant illicitement; il estime que

la mise en place d'une unité spécialisée permettrait de résoudre toute difficulté rencontrée actuellement.

Antilope du Tibet

19. En 1999, le Secrétariat CITES a coprésidé avec l'organe de gestion de la Chine, un Atelier international sur la conservation et le contrôle du commerce de l'antilope du Tibet. L'atelier a notamment recommandé de créer un guide d'identification afin d'aider les responsables chargés de la lutte contre la fraude à distinguer la laine de l'antilope du Tibet de produits semblables. Le Service de la police métropolitaine du Royaume-Uni a préparé ce guide avec l'assistance d'organisations non gouvernementales, de l'organe de gestion du Royaume-Uni et du Secrétariat; il devrait être distribué aux Parties au moment de la session du Comité.
20. Le Secrétariat a demandé à la Chine et à l'Inde de lui faire connaître leurs besoins d'assistance pour mettre à jour les évaluations de l'état de l'espèce, formuler une stratégie de conservation, améliorer la lutte contre le braconnage et empêcher le commerce de produits et parties de l'antilope du Tibet. Lorsque les deux pays auront répondu, le Secrétariat tentera de fournir l'assistance requise ou de rechercher cette assistance auprès de Parties et d'organisations intéressées. Le Secrétariat reste prêt à entreprendre une évaluation des besoins dans l'habitat de l'antilope du Tibet afin de déterminer les moyens de contribuer du mieux possible aux activités des autorités chargées de la lutte contre la fraude. Le Secrétariat estime que la mission technique CITES sur le tigre et l'étude récente des besoins en matière de lutte contre la fraude menée en Fédération de Russie concernant le contrôle du commerce du caviar, démontrent l'efficacité de cette démarche. Le Secrétariat continuera de rechercher des fonds pour que les activités puissent être réalisées en 2002.

Cerf porte-musc

21. La décision 11.83 est la suivante:

Entreprendre une étude des mesures prises par les principaux Etats de l'aire de répartition, de transit et de consommation des cerfs porte-musc – Allemagne, Chine, Fédération de Russie, France, Inde, Japon, Kazakhstan, Malaisie, Mongolie, Népal, République de Corée et Singapour – pour améliorer la lutte contre la fraude (surtout dans les zones frontalières clés), mettre en œuvre le contrôle du commerce, conserver et protéger les populations des cerfs porte-musc; faire rapport à la 12^e Session de la Conférence des Parties.

22. Le Comité pour les animaux examine le commerce du musc dans le cadre de l'Etude du commerce important et des recommandations devraient être prêtes pour la session du Comité permanent (conformément à la décision 11.92).
23. Dans la décision 11.149, le Secrétariat est chargé de conduire une analyse de l'utilisation du musc dans les industries de la parfumerie et de la médecine traditionnelle. Aucun budget n'a été prévu pour financer ces activités. Toutefois, avec l'appui financier des Etats-Unis d'Amérique, le Secrétariat a commandé une petite étude sur la disponibilité du musc sur les marchés chinois.
24. En janvier 2001, le Secrétariat a écrit aux pays énumérés dans la décision 11.83 pour obtenir des informations pertinentes. L'Allemagne, la Chine (avec un rapport distinct de la Région administrative spéciale de Hong Kong), la Fédération de Russie, le Japon et la Mongolie ont répondu.

25. La Chine a fourni des informations très précises concernant les populations de cerfs porte-musc, l'utilisation du cerf porte-musc et les dispositions législatives qui protègent l'espèce et contrôlent le commerce. La Chine pratique activement l'élevage en captivité de cerfs porte-musc et l'extraction du musc sur les cerfs porte-musc vivants. Il semble toutefois que la quantité de musc ainsi obtenue reste relativement petite. C'est ce que confirme un rapport récent de TRAFFIC-Asie de l'Est sur l'élevage en ferme des cerfs porte-musc en Chine. L'utilisation de musc de synthèse a, semble-t-il, beaucoup augmenté. La RAS de Hong Kong reconnaît être une destination importante du musc, en particulier en provenance de la Fédération de Russie. Bien qu'une partie soit utilisée au plan national pour la médecine, la majeure partie est réexportée.
26. L'Allemagne a reconnu avoir été, autrefois, un pays important pour le commerce du musc. Toutefois, depuis 1999, l'Union européenne interdit les importations commerciales de musc provenant de cerfs porte-musc et l'Allemagne applique cette interdiction. Le Secrétariat présume que cela vaut aussi pour la France, pays dont le nom figure dans la décision 11.83.
27. Le Japon a répondu qu'il n'avait pas d'information à communiquer.
28. La Mongolie a indiqué que la chasse au cerf porte-musc est interdite depuis 1953. Un petit établissement d'élevage en captivité a été créé. La Mongolie ne précise pas quelle espèce est concernée.
29. La chasse au cerf porte-musc en Fédération de Russie est autorisée sous licence et ce pays a établi des quotas d'exportation pour le musc. La Fédération de Russie reconnaît qu'en raison de la petite taille des glandes à musc, il peut être très difficile de repérer la contrebande mais ses brigades d'inspection du tigre ont procédé à quelques saisies en Russie d'Extrême-Orient.
30. L'information dont dispose le Secrétariat donne à penser que le braconnage du cerf porte-musc reste un problème dans bien des régions de l'habitat naturel de l'espèce. Le fait qu'une grande partie du braconnage semble toucher indistinctement tous les animaux – et pas seulement les mâles, porteurs des glandes à musc – ajoute à la gravité de la situation. En conséquence, plusieurs cerfs peuvent être tués ou capturés avant que l'on récolte une seule glande. Comme pour beaucoup d'autres espèces soumises au braconnage, l'habitat du cerf porte-musc se trouve dans des régions où la population humaine locale est en but à de graves problèmes socio-économiques et où les mesures réglementaires n'ont guère de chance de faire cesser le braconnage à elles seules.
31. Le Secrétariat sait pertinemment que même si l'utilisation accrue de musc de synthèse peut soulager les pressions exercées sur les populations sauvages, de nombreux produits du commerce qui déclarent contenir du musc ne précisent pas si ce musc est de source sauvage ou synthétique. Il semble qu'il y ait aussi de bonnes raisons de présumer que certains produits prétendant contenir du musc n'en contiennent pas, comme c'est le cas pour certains produits médicaux qui prétendent contenir de l'os de tigre parmi leurs ingrédients. Cela ne rend pas seulement l'application des règlements difficile mais entrave aussi les efforts déployés pour obtenir des chiffres précis sur le commerce national et international. C'est la raison pour laquelle il importe tant que les Parties appliquent la recommandation contenue dans la résolution Conf. 11.7 (Conservation et commerce des cerfs porte-musc) pour mettre au point un système d'étiquetage et échanger leurs méthodes de police scientifique pour détecter le musc dans les produits. Le Secrétariat sait que deux laboratoires au moins participent à des travaux sur ce dernier sujet.

32. Le Secrétariat estime que pour améliorer les mesures de lutte contre la fraude dans les zones frontières clés, il faut que ces mesures concernent non seulement le cerf porte-musc mais aussi plusieurs autres espèces, en particulier des animaux et des plantes de l'Annexe I. Il reconnaît toutefois que bien des frontières en question sont très longues, parfois mal définies, et souvent poreuses. Beaucoup tolèrent traditionnellement le passage fréquent de populations autochtones à des fins de commerce, sans contrôle strict des passeports et des visas. Tous ces facteurs rendent la vie facile aux contrebandiers.
33. Le Secrétariat est d'avis, cependant, que dans ce domaine, l'utilisation de chiens entraînés à détecter le musc et les produits de musc dans les marchandises et les bagages des passagers, compte tenu en particulier de l'odeur forte du musc brut, pourrait se révéler très efficace à condition que les chiens soient déployés en des points frontières pertinents.
34. Le commerce illicite du cerf porte-musc est un autre sujet pour lequel le Secrétariat souhaiterait recevoir beaucoup plus d'informations des Parties concernant les saisies et les mesures de lutte contre la fraude. Sans cette information, le Secrétariat peut difficilement diffuser des avis ciblés, formuler des stratégies d'application ou conseiller efficacement le Comité permanent.

Recommandations

35. Le Secrétariat demande au Comité permanent de convenir que la méthode consistant à envoyer des notifications aux Parties pour obtenir des informations concernant certaines espèces, et des lettres à tous les Etats de l'aire de répartition et Etats consommateurs afin d'obtenir de telles informations, ne s'est pas révélée efficace et ne permet pas d'utiliser efficacement le temps et les ressources du Secrétariat. Il recommande l'autre méthode, exposée au point 6 ci-dessus, dans le cadre de laquelle le Secrétariat travaillerait avec les Parties et organisations pertinentes afin de faire rapport de manière ciblée sur des éléments spécifiques.
36. Le Secrétariat demande au Comité permanent d'approuver la conduite:
- d'une mission technique en Thaïlande afin d'examiner les contrôles nationaux du commerce des spécimens de tigre et l'application générale de la Convention; et
 - d'une étude d'évaluation des besoins de lutte contre la fraude en Chine pour aider à réduire le braconnage de l'antilope du Tibet;
- et demande au Comité permanent d'encourager les Parties intéressées et autres organisations à fournir des ressources financières pour permettre la conduite de ces activités en 2002.