

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



Soixante-dixième session du Comité permanent
Rosa Khutor, Sochi (Fédération de Russie), 1 – 5 octobre 2018

Questions d'interprétation et application

Respect général de la Convention et lutte contre la fraude

Respect de la Convention

ORIENTATIONS POUR VERIFIER LA LEGALITE DE L'ACQUISITION
DE SPECIMENS D'ESPECES CITES DEVANT ETRE EXPORTES

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

Historique

2. À sa 17^e session (CoP17, Johannesburg, 2016), la Conférence des Parties a adopté les décisions 17.65 à 17.68 comme suit:

17.65 À l'adresse des Parties

Les Parties sont encouragées à fournir au Secrétariat: tout exemple et information pertinents concernant des méthodes, des outils pratiques, des informations législatives, de l'expertise criminalistique et d'autres ressources utilisées pour assurer le suivi du respect de la Convention et vérifier la légalité de l'acquisition de spécimens d'espèces CITES devant être exportés, conformément au paragraphe 2 b) de l'Article III, au paragraphe 2 b) de l'Article IV, et au paragraphe 2 a) de l'Article V de la Convention (appelée "avis d'acquisition légale").

17.66 À l'adresse du Comité permanent

Le Comité permanent, avec l'aide du Secrétariat:

- a) *examine si un programme d'aide au respect de la Convention (CAP – Compliance Assistance Programme) doit être mis en place pour aider les pays ayant des difficultés à respecter la Convention, et comment un tel programme serait financé;*
- b) *envisage l'élaboration de nouvelles orientations pour vérifier la légalité de l'acquisition de spécimens d'espèces CITES devant être exportés;*
- c) *fournit des directives sur la vérification de la légalité de l'acquisition de stocks fondateurs d'espèces CITES élevées en captivité devant être exportées; et*
- d) *élabore des recommandations appropriées pour examen à la 18^e session de la Conférence des Parties.*

17.67 À l'adresse du Secrétariat

Sous réserve de ressources externes disponibles, le Secrétariat, en collaboration avec d'autres institutions compétentes, organismes de coopération et donateurs potentiels:

- a) *organise un atelier international sur les principes directeurs, les méthodes, les outils pratiques, l'information, l'expertise criminalistique, les évaluations des risques de non-respect de la Convention et d'autres ressources juridiques nécessaires aux organes de*

gestion afin de vérifier la légalité de l'acquisition de spécimens d'espèces CITES devant être exportés; et

- b) *prépare et soumet à l'examen du Comité permanent une proposition de nouvelles orientations pour vérifier la légalité de l'acquisition de spécimens d'espèces CITES devant être exportés.*

17.68 À l'adresse du Secrétariat

Le Secrétariat assiste le Comité permanent dans la préparation de ses avis et recommandations concernant la mise en œuvre de la décision 17.66.

3. Conformément à la décision 17.67 du 20 février 2018, le Secrétariat a publié la notification aux Parties n° 2018/020, *Atelier international sur les avis d'acquisition légale*, qui annonce un prochain atelier et comprend un questionnaire sur leurs pratiques relatives aux obligations en matière de vérification de la légalité de l'acquisition (VLA). En réponse au questionnaire, 25 Parties ont soumis des informations concernant leurs pratiques de VLA et 4 organisations non gouvernementales (ONG) ont fait part de leurs points de vue. L'annexe 3 du présent document fournit des informations supplémentaires concernant les questionnaires et un résumé des réponses. Afin de préciser le contexte pour les discussions, le Secrétariat a procédé à une analyse plus approfondie de l'exigence de VLA, qui est résumée dans le commentaire sur le cadre juridique pertinent de la CITES figurant en annexe 4.
4. Conformément aux instructions de la décision 17.67, paragraphe a), le Secrétariat a organisé un atelier visant à faciliter la discussion entre les Parties à la Convention et portant sur les principes directeurs, les méthodes, les outils pratiques, les systèmes d'information et les expertises criminalistiques utilisées pour vérifier la légalité des acquisitions de spécimens. L'atelier s'est déroulé à Bruxelles du 13 au 15 juin 2018. Plus de 80 participants représentant 31 Parties¹, 6 organisations intergouvernementales² et plus de 10 organisations non gouvernementales et institutions universitaires³ d'Afrique, d'Asie, d'Europe, d'Océanie et des Amériques étaient présents à l'atelier. Le Secrétariat est reconnaissant du soutien financier, technique et logistique fourni par l'Union européenne pour l'accueil de cet atelier.
5. À partir des conclusions et recommandations de l'atelier, des réponses au questionnaire, des contributions écrites envoyées par les Parties et les ONG sur les avant-projets, et des discussions tenues lors d'un événement parallèle organisé pendant les séances conjointes de la 30^e session du Comité pour les animaux et de la 24^e session du Comité pour les plantes, le Secrétariat a rédigé une proposition intitulée "Orientations pour la vérification de la légalité de l'acquisition des spécimens d'espèces CITES" sous forme de projet de résolution de la Conférence des Parties (annexe 1) pour examen par le Comité permanent.
6. Le choix du format de projet de résolution pour ces orientations est une recommandation de l'atelier international.

Définition de la vérification de la légalité de l'acquisition

7. Conformément à l'Article III, paragraphe 2 b), à l'Article IV, paragraphe 2 b), et à l'Article V, paragraphe 2 a) de la Convention, un permis d'exportation n'est délivré que si l'organe de gestion de l'État d'exportation est convaincu que "le spécimen n'a pas été obtenu en contravention aux lois sur la préservation de la faune et de la flore en vigueur dans cet État". En ce qui concerne les permis d'exportation autorisant l'exportation de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe III, cette obligation ne s'applique qu'à l'État ou aux États qui ont inscrit l'espèce à cette Annexe. Pour être convaincu, l'organe de gestion doit procéder à ce que l'on appelait initialement un "avis d'acquisition légale (LAF – *legal acquisition finding*)" et par la suite une "vérification de la légalité de l'acquisition" (VLA – *verification of legal acquisition*).

¹ Autriche, Belgique, Belize, Bolivie (État plurinational de), Cameroun, Chine, Colombie, Costa Rica, Cuba, République démocratique du Congo, République dominicaine, Guinée équatoriale, Union européenne, Allemagne, Israël, Italie, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibie, Monténégro, Pays-Bas, Pérou, Sénégal, Slovaquie, Espagne, Thaïlande, Tunisie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, États-Unis d'Amérique et Zambie.

² Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (UNECE)/UNCEFACT, Centre mondial de surveillance de la conservation de la nature du PNUE (PNUE-WCMC), Organisation mondiale des douanes (OMD).

³ Center for International Environmental Law (CIEL), Chambre Syndicale de la Factice Instrumentale/Confédération des industries musicales en Europe (CSFI/CAFIM), Defenders of Wildlife, Durrell Institute of Conservation, European Association of Zoos and Aquaria (EAZA), Environmental Investigation Agency (EIA), FACE, Natural Resources Defence Council, Pro Wildlife, Wildlife Conservation Society, Fonds mondial pour la nature (WWF), ainsi qu'un chercheur de l'Université d'Adélaïde (Australie).

8. Bien que cette vérification soit l'une des conditions essentielles pour la délivrance du permis d'exportation CITES, la Convention et les résolutions pertinentes de la Conférence des Parties laissent aux Parties le soin de décider comment déterminer si le spécimen a été acquis légalement. Compte tenu du nombre important de demandes de renseignements sur les permis qui seraient délivrés en contravention aux lois des pays réalisant des transactions autorisées par la CITES, et de la nécessité d'empêcher l'utilisation des permis CITES à des fins frauduleuses, le mandat de la Conférence des Parties d'élaborer de nouvelles orientations pour la vérification de la légalité de l'acquisition des spécimens d'espèces CITES semble opportun et approprié. L'absence de telles orientations peut sérieusement compromettre la fiabilité du système de permis CITES en tant que preuve de légalité et de durabilité.
9. En principe, il peut être considéré que le processus permettant de savoir si un spécimen a été acquis conformément aux lois et réglementations pertinentes fait référence à une série d'étapes – et pas seulement à la dernière – depuis le prélèvement du spécimen de sa source, jusqu'à la possession par l'exportateur. Les systèmes modernes d'information et les technologies de traçabilité peuvent aider les organes de gestion à retracer toutes les transactions dont la légalité doit être vérifiée avant la délivrance d'un document CITES.

Proposition d'orientations pour la vérification de la légalité de l'acquisition (projet de résolution en annexe 1)

10. Le Secrétariat a préparé un projet d'orientations s'appuyant sur les pratiques existantes signalées par les Parties, les recommandations de l'atelier international et les contributions supplémentaires reçues des Parties et d'autres parties prenantes. Le Secrétariat est très reconnaissant pour les échanges fructueux, constructifs et ouverts qui ont eu lieu lors du processus d'élaboration du projet d'orientations. Ces orientations visent à offrir aux Parties des options à examiner lors de la vérification de la légalité de l'acquisition, plutôt qu'un cadre rigide. Comme mentionné ci-dessus, l'expression "vérification de la légalité de l'acquisition" est utilisée dans le document pour désigner l'exigence en cause. Elle a remplacé l'expression "avis d'acquisition légale" compte tenu des commentaires formulés par les participants lors de l'atelier.
11. L'objectif des orientations pour la vérification de la légalité de l'acquisition est de fournir une base commune pour la compréhension et l'application de cette exigence essentielle, aux organes de gestion et aux autres acteurs concernés, y compris aux autorités de contrôle (telles que les douanes) et aux demandeurs de permis. Le projet de résolution figurant à l'annexe 1 reflète les principes directeurs (flexibilité, proportionnalité et transparence) afin de tenter concilier la responsabilité du demandeur de permis CITES de démontrer la légalité de l'acquisition avec les exigences minimales en matière d'éléments requis pour toute vérification de la légalité de l'acquisition. Pour faciliter la collecte des pièces justificatives requises, et assurer une communication aisée entre l'organe de gestion et les demandeurs, certaines Parties ont indiqué qu'elles avaient adopté dans leur législation nationale (p. ex. par des résolutions ministérielles, etc.) des orientations écrites sur les procédures à suivre pour vérifier la légalité de l'acquisition, incluant une explication des pièces requises pour justifier la légalité de cette acquisition. Ces meilleures pratiques, lorsqu'elles sont appropriées et applicables, devraient être encouragées et adoptées par les autres Parties.
12. Dans l'esprit de l'Article VIII, paragraphe 3, de la Convention, qui stipule que "les Parties feront en sorte que les formalités requises pour le commerce de spécimens s'effectuent dans les meilleurs délais", le projet de résolution reconnaît que simplifier et normaliser les procédures et réduire le travail administratif contribuera à l'atteinte des objectifs de la Convention et bénéficiera à la fois aux demandeurs de permis et aux organes de gestion. Le projet de résolution suggère par conséquent d'appliquer une méthode d'évaluation des risques dans le cadre de la vérification de la légalité de l'acquisition.
13. Le projet de résolution reflète les approches les plus couramment utilisées pour la vérification de la légalité de l'acquisition, et vise à résoudre les problèmes identifiés par les Parties et le Secrétariat. En particulier, le projet de résolution suggère des dispositions permettant de renforcer la base de la coopération entre les institutions au sein des États Parties, ainsi qu'entre les organes de gestion des Parties à la CITES.
14. En ce qui concerne les orientations sur la vérification de la légalité de l'acquisition du stock fondateur des espèces CITES élevées en captivité à exporter, l'atelier n'a pas été en mesure d'identifier de recommandations concluantes. Bien qu'un certain nombre de Parties et d'ONG se soient déclarées préoccupées par le fait qu'il n'est pas toujours possible d'identifier l'origine du stock reproducteur de spécimens d'animaux élevés en captivité, en particulier lorsqu'ils ont été acquis de nombreuses années auparavant, aucune solution claire et acceptable pour tous n'a été trouvée pour traiter de telles situations. Les travaux liés à la mise en œuvre de la résolution Conf. 17.7, *Étude du commerce de spécimens d'animaux signalés comme produits en captivité*, semblent être le lieu le plus pertinent pour discuter de cette question. À titre de solution provisoire, il est suggéré au paragraphe 1 c) du projet de résolution et au

paragraphe 1 de l'annexe II du projet de résolution que les approches communes de la VLA s'appliquent à la vérification de la légalité de l'acquisition de matériel génétique.

15. Si le Comité permanent estime que la nouvelle expression ("vérification de la légalité de l'acquisition") est appropriée, le Secrétariat proposera l'amendement de deux résolutions en vigueur afin d'harmoniser l'utilisation des concepts, à savoir:

- a) Paragraphe 27 b) de la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), *Permis et certificats*, comme suit:

~~lorsqu'ils ont reçu des informations crédibles selon lesquelles les permis d'exportation ont été délivrés par décision de justice sans les avis requis par la CITES, les pays d'importation devraient rejeter les envois. La Partie d'importation devrait demander à la Partie d'exportation confirmation de l'existence d'un avis de commerce non préjudiciable a été délivré par l'autorité scientifique et que l'organe de gestion a vérifié un avis de la légalité de l'acquisition légale délivré par l'organe de gestion; et~~

- b) Paragraphe 1.1.2 de la section II et paragraphe 1.1.2 de la section III de l'annexe de la résolution Conf. 14.6 (Rev. CoP16), *Introduction en provenance de la mer*, comme suit respectivement:

~~Pour exporter un spécimen qui a été introduit en provenance de la mer, une preuve d'acquisition légale (c'est-à-dire une preuve que le spécimen n'a pas été obtenu en violation des lois de cet État concernant la protection de la faune et de la flore) une vérification de la légalité de l'acquisition est requise comme condition de la délivrance du permis d'exportation [Articles III, paragraphe 2 b) et IV, paragraphe 2 b)].~~

et

~~L'organe de gestion apporte des preuves d'acquisition légale (c'est-à-dire la preuve que le spécimen n'a pas été obtenu en violation des lois de cet État concernant la protection de la faune et de la flore) vérifie la légalité de l'acquisition du spécimen avant de délivrer un permis d'exportation [Articles III, paragraphe 2 b) et IV, paragraphe 2 b)].~~

Recommandations

16. En application de la décision 17.66, le Comité permanent est invité à soumettre à la CoP18 le projet de résolution sur la vérification de la légalité de l'acquisition de spécimens d'espèces CITES et les projets de décisions connexes proposés dans les annexes 1 et 2 du présent document, ainsi que les amendements aux résolutions existantes qui en découlent, comme cela est suggéré au paragraphe 15 ci-dessus.
17. Le Comité permanent est en outre invité à prendre note des autres annexes du présent document, contenant les réponses au questionnaire sur la vérification de la légalité de l'acquisition et les principaux résultats de l'atelier international accueilli à Bruxelles par l'Union européenne du 13 au 15 juin 2018.

Projet de résolution

Vérification de la légalité de l'acquisition des spécimens d'espèces CITES

RAPPELANT les dispositions de l'Article III, paragraphe 2 b), de l'Article IV, paragraphe 2 b), et de l'Article V, paragraphe 2 a), de la Convention, qui exigent que l'organe de gestion de l'État d'exportation établisse que le spécimen n'a pas été acquis en contravention aux lois sur la préservation de la faune et de la flore en vigueur dans cet État;

RAPPELANT les dispositions de l'Article III, paragraphe 4 a), et de l'Article IV, paragraphe 5 a), qui exigent qu'un organe de gestion de l'État de réexportation établisse que le spécimen a été importé dans cet État conformément aux dispositions de la présente Convention;

RAPPELANT ÉGALEMENT les dispositions de l'Article VIII, paragraphe 1, de la Convention, qui exige que les Parties prennent des mesures appropriées en vue de la mise en application des dispositions de la Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens acquis en contravention avec ses dispositions, et la résolution Conf. 8.4 (Rev. CoP15), paragraphe 2, qui "prie instamment toutes les Parties qui n'ont pas adopté les mesures appropriées pour appliquer pleinement la Convention de le faire";

RAPPELANT EN OUTRE la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), *Permis et certificats*, paragraphe 5 j) et i), qui recommandent que "les Parties n'autorisent l'importation d'aucun spécimen si elles ont des raisons de croire qu'il n'a pas été acquis légalement dans le pays d'origine" et "qu'aucun permis d'exportation ou certificat de réexportation ne soit délivré pour un spécimen dont on sait qu'il a été acquis illégalement, même s'il a été importé conformément à la législation nationale, à moins qu'il n'ait été confisqué auparavant";

CONSIDÉRANT la résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP17), *Application de la Convention et lutte contre la fraude*, paragraphe 2 e), qui recommande "au pays d'importation qui a des raisons de croire que des spécimens d'une espèce inscrite à l'Annexe II ou à l'Annexe III font l'objet d'un commerce contrevenant aux lois de tout pays concerné par la transaction: i) d'informer immédiatement le pays dont les lois paraissent avoir été violées et ii), autant que possible, de lui fournir des copies de tous les documents relatifs à la transaction; et d'appliquer si possible des mesures internes plus strictes en ce qui concerne cette transaction, ainsi que le prévoit l'Article XIV de la Convention";

RECONNAISSANT que l'Article VIII, paragraphe 3, de la Convention stipule que "les Parties feront en sorte que les formalités requises pour le commerce de spécimens s'effectuent dans les meilleurs délais";

RECONNAISSANT ÉGALEMENT que la Convention confie ainsi aux organes de gestion CITES des États d'exportation la responsabilité considérable de garantir que l'origine des spécimens d'espèces CITES entrant dans le commerce international est légale;

SOULIGNANT que cette résolution vise à aider les organes de gestion à vérifier la légalité de l'acquisition de spécimens d'espèces CITES avant l'émission de documents CITES autorisant leur commerce international, et à renforcer la coopération entre les pays d'exportation, de transit et d'importation pour l'application effective de la Convention;

LA CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION

1. RECOMMANDE:

- a) aux fins de l'Article III, paragraphe 2 b), de l'Article IV, paragraphe 2 b), et de l'Article V, paragraphe 2 a), de la Convention, que l'expression "vérification de la légalité de l'acquisition" soit utilisée par les Parties pour désigner l'examen effectué par un organe de gestion avant de délivrer un permis d'exportation CITES pour s'assurer que le spécimen a été acquis conformément aux lois et réglementations pertinentes dudit État (c'est-à-dire, qu'il a été acquis légalement);
- b) dans la mesure du possible, que le processus permettant de savoir si un spécimen a été acquis conformément aux lois et réglementations pertinentes tienne compte de toutes les étapes traversées par le spécimen depuis sa source jusqu'à sa possession par l'exportateur; et
- c) Selon le contexte, que l'expression définie ci-dessus soit également utilisée lors de l'examen des dérogations et autres dispositions spéciales mentionnées à l'Annexe II, au cas par cas;

2. CONVIENT que:

- a) "Demandeur" désigne une personne qui demande un document CITES requis pour exporter, importer, réexporter ou introduire en provenance de la mer un spécimen d'une espèce CITES;

- b) "Chaîne de contrôle" désigne la documentation chronologique, dans la mesure du possible et conformément à la législation et aux registres nationaux, des transactions relatives au prélèvement dans la nature d'un spécimen et à la propriété ultérieure de ce spécimen;
- c) "Évaluation des risques": désigne l'évaluation de la probabilité qu'un spécimen d'une espèce CITES n'ait pas été acquis légalement;

Principes directeurs

- 3. RECOMMANDE que les principes directeurs suivants soient utilisés par les Parties pour la vérification de la légalité de l'acquisition:
 - a) Les procédures de vérification de la légalité de l'acquisition doivent être suffisamment souples pour permettre l'examen de différentes transactions CITES;
 - b) Dans la mesure du possible, des procédures permettant de vérifier la légalité de l'acquisition doivent être mises à la disposition des demandeurs pour faciliter la collecte des preuves requises et pour leur apporter des clarifications;
 - c) Il incombe au demandeur de fournir des preuves suffisantes pour que l'organe de gestion puisse déterminer que le spécimen a été acquis légalement, telles que des déclarations ou dépositions sous serment assorties d'une pénalité en cas de parjure, des permis d'importation ou d'exportation, des factures et reçus, des numéros de concession forestière, des permis de chasser ou des dispositifs de marquage des spécimens chassés, ou d'autres pièces justificatives;
 - d) Les preuves que l'organe de gestion exige d'un demandeur pour démontrer la légalité de l'acquisition doivent être proportionnées à la probabilité qu'un spécimen d'une espèce CITES n'ait pas été acquis légalement;
 - e) Les demandeurs sont censés connaître et pouvoir vérifier, dans la mesure du possible, l'origine des spécimens qu'ils ont acquis, et sont censés avoir réduit au minimum le risque que les spécimens dont ils font le commerce aient été acquis illégalement; et
 - f) Les organes de gestion sont encouragés à tenir des registres des permis délivrés, incluant les preuves fournies par le demandeur justifiant de la légalité de l'acquisition, afin de pouvoir répondre aux demandes de renseignements de l'État d'importation ou de réexportation;
- 4. RECOMMANDE que la coopération entre les organes de gestion des Parties soit guidée par les principes suivants:
 - a) Si l'organe de gestion de l'État d'importation ou de réexportation a des raisons de croire que le spécimen accompagné d'un permis ou d'un certificat CITES n'a peut-être pas été acquis légalement, il doit:
 - i) informer immédiatement l'organe de gestion de l'État dont les lois sont supposées avoir été enfreintes;
 - ii) fournir à l'organe de gestion de cet État des copies de tous les documents relatifs à la transaction; et
 - iii) demander le fondement de la détermination de la légalité de l'acquisition du spécimen.
 - b) Si après consultation de l'organe de gestion de l'État concerné, l'organe de gestion de l'État d'importation ou de réexportation n'a pas reçu d'informations satisfaisantes sur le fondement ayant permis de déterminer la légalité de l'acquisition du spécimen, il ne devrait pas autoriser l'importation ou la réexportation du spécimen concerné et ne devrait pas délivrer de permis d'importation ou de certificat de réexportation.

Vérifications nécessaires

- 5. RECOMMANDE:
 - a) aux Parties à la CITES, de faire preuve de diligence raisonnable lorsqu'elles se voient présenter un permis ou un certificat CITES, même si elles pensent qu'il a été délivré par une autorité compétente, lorsqu'elles ont des raisons de croire que les spécimens d'espèces CITES n'ont peut-être pas été acquis légalement;
 - b) aux Parties à la CITES, de consulter, en faisant preuve de diligence raisonnable, l'organe de gestion de l'État dont les lois pourraient avoir été enfreintes; et
 - c) aux organes de gestion, de répondre aux demandes de renseignements et de coopérer avec les organes de gestion des autres Parties à la CITES sur les questions relatives à la validité des permis

d'exportation CITES, afin d'assurer une coopération efficace entre les autorités CITES des différentes Parties;

6. RECOMMANDE aux Parties d'utiliser les orientations figurant à l'annexe I de la présente résolution lorsqu'elles vérifient la légalité de l'acquisition de spécimens d'espèces CITES et lorsqu'elles appliquent des dérogations et autres dispositions spéciales mentionnées à l'annexe II; et
7. INVITE toutes les Parties, les organisations gouvernementales, intergouvernementales et non gouvernementales et d'autres sources à fournir une assistance financière et/ou technique pour l'élaboration de matériels de formation sur la vérification de la légalité de l'acquisition, la tenue à jour d'une page spéciale sur le site Web de la CITES, l'organisation d'ateliers et d'autres activités de renforcement des capacités liées à l'application de la présente résolution.

Annexe 1 [au projet de résolution]

Orientations pour la vérification de la légalité de l'acquisition de spécimens d'espèces CITES

1. Vérification de la légalité de l'acquisition par l'État d'exportation

- a) Il est recommandé aux Parties d'inclure dans leur cadre réglementaire national l'obligation pour un organe de gestion de vérifier, avant de délivrer tout permis ou certificat CITES, si le spécimen d'espèce CITES à exporter a été légalement acquis.
- b) Pour garantir une procédure régulière et aider les demandeurs à fournir des preuves de la légalité de l'acquisition, chaque Partie peut, le cas échéant, préparer des instructions écrites générales concernant les éléments de preuve que doit fournir le demandeur, et rendre ces informations publiques. Les instructions pourront préciser qu'un organe de gestion peut exiger des preuves supplémentaires en fonction de la nature d'une transaction spécifique.
- c) Les organes de gestion peuvent choisir de vérifier la légalité de l'acquisition en se fondant sur une évaluation des risques de la chaîne de contrôle, qui peut inclure l'examen et la prise en compte équilibrée des facteurs suivants dans la mesure où ils peuvent être pertinents pour une demande particulière de document CITES (l'ordre des facteurs n'indique aucune priorité):
 - i) l'annexe à laquelle l'espèce est inscrite;
 - ii) la source du spécimen (en examinant si le spécimen a été prélevé dans la nature, élevé en ranch, élevé en captivité ou reproduit artificiellement, ou est d'origine inconnue);
 - iii) la présence de l'espèce dans un environnement contrôlé dans la Partie faisant la demande;
 - iv) les facteurs géographiques (p. ex. si le territoire d'où provient le spécimen est affecté par des conflits armés ou par d'autres facteurs susceptibles d'accroître la probabilité de l'illégalité de l'acquisition);
 - v) des prélèvements ou un commerce illégaux documentés;
 - vi) l'objet de la transaction (commercial ou non commercial);
 - vii) l'historique des demandes du demandeur, y compris ses antécédents de non-respect de la Convention;
 - viii) la valeur monétaire des spécimens; et
 - ix) l'existence d'espèces semblables.
- d) Si, après examen et prise en compte équilibrée des facteurs ci-dessus, l'organe de gestion conclut qu'il existe un risque élevé que le spécimen dont l'exportation est demandée n'ait pas été acquis légalement, il peut choisir d'exiger des preuves offrant plus de certitude et de procéder à un examen approfondi de la chaîne de contrôle. Lorsque l'organe de gestion conclut que le risque d'acquisition illégale est faible, il peut choisir de procéder à un examen moins approfondi et d'exiger moins de preuves du demandeur.

2. Procédures de vérification de la légalité de l'acquisition par l'État d'exportation

- a) Lorsque l'organe de gestion est tenu de vérifier la légalité de l'acquisition, il doit d'abord examiner toutes les preuves et autres documents présentés par le demandeur. Dans la mesure du possible, ces preuves et autres documents doivent fournir des renseignements sur l'ensemble de la chaîne de contrôle depuis la source du spécimen. Lorsque l'organe de gestion estime que les éléments de preuve sont incomplets, il doit donner au demandeur la possibilité de produire des preuves supplémentaires.
- b) Si lors de l'examen des preuves et de tout autre élément pertinent, l'organe de gestion est convaincu que le spécimen a été acquis légalement, l'exigence de vérification de la légalité de l'acquisition est remplie.

- c) Lorsque l'organe de gestion n'est pas convaincu que le spécimen a été acquis légalement, il doit refuser de délivrer le document CITES demandé.
- d) L'organe de gestion peut inscrire sur le document CITES des informations pertinentes sur la légalité de l'acquisition du spécimen. La description des principales pièces justificatives utilisées pour la vérification de la légalité de l'acquisition ou d'autres informations pertinentes peuvent être incluses dans l'encadré 5 du document CITES standard. Ces informations pertinentes peuvent inclure des déclarations ou dépositions sous serment assorties d'une pénalité en cas de parjure, des permis d'importation ou d'exportation, des factures et reçus, des numéros de concession forestière, des permis de chasser ou dispositifs de marquage des spécimens chassés.

3. Vérification de la légalité de l'acquisition de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I ou II prélevés dans un environnement marin non soumis à la juridiction d'un État

- a) Conformément à la résolution Conf.14.6 (Rev. CoP16), *Introduction de la mer*, paragraphe 2 b), "lorsqu'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe I ou II est pris dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un État par un navire immatriculé dans un État et est transporté dans un autre État, il convient d'appliquer les dispositions de l'Article III, paragraphes 2 et 3, ou de l'Article IV, paragraphes 2, 3 et 4, respectivement, l'État d'immatriculation du navire qui a prélevé le spécimen étant l'État d'exportation et l'État à destination duquel le spécimen est transporté étant l'État d'importation". Dans ces circonstances, l'État d'exportation vérifie la légalité de l'acquisition du spécimen.
- b) Dans le cas d'opérations d'affrètement, lorsque les dispositions de l'Article III, paragraphes 2 et 3, ou de l'Article IV, paragraphes 2, 3 et 4, s'appliquent conformément à la résolution Conf.14.6 (Rev. CoP16), paragraphe 2 c), l'État d'exportation doit vérifier la légalité de l'acquisition du spécimen prélevé dans un environnement marin non soumis à la juridiction d'un État.
- c) Conformément à la résolution Conf.14.6 (Rev. CoP16), paragraphe 3, l'État d'introduction, l'État d'exportation et l'État d'importation doivent "examiner si le spécimen a été ou sera acquis et débarqué:
 - i) conformément aux mesures du droit international applicables en matière de conservation et de gestion des ressources marines vivantes, y compris aux mesures de conservation et de gestion des ressources marines prises au titre de tout autre traité, convention ou accord;
 - ii) par le biais de toute activité de pêche illégale, non déclarée et non réglementée."
- d) Tout en reconnaissant que les dispositions du paragraphe 3 c) de la présente annexe diffèrent de la vérification de la légalité de l'acquisition, les dispositions de cette résolution peuvent fournir des orientations générales.

4. Coopération entre les agences compétentes et les organes de gestion des Parties à la CITES

- a) Pour assurer une coopération efficace entre les autorités des Parties (nationales, provinciales, locales et tribales) associées au processus de réglementation de l'acquisition de spécimens d'espèces CITES, les Parties peuvent envisager d'établir des mécanismes de coopération entre les institutions.
- b) Le cas échéant, les organes de gestion des Parties devront consulter les organes intergouvernementaux compétents en ce qui concerne la vérification de la légalité de l'acquisition et le respect des exigences de diligence raisonnée.
- c) Lorsqu'un État d'exportation ou de réexportation reçoit une demande d'un État d'importation pour vérifier l'authenticité et la validité d'un permis ou certificat CITES, il s'efforce de répondre à cette demande dans les 15 jours suivant la réception de la demande.
- d) Si un État d'exportation ou de réexportation n'est pas en mesure de vérifier la validité d'un permis ou certificat CITES dans les 15 jours suivant la réception d'une telle demande d'un État d'importation, il doit fournir une réponse préliminaire dans les 15 jours suivant la réception de la demande et une réponse finale dès que possible par la suite. La durée maximale de cette vérification ne doit pas dépasser 30 jours.

5. Concernant les outils pratiques

- a) Aux fins de l'établissement de la chaîne de contrôle, les Parties peuvent utiliser des systèmes d'information et des outils de traçabilité.
- b) Lors de la vérification de la légalité de l'acquisition, les Parties peuvent consulter les bases de données juridiques internationales existantes telles que: ECOLEX, FAOLEX et *World Legal Information Institute*.
- c) Lorsque les Parties estiment qu'une plus grande certitude est nécessaire pour établir qu'un spécimen a été acquis légalement, elles peuvent avoir recours ou demander une vérification au demandeur à l'aide d'outils criminalistiques tels que l'analyse ADN, l'analyse des isotopes stables et la datation au radiocarbone.
- d) Les organes de gestion peuvent utiliser le guide rapide pour la vérification de la légalité de l'acquisition figurant ci-dessous.

6. Guide rapide pour la vérification de la légalité de l'acquisition

Lorsqu'un spécimen d'une espèce CITES est exporté, l'organe de gestion peut se poser les questions suivantes pour vérifier la légalité de l'acquisition:

1. Existe-t-il une obligation de vérifier la légalité de l'acquisition en vertu de la CITES ?

Oui, lorsque le spécimen est exporté en vertu des Articles III, IV et V de la Convention, voir également l'annexe II du projet de résolution.

2. Le risque que le spécimen ait été acquis illégalement est-il élevé ?

Voir les paragraphes 1 c) et d) de la présente annexe.

3. Selon l'évaluation des risques et selon les circonstances, le demandeur doit-il fournir des preuves sur l'ensemble de la chaîne de contrôle ?

4. La preuve soumise par le demandeur est-elle suffisante pour démontrer l'acquisition légale ? Si non, quelles preuves supplémentaires doivent être demandées ?

Voir le projet de résolution, paragraphes 3 c) et 5 de la présente annexe.

5. Si l'organe de gestion est convaincu que le spécimen a été acquis légalement, quel type d'informations est-il possible d'indiquer dans l'encadré 5 du document CITES standard ?

Voir le paragraphe 2 d) de la présente annexe.

6. Si l'organe de gestion est convaincu que le spécimen a été acquis légalement, quels documents/autres preuves est-il possible de conserver dans le dossier ?

Voir le projet de résolution, paragraphe 3 f).

Annexe 2 [au projet de résolution]

Dérogations et autres dispositions spéciales nécessitant une vérification de la légalité de l'acquisition ou d'autres conclusions juridiques

La Conférence des Parties a recommandé que la vérification de la légalité de l'acquisition et d'autres constatations juridiques, telles que la vérification de la date d'acquisition, soient effectuées dans les circonstances suivantes:

Stock reproducteur/parental de spécimens élevés en captivité ou reproduits artificiellement

1. Conformément à la résolution Conf. 10.16 (Rev.), *Spécimens d'espèces animales élevés en captivité*, paragraphe 2 b ii), et à la résolution Conf. 11.11 (Rev. CoP17), *Réglementation du commerce des plantes*, paragraphe 1 b i), un organe de gestion de l'État d'exportation doit vérifier la légalité de l'acquisition du stock reproducteur/parental de spécimens élevés en captivité ou reproduits artificiellement devant être exportés en vertu de l'Article VII, paragraphes 4 et 5 de la Convention.

Spécimens "pré-Convention"

2. Conformément à l'Article VII, paragraphe 2 de la Convention et à la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16), *Application de l'Article VII, paragraphe 2, concernant les spécimens "pré-Convention"*, pour autoriser l'exportation d'un "spécimen pré-Convention", un organe de gestion doit s'assurer qu'il a été acquis avant les dispositions de la Convention qui lui sont applicables, et doit donc fixer la date de l'acquisition ou la date la plus ancienne à laquelle la possession par une personne a pu être établie.

Spécimens d'espèces inscrites aux Annexes I et II prélevés dans un environnement marin non soumis à la juridiction d'un État

3. Conformément à la résolution Conf.14.6 (Rev. CoP16), *Introduction de la mer*, paragraphe 2 b), "lorsqu'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe I ou II est pris dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un État par un navire immatriculé dans un État et est transporté dans un autre État, il convient d'appliquer les dispositions de l'Article III, paragraphes 2 et 3, ou de l'Article IV, paragraphes 2, 3 et 4, respectivement, l'État d'immatriculation du navire qui a prélevé le spécimen étant l'État d'exportation et l'État à destination duquel le spécimen est transporté étant l'État d'importation". Dans ces circonstances, l'État d'exportation vérifie la légalité de l'acquisition du spécimen.
4. Dans le cas d'opérations d'affrètement, lorsque les dispositions de l'Article III, paragraphes 2 et 3, ou de l'Article IV, paragraphes 2, 3 et 4, s'appliquent conformément au paragraphe 2 c) de la résolution Conf.14.6 (Rev. CoP16), l'État d'exportation doit vérifier la légalité de l'acquisition du spécimen prélevé dans un environnement marin non soumis à la juridiction d'un État.
5. Conformément à la résolution Conf.14.6 (Rev. CoP16), paragraphe 3, l'État d'introduction, l'État d'exportation et l'État d'importation doivent "examiner si le spécimen a été ou sera acquis et débarqué:
 - i) conformément aux mesures du droit international applicables en matière de conservation et de gestion des ressources marines vivantes, y compris aux mesures de conservation et de gestion des ressources marines prises au titre de tout autre traité, convention ou accord;
 - ii) par le biais de toute activité de pêche illégale, non déclarée et non réglementée."

Autres dérogations et dispositions spéciales

6. Conformément à la résolution Conf. 13.7 (Rev. CoP17), *Contrôle du commerce des spécimens constituant des objets personnels ou à usage domestique*, paragraphe 1 b), l'expression "objets personnels ou à usage domestique" au sens de l'Article VII, paragraphe 3, de la Convention, s'applique aux spécimens acquis légalement.
7. Conformément à la résolution Conf. 10.20, *Passages transfrontaliers fréquents d'animaux vivants, appartenant à des particuliers*, paragraphe 1 b), un certificat de propriété peut être délivré au propriétaire d'un animal vivant, appartenant à une espèce CITES, et légalement acquis.
8. Conformément à la résolution Conf. 11.15 (Rev. CoP12), *Prêts, dons, ou échanges de spécimens de musées et d'herbiers à des fins non commerciales*, paragraphe 3 e) iv), les spécimens exportés en vertu de l'Article VII, paragraphe 6 de la Convention dans le cadre d'un prêt, d'un don ou d'un échange non commercial entre scientifiques ou institutions scientifiques doivent être des spécimens légalement acquis.
9. Conformément à la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), *Permis et certificats*, paragraphe 12 b), les spécimens d'espèces CITES appartenant à une exposition itinérante et transportés en vertu du paragraphe 7 de l'Article VII de la Convention doivent avoir été légalement acquis.

10. Conformément à la résolution Conf. 16.8 (Rev. CoP17), *Passages transfrontaliers fréquents, à des fins non commerciales, d'instruments de musique*, paragraphe 1 b), un certificat pour instrument de musique doit être délivré lorsqu'une autorité compétente CITES a l'assurance que les spécimens d'espèces CITES utilisés dans la fabrication de cet instrument de musique n'ont pas été acquis en infraction des dispositions de la Convention.
11. Conformément à la résolution Conf. 17.9, *Trophées de chasse d'espèces inscrites à l'Annexe I ou II*, paragraphe 2 a), l'exportation de trophées de chasse d'espèces inscrites à l'Annexe I ou II ne doit être autorisée que lorsque l'organe de gestion de l'État d'exportation a la certitude que le spécimen n'a pas été acquis en infraction des lois de protection de la faune de ce pays (entre autres exigences).

Projets de décisions de la 18^e session de la Conférence des Parties

18.AA

Décision à l'adresse des Parties

Les Parties sont invitées à:

- a) mettre en œuvre les orientations fournies dans la résolution Conf. 18.XX;
- b) fournir au Secrétariat toute information pertinente pour la vérification de la légalité de l'acquisition de spécimens d'espèces CITES en rapport avec les bases institutionnelles et juridiques, les méthodes, les outils et l'utilisation d'orientations dans le contexte des dérogations et autres dispositions spéciales; et
- c) offrir, sur demande, une assistance coopérative aux pays en développement, en vue d'améliorer leurs capacités à vérifier la légalité de l'acquisition, d'après les besoins identifiés au niveau national.

18.BB

Décision à l'adresse Secrétariat

Le Secrétariat:

- a) publie une notification aux Parties demandant des contributions conformément à la décision 18. AA;
- b) fait rapport à la prochaine session du Comité permanent sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la résolution Conf. 18.XX à partir d'informations, d'expériences et d'exemples soumis par les Parties;
- c) maintient sur le site Web de la CITES une section importante sur la vérification de la légalité de l'acquisition, et l'actualise régulièrement;
- d) fait appel aux réactions du public/des demandeurs soumis aux réglementations afin d'identifier les difficultés rencontrées pour démontrer la légalité de l'acquisition de spécimens; et
- e) élabore et diffuse du matériel de formation pour la vérification de la légalité de l'acquisition de spécimens d'espèces CITES.

18.CC

Décision à l'adresse du Comité permanent

Le Comité permanent suit les progrès de la mise en œuvre de la résolution Conf. 18.XX, et plus particulièrement à ses 73^e et 74^e sessions, évalue le rapport soumis par le Secrétariat concernant la mise en œuvre de la résolution par les Parties, et, le cas échéant, formule des recommandations pour améliorer la vérification de la légalité de l'acquisition par les Parties.

RESPONSES TO THE QUESTIONNAIRE AND ISSUES DISCUSSED AT THE INTERNATIONAL WORKSHOP HELD IN BRUSSELS FROM 13 TO 15 JUNE 2018

PRACTICE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION RELATING TO VLA

1. In fulfilment of Decision 17.67, on 20 February 2018, the Secretariat circulated Notification No. 2018/020 to the Parties, "International Workshop on Legal Acquisition Findings", which included a questionnaire regarding the practices of the Parties in fulfilling the requirement to verify legal acquisition. In response to the questionnaire, 25 Parties submitted information regarding their VLA practices under the Convention.⁴ Four NGO observer organizations also shared their views on this matter.⁵ This document provides a summary of their responses. The responses received offered the possibility of a comparative analysis of different existing models to develop guidance that can assist the Parties in verifying legal acquisition and its connection with adequate non-detriment findings. The Secretariat expresses its appreciation to the Parties and observers that contributed with their responses to advance this mandate.

Institutional and legal bases

2. The Secretariat requested the Parties to provide information on which authorities are responsible for verifying legal acquisition and whether the legislation of Parties includes the CITES requirement that a specimen of a CITES-listed species not be exported if it is obtained in contravention of any national laws of that State.
3. The responses reveal that most of the Parties have legislation prohibiting acquisition of CITES-listed specimens in contravention of national laws. Some Parties, however, lack legislation requiring the Management Authority to verify whether a CITES-listed specimen was obtained legally. Most Parties identified their Management Authorities as the authorities responsible for conducting VLA, however, in some countries this responsibility appears to be shared by several agencies or different levels of administration, e.g. central or federal, regional or state/province and local.

Methodology and guiding principles.

4. The Secretariat requested Parties to describe the methodology (key principles, general standards, main steps, type of documents required, establishment of the chain of custody) that their Management Authorities follow in verifying legal acquisition. The Parties were asked to indicate whether their approaches differ depending on the taxon involved and the Appendix in which it is listed.
5. The responses of the Parties reveal that some have a rather developed VLA methodology whereas others do not follow any methodology. A number of Parties indicated that the burden of proof in establishing legality of acquisition remains with the person requesting the permit. In assessing the legality of acquisition, the authorities generally rely on documentary evidence (licenses, authorizations to harvest/capture, declarations of breeding, possession permits) presented by an applicant or marking of specimens. Management Authorities tend to consult with national agencies involved in the issuance of such permits and authorizations. Some Parties require the applicant to demonstrate the chain of custody with the purpose of tracing a specimen back to its origin. Some Parties differentiate the type of required evidence depending on the Appendix in which the species is listed (with stricter requirements for Appendix I) and the taxon at issue.
6. Some Parties introduced risk assessment procedures in their methodology. The US regulations (50 CFR 23.60) is one example. The level of scrutiny and amount of information the US Management Authority requires for VLA depends on the level of risk associated with a particular shipment. There is less scrutiny where the risk that the specimen was not legally acquired is low. There is more scrutiny and more detailed information is requested from an applicant, when the risk of illegal acquisition is higher. The determination of risk (from high to low) is based on the following factors, among others:
 - a) the Appendix in which the species is listed (from I to III);
 - b) the origin of the specimen (from wild-collected to wild-born or propagated in a controlled environment to bred in captivity);

⁴ State Parties that submitted responses include Australia, Belgium, Brazil, Dominican Republic, Equatorial Guinea, European Union, Germany, Israel, Italy, Madagascar, Malawi, Malta, Montenegro, Mozambique, Netherlands, New Zealand, Peru, Philippines, Senegal, Slovakia, Spain, Thailand, Tunisia, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America.

⁵ Observers who submitted responses are Center for International Environmental Law, Defenders of Wildlife, Wildlife Conservation Society, World Wildlife Fund.

- c) the documentation that the plant was grown from a non-exempt seed to documentation that the plant was grown from an exempt seed);
- d) volume of illegal trade;
- e) type of trade (from commercial to non-commercial);
- f) trade by range countries (from countries that do not allow commercial export to countries that allow it in high volumes);
- g) occurrence of the species in a controlled environment in the United States (from uncommon to common);
- h) ability of the species to be bred or propagated readily in a controlled environment (from no documentation to widely accepted information that the species is commonly bred or propagated); and
- i) genetic status of a specimen (from a pure-bred specimen to a hybrid).

Tools and forensic expertise

- 7 Parties were asked to provide information regarding practical tools (such as databases, supply chain controls, inspections, traceability systems, satellite-based monitoring systems etc.) that they use to verify the legality of acquisition.
8. As mentioned above, generally, Parties rely on documentary evidence in assessing legal acquisition. A number of Parties have indicated that, in assessing legality, they rely on databases (of export/import/re-export permits, databases of imported specimens, databases of used closed leg rings, databases of specimens bred in captivity). Some Parties (Australia, for example) use vessel monitoring data checked against log books of vessels to ensure that they do not engage in fishing where it is prohibited. This serves as a basis for VLA determinations. Additionally, marking and tagging of animals appears to be a widespread tool of ascertaining legal acquisition. If in doubt, Parties carry out inspections (of breeding facilities, for example). Some Parties (for example, Belgium, Italy, Netherlands, New Zealand, Slovakia, UK, US) use forensic tools, such tools include DNA testing, analysis of stable isotopes, radio carbon dating (e.g. for rhino horns).

Legal acquisition of the parental stock.

9. Parties were asked to explain what methodology and tools they use specifically for verifying the legality of acquisition of the parental stock of captive-breeding facilities and facilities that artificially propagate plant specimens.
10. Parties that responded to the questionnaire mostly rely on the same tools and methodology to verify legal acquisition of the breeding stock as for VLA of other specimens. Some special tools include registering births of animals bred in captivity and tracking birth rates.
11. The Parties have highlighted that there may be difficulties with tracing founder stock acquired a long time ago. As reported by Germany, the European Union has developed draft guidelines on the establishment of the proof of legal acquisition of pre-Convention parental stocks. The draft guidelines take into account that a full proof is often not possible and that where available evidence is inconclusive, a determination may be based on principles of fairness, reasonableness and proportionality.
12. The United States uses additional criteria to establish the legality of the founder stock. In particular, the Management Authority checks whether the breeding stock is supplemented by animals taken from the wild; the purpose of removing the founder stock from the wild; the exact location the founder stock was taken from and the date of taking; gear used to capture the founder stock specimens; mortality rates and estimates of production: estimates of exports for the coming year.

Challenges

13. With regard to challenges Parties face in conducting VLA, some Parties report a lack of resources – with regard to skills, knowledge, staff, funding, inspection capacity and relevant databases of specimens. Additionally, many Parties experience difficulties in establishing a chain of custody. It may be impossible to trace a specimen back to the original owner where the purchase took place several years ago. Similarly, traceability of the breeding stock for specimens bred in captivity can be challenging. Fraudulent documentation submitted by applicants in support of legality of acquisition is another reported problem.
14. The Management Authorities of federal states find it problematic to verify legal acquisition since laws and regulations on the protection of fauna and flora may differ from one state or province to another. An important issue is cooperation and communication between national agencies involved in the verification of legal origin, but also between the Management Authorities of importing and exporting countries.

Policies and practices of importing Parties

15. Parties were asked to explain their approach to the import of specimens accompanied by a CITES export permit or re-export certificate, when reliable information suggests that the specimens were obtained in contravention of the laws for the protection of fauna and flora of the exporting State.
16. Some countries show more deference to the CITES export permit and see it as a proof of legality. Others look beyond the export permit, in some cases, to verify on which basis the State of export established that the specimen was legally acquired, for example, by requesting documentary evidence of legal acquisition. Where evidence suggests that the specimens may have been obtained in contravention of national laws of an exporting country, the Management Authorities of importing countries generally consult with the Management Authority of the exporting country to clarify what the VLA was based on.
17. The EU has put in place legislation (Commission Regulation 865/2006) authorizing the Management Authorities not to issue an import permit in case the Management Authority of the exporting country does not provide satisfactory information in response to the inquiry regarding the validity of VLA by the Management Authorities of the EU countries.
18. Some Parties impose a set of requirements on private stakeholders to ensure the legality of acquisition of imported specimens. The EU Timber Regulation (Regulation of the European Parliament and Council 995/2010) is an example of a regulation aimed at preventing the import of illegally harvested timber. Under that regulation, operators that place the timber on the market have to maintain a due diligence system, that requires access to certain information, a risk assessment and measures to mitigate the risk of illegally harvested timber being placed on the market. In addition, traders are required to keep records of operators from whom they procured timber and traders to whom they supplied timber, supporting traceability. There is a system of checks by the authorities and penalties for the private entities that do not comply with the regulation.
19. The US Lacey Act (Lacey Act, Section 3372, 16 U.S.C. §§3371-3378) was first passed in 1900 and amended thereafter. Under the Lacey Act, it is unlawful to import, export, sell, acquire, or purchase fish, wildlife or plants that are taken, possessed, transported, or sold: 1) in violation of U.S. or Indian law, or 2) in interstate or foreign commerce involving any fish, wildlife, or plants taken, possessed or sold in violation of State or foreign law. Therefore, import, export, sale, acquisition, or purchase of specimens of any CITES-listed species (and other wildlife) that were taken, possessed, transported, or sold in violation of foreign laws is punishable with civil and criminal penalties.

Final observations

20. The draft resolution in Annex 1 has been developed by the Secretariat taking into account the common approaches of the Parties to the verification of legal acquisition, as described above.

COMMENTARY REGARDING RELEVANT LEGAL FRAMEWORK

1. The sections of this Annex provide an overview of the CITES legal framework as it is relevant to the requirement of the verification of legal acquisition. The first section explains the legal provisions of the Convention that impose an obligation on Parties to verify legal acquisition. The second section summarizes the provisions of relevant resolutions of the Conference of the Parties, which, in one form or another, contain the requirement that specimens be legally acquired. The third section addresses the issue of pre-Convention specimens. On the basis of these provisions, the Secretariat has put together Annex II to the draft resolution.

I. ARTICLES III, IV, AND V OF THE CONVENTION: OBLIGATIONS OF EXPORTING PARTIES

2. VLA must be done by the Management Authority of the State of export before issuing the CITES-compliant export permit under Article III, paragraph 2 (b), Article IV, paragraph 2 (b), and Article V, paragraph 2 (a) of the Convention. The Convention therefore places considerable responsibility on the CITES Management Authorities of the States of export to ensure that specimens of listed species entering international trade are of legal origin. The obligation of VLA extends to the export of specimens of all CITES-listed species, be it Appendix I, II or III. With regard to Appendix III, only the State or States that included the species in that Appendix are under the obligation to conduct VLA.
3. Although some Parties have deployed significant efforts to verify legality, there is no detailed guidance to synthesize and harmonize the content of the minimum requirements for conducting VLA. The Conference of the Parties has recommended, however, that 'exporting Parties should not proceed with any export of specimens of any CITES-listed species without evidence of legal origin of specimens of the species' [Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), paragraph 27 a)]. This implies that the Management Authority of the State of export should base its determination of legality on evidence.

II. RELEVANT PROVISIONS OF THE RESOLUTIONS OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES

Obligations of exporting Parties for specimens exported under the exemptions of Article VII

Specimens bred in captivity or propagated artificially

4. Where permits are applied for, to export captive-bred animal specimens and artificially propagated plant specimens of CITES-listed species, the Management Authority should verify the legal acquisition of the breeding stock, which includes the ensemble of the animals in the operation that are used for reproduction.⁶ The Conference of the Parties has included the requirement of the verification of legal acquisition in the interpretation of the terms 'bred in captivity' and 'artificially propagated' used in Article VII, paragraphs 4 and 5 of the Convention in Resolutions Conf. 10.16 (Rev.) and Conf. 11.11 (Rev. CoP17).
5. Specifically, Resolution 10.16 (Rev.) states in paragraph 2 b) ii) that the term 'bred in captivity' shall apply only if the breeding stock was established in accordance with the provisions of relevant national laws and is maintained without the introduction of specimens from the wild, except for the occasional addition of animals, eggs or gametes, in accordance with the provisions of relevant national laws (among other requirements).
6. With regard to plant specimens, Resolution Conf. 11.11 (Rev. CoP17), paragraph 2 interpreted the term 'artificially propagated' to mean grown under controlled conditions from seeds, cuttings, divisions, callus tissues or other plant tissues, spores or other propagules that either are exempt from the provisions of the Convention or have been derived from cultivated parental stock. Paragraph 1 b) i) of the Resolution requires that the cultivated parental stock be established in accordance with the provisions of relevant national laws.
7. It is noted that none of the Resolutions explicitly state that the Management Authority should satisfy itself with regard to the legal acquisition of breeding / parental stock, which seems to represent an important gap in the regulatory framework for captive breeding and artificial propagation. With the view to making explicit this recommendation and in light of the comments of the Parties, the Secretariat has suggested paragraph 1 in Annex II to the draft resolution.

Personal and household effects

8. Article VII, paragraph 3 of the Convention, provides a limited exemption from the provisions of Article III, IV and V for those specimens. Since the Convention does not define what personal and household effects are, the Conference of the Parties provided additional guidance with regard to this exemption in Resolution

⁶ Resolution Conf. 10.16 (Rev.), paragraph 1 c).

Conf. 13.7 (Rev. CoP17). According to Resolution Conf. 13.7 (Rev. CoP17), paragraph 1, the term 'personal or household effects' contained in Article VII, paragraph 3, means specimens that are:

- a) personally owned or possessed for non-commercial purposes;
- b) legally acquired; and
- c) at the time of import, export or re-export either:
 - i) worn, carried or included in personal baggage; or
 - ii) part of a household move.

9. Notably, the Conference of the Parties decided that one of the elements of the definition of 'personal and household effects' is that such specimens should be legally acquired. Annex 1 to the Resolution Conf. 13.7 (Rev. CoP17), paragraph 12, further clarifies that legal acquisition refers to domestic law.

10. Furthermore, by virtue of Resolution Conf. 10.20, paragraph 1 a), the Conference of the Parties provided guidance regarding cross-border movements of personally owned live animals that are based and registered in the owner's State of usual residence. The Resolution states that a Management Authority should "not issue a certificate of ownership for a live animal of a species listed in the Appendices that is a personal or household effect unless it is satisfied that the live animal is legally possessed by the applicant and that the animal has not been acquired in contravention of the provisions of the Convention."

Exchange between scientific institutions

11. Article VII, paragraph 6 of the Convention provides an exemption from the provisions of Articles III, IV and V relating to non-commercial loan, donation or exchange between scientists or scientific institutions. In Resolution Conf. 11.15 (Rev. CoP12), the Conference of the Parties has warned against the abuse of the exemption and noted that "it should be limited to shipments of legally obtained specimens". The Conference of the Parties further clarified that the exemption should include "frozen museum specimens, duplicate herbarium specimens, and all other types of scientific specimens named in Article VII, paragraph 6, including those that are legally collected in one State for shipment to another State as non-commercial loans, donations, or exchanges". The references to 'legally obtained' and 'legally collected' specimens do not provide any detail on what the scope of any such VLA should be, i.e. limited to the national laws for the protection of the fauna and flora or extending to a broader set of laws.

Travelling exhibitions

12. Article VII, paragraph 7 of the Convention provides that a Management Authority of any State may waive the requirements of Articles III, IV and V of the Convention and allow, under certain conditions, "the movement without permits or certificates of specimens which form part of a travelling zoo, circus, menagerie, plant exhibition or other travelling exhibition". Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17) recommended that the Parties issue a travelling exhibition certificate to specimens being part of a travelling exhibition provided that, among other conditions, those specimens were legally acquired. Like in the case of other exemptions above, the Resolution does not specify under what legislation the determination is to be made.

VLA by the Management Authorities of importing Parties

13. Whereas exporting countries carry the responsibility for authorizing the initial export of a specimen of a CITES-listed species, cooperation and support from importing countries are essential to ensure the legality of trade. In light of this, the Conference of the Parties has recommended that importing countries exercise certain due diligence when confronted with the trade of specimens in violation of laws of a CITES Party. The Conference of the Parties has recommended in Resolution Conf. 11.3 (Rev. CoP17), paragraph 2 e) that:

if an importing country has reason to believe that specimens of an Appendix-II or -III species are traded in contravention of the laws of any country involved in the transaction, it:

- i) immediately inform the country whose laws were thought to have been violated and, to the extent possible, provide that country with copies of all documentation relating to the transaction; and*
- ii) where possible, apply stricter domestic measures to that transaction as provided for in Article XIV of the Convention.*

14. In Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), paragraph 5 j), the Conference of the Parties has recommended that 'Parties not authorize the import of any specimen if they have reason to believe that it was not legally acquired in the country of origin'. These provisions reinforce a legal basis for the Management Authorities of importing countries to subject to scrutiny the CITES export permit where there is indication that the specimen was acquired in violation of the laws of the State of export.

15. In Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), paragraph 27 b), the Conference of the Parties has also addressed the issue of court-ordered export permits and recommended that:

upon receiving credible information or intelligence, importing countries should reject shipments of specimens of species accompanied by export permits issued under court order without the required CITES findings. The importing Party should contact the exporting Party to seek confirmation that a non-detriment finding by the Scientific Authority and a legal acquisition finding by the Management Authority were made.

16. Resolutions Conf. 11.3 (Rev. CoP17) and Conf. 12.3 (Rev. CoP17) suggest that where doubts regarding the legality of origin of a specimen arise, the importing country should consult the authorities of the exporting country. Furthermore, Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17) indicates that the absence of a VLA by the Management Authority of an exporting country may serve as a basis for the rejection of the shipment by an importing country.

Policies of re-exporting Parties

17. Although the obligation of re-exporting countries to verify the legality of acquisition is not stated explicitly in the Convention, the Conference of the Parties has recommended in paragraph 5(i) of Resolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17) that:

no export permit or re-export certificate be issued for a specimen known to have been acquired illegally, even if it has been imported in accordance with the national legislation unless the specimen has previously been confiscated.

18. Therefore, it is incumbent on the Management Authorities of the re-exporting Parties to inquire into the basis for the VLA made by the exporting Party.

Obligations of Parties concerning specimens of Appendix I and II species taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State

19. Verification of legal acquisition has to be made in certain situations where specimens of CITES species are taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State. To facilitate the implementation of trade controls for "introduction from the sea", the Conference of the Parties, in Resolution Conf. 14.6 (Rev. CoP16), adopted additional guidance, which clarifies when a VLA has to be made and what other legal considerations have to be taken into account.

20. In the case that a vessel registered in one State takes a specimen of a species included in Appendix I or II in the marine environment not under the jurisdiction of any State and transports it into a different State, the provisions of Article III, paragraphs 2 and 3 (for species in Appendix I), or Article IV, paragraphs 2, 3 and 4 (for species in Appendix II) apply. In such scenario, the State in which the vessel that took the specimen is registered is treated as the State of export and the State into which the specimen is transported is treated as the State of import.⁷ This transaction therefore follows the same provisions as other import/export transactions, and the State of export is under the obligation to do a VLA.

21. Only when any specimen of a species included in Appendix I or II is taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State by a vessel registered in one State and is transported into that same State, the provisions of Article III, paragraph 5, or Article IV, paragraphs 6 and 7 regarding "introduction from the sea"⁸ – with that State being the State of introduction.⁹ Introduction from the Sea is therefore a one-state

⁷ Resolution Conf. 14.6 (Rev. CoP16), paragraph 2 b).

⁸ The concept of "introduction from the sea" under Article III, paragraph 5, and Article IV, paragraphs 6 and 7 is defined in Article I, paragraph (e) of the Convention as "transportation into a State of specimens of any species which were taken in the marine environment not under the jurisdiction of any State". While introduction from the sea of specimens of species included in Appendix I and II is regulated by the Convention, these provisions do not apply to specimens of the Appendix III-listed species.

⁹ Resolution Conf. 14.6 (Rev. CoP16), paragraph 2 a).

transaction. Article III and IV of the Convention provide for the obligation of the State of introduction to make a non-detriment finding, but not a VLA.

22. Resolution 14.6 (Rev. CoP16) also provides guidance for the determination of the State of Export or State of introduction in the case of chartering arrangements.¹⁰ Depending on the arrangement, the transaction may be treated as export-import with the obligation to conduct a VLA or as introduction from the sea – with no such obligation.
23. Additionally, whenever Appendix I and Appendix II specimens are taken in the marine environment not under the jurisdiction of any state, the Conference of the Parties has recommended that the State of introduction, State of export and State of import take into account additional circumstances of acquisition [in Resolution Conf. 14.6 (Rev. CoP16), paragraph 3]. That examination is of a different scope and nature than the VLA discussed above because, rather than focusing on national legislation, it focuses on international law. Specifically, the Conference of the Parties recommended that:

... in satisfying itself that the provisions of the Convention are met:

- a) the State of introduction, prior to issuing a certificate of introduction from the sea;*
- b) the State of export, prior to issuing an export permit; and*
- c) the State of import, prior to issuing an import permit, or when presented with an export permit:*

take into account whether or not the specimen was or will be acquired and landed:

- i) in a manner consistent with **applicable measures under international law** for the conservation and management of living marine resources, including those of any other treaty, convention or agreement with conservation and management measures for the marine species in question; and*
- ii) through any illegal, unreported or unregulated (IUU) fishing activity.*

24. To summarize, whenever Appendix I and Appendix II specimens are taken in the marine environment not under the jurisdiction of any state, the State of import, State of export and the State of introduction should take into account the circumstances described in the previous paragraph and, where export-import provisions apply, shall make a VLA.

II. PRE-CONVENTION SPECIMENS

25. In their responses to the pre-workshop questionnaire, a number of Parties discussed their practices relating to the identification of pre-Convention specimens. This discussion reveals that the finding regarding the pre-Convention specimens, while being different from a VLA, is related.
26. If a specimen was acquired before the provisions of the Convention applied to it, it fulfils the conditions of the exemption of Article VII, paragraph 2. Therefore, Articles III, IV and V of the Convention do not apply to that specimen and there is no obligation to verify legal acquisition. Although some Parties may verify legal acquisition even for a pre-Convention specimen, such verification is not based on CITES provisions, since the specimen is not covered by CITES.
27. It is noted, however, that, under Resolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16), Parties issuing pre-Convention certificates should be satisfied that the specimen was acquired before the provisions of the Convention applied to it and identify the precise date of the acquisition of a specimen or the date before which it was obtained.

¹⁰ *The review of those rules goes beyond the scope of the present document.*