

## Interprétation et application de la Convention

## APPLICATION DE LA CONVENTION DANS L'UNION EUROPEENNE

1. Introduction

La résolution Conf. 8.2 demande au Secrétariat de présenter un rapport sur l'application de la Convention dans la Communauté économique européenne (CEE), devenue depuis l'Union européenne (UE). Une étude de la situation a été faite sur la base des informations disponibles au Secrétariat et d'un rapport préparé par TRAFFIC-Europe.

Le présent document est une analyse résumée des problèmes identifiés. Il est strictement limité à l'application de la CITES et n'inclut donc aucune analyse de la façon dont les Etats-membres appliquent les mesures plus strictes décidées aux niveaux national ou communautaire (notamment les décisions de restrictions à l'importation ou celles relatives au commerce interne), sauf si elles ont des conséquences directes sur l'application de la Convention. De même, il traite des problèmes spécifiques à l'UE (ceux communs à toutes les Parties sont inclus dans le document Doc. 9.22). Le choix a été fait de focaliser ce document sur les points les plus importants, dans un souci de meilleure efficacité de la discussion lors de la session de la Conférence des Parties.

Le Secrétariat tient à remercier très sincèrement tous les Etats-membres qui sont Parties à la CITES et la Commission de la Communauté européenne pour leur précieuse collaboration et tient à souligner que la plupart des Etats-membres et la Commission ont accepté de coopérer dans un esprit constructif.

Le Secrétariat tient à souligner que l'application de la CITES dans l'UE comporte de nombreux points positifs, notamment la législation communautaire et que le but de ce rapport se veut avant tout constructif. La présente analyse doit être considérée comme celle d'une région du monde, parmi d'autres, et en aucun cas comme la présentation des problèmes de la région où l'application de la CITES est la plus problématique. Le Secrétariat, par ailleurs, souhaite être en mesure d'effectuer de semblables études dans d'autres régions.

Depuis de nombreuses années, les Etats-membres étudient une proposition de nouvelle réglementation. Son adoption semble encore poser quelques problèmes et cette proposition n'a donc pas été prise en compte dans le présent document. Le Secrétariat espère que l'analyse et les recommandations présentées pourront être utiles pour l'adoption de cette nouvelle législation ou la modification de la réglementation existante.

Le Secrétariat a préparé un rapport détaillé sur l'application de la CITES dans l'UE. Le Secrétariat souhaitant soumettre ce rapport aux Etats-membres avant de le diffuser, celui-ci ne sera disponible sur demande des Parties intéressées qu'au début de 1995.

2. L'Union européenne

L'Union européenne (UE) comprend actuellement douze Etats-membres (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni). Celle-ci devrait s'élargir à quatre autres Etats (Autriche, Finlande, Norvège et Suède), au 1<sup>er</sup> janvier 1995, sous réserve de ratification. Le fonctionnement de l'UE est résumé à l'annexe.

Tous les Etats-membres sont Parties à la CITES, à l'exception de l'Irlande. Certains territoires sont

couverts par la Convention mais ne sont pas inclus dans l'UE (Groenland pour le Danemark, Territoires d'outre-mer<sup>1</sup> et Collectivités territoriales<sup>2</sup> pour la France<sup>3</sup>, île de Man, îles Anglo-Normandes pour le Royaume-Uni<sup>4</sup>).

3. La législation de l'Union européenne pour l'application de la CITES

La base législative est constituée de deux règlements. Le règlement du Conseil n° 3626/82 du 3 décembre 1982 et le règlement de la Commission n° 3418/83 du 28 novembre 1983.

Le règlement 3626/82 inclut le texte de la Convention dans la législation de l'Union européenne et introduit conformément à l'Article XIV, paragraphe 1, de la Convention, de nombreuses mesures plus strictes<sup>5</sup>. Les principales dispositions de ce règlement sont les suivantes:

- Des mesures plus strictes à l'importation:
  - toute importation de spécimens CITES (y compris ceux qui sont reproduits en captivité ou artificiellement ou pré-Convention) dans l'UE requiert la présentation soit d'un permis d'importation (délivré par l'organe de gestion) soit d'un certificat d'importation (délivré à la frontière par la douane ou une autorité spécialement désignée). Dans la pratique tous les Etats-membres ne délivrent que des permis d'importation (avec des exceptions variables d'un Etat à l'autre), sauf l'Espagne et l'Allemagne;
  - l'importation de certaines espèces (inscrites à l'annexe C2 du règlement 3626/82) est soumise à des conditions particulières et peut même être interdite ou limitée en provenance de certains pays.
- Des espèces (inscrites à l'annexe C1 du règlement) sont traitées comme si elles étaient inscrites à l'Annexe I de la Convention.
- Le commerce interne des spécimens des espèces appartenant à l'Annexe I (et à l'annexe C1) est interdit (des dérogations existent). Les autres spécimens des espèces CITES ne peuvent être détenus pour la vente ou commercialisés que s'ils ont été importés conformément au règlement.
- Diverses autres restrictions (contrôle possible lors des transits, limitation des points d'entrée et de sortie, conditions de transport des animaux vivants, etc.).
- Les Etats-membres doivent reconnaître la validité des décisions et documents émis par les autres Etats-membres.

<sup>1</sup> Nouvelle-Calédonie et Polynésie française

<sup>2</sup> Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon

<sup>3</sup> D'autres territoires sont également concernés par cette exclusion comme les Terres australes et antarctiques françaises, les îles Eparses, etc.

<sup>4</sup> Sont également exclus tous les territoires d'outre-mer. Gibraltar a un statut particulier

<sup>5</sup> Ce règlement est entré en vigueur pour partie le 1<sup>er</sup> janvier 1983 et en totalité le 1<sup>er</sup> janvier 1984 (le 1<sup>er</sup> janvier 1987 pour l'Espagne et le Portugal et le 3 octobre 1989 pour la partie orientale de l'Allemagne)

- Chaque Etat-membre peut décider de mesures plus strictes dans des cas limités (la plupart des Etats-membres ont de telles mesures, l'Allemagne, la France et l'Italie sont notamment parmi les Etats qui en ont le plus).
- Enfin le règlement a prévu la création d'un comité CITES qui comprend des représentants des Etats-membres et qui est consulté sur les mesures communes d'application. Ce comité est assisté d'un groupe de travail scientifique.

Le règlement 3418/83 fixe les modèles des documents et leur condition d'utilisation. Il existe deux types de documents:

- Le permis/certificat (dont l'original est de couleur blanche avec fond guilloché gris et la copie n° 1 de couleur bleue). Il peut remplir cinq fonctions:
  - permis d'importation CITES (pour les spécimens des espèces de l'Annexe I)
  - permis d'importation UE
  - permis d'exportation CITES
  - certificat de réexportation CITES
  - certificat d'importation UE
- Le certificat UE (de couleur bleue) qui permet d'attester qu'un spécimen a une origine légale pour l'UE (importé conformément au règlement, reproduit en captivité ou artificiellement, importé préalablement au règlement, etc.). Ce document ne peut être utilisé qu'à l'intérieur de l'UE et ne peut être utilisé pour (ré)exporter des spécimens vers des pays tiers.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, le contrôle des marchandises aux frontières entre Etats-membres a été supprimé.

#### 4. Les législations nationales

L'ensemble des Etats-membres a mis en oeuvre la législation CITES par le biais de deux grandes catégories de lois: d'une part, les lois d'application directe de la CITES, qui interviennent pour réglementer le commerce des espèces inscrites aux annexes de la CITES et, d'autre part, des lois qui ne sont pas en relation directe avec la CITES mais qui cependant contiennent des dispositions applicables à certaines espèces inscrites aux annexes de la CITES, comme les lois sur la chasse, la pêche et la protection des espèces indigènes. Cette seconde catégorie regroupe surtout des dispositions relatives à la protection de la nature et s'appliquent, en général, à des espèces indigènes inscrites ou non aux annexes de la CITES.

En plus de ces dispositions, et parce qu'il s'agit de commerce international, les lois douanières sont

applicables. (Les sanctions sont parfois, comme en Belgique ou en France, plus sévères.)

Une trop grande disparité existe au contenu de ces législations. Certains Etats-membres adoptent des mesures plus strictes que dans les règlements communautaires eux-mêmes, d'autres non. Ces mesures plus strictes concernent soit l'application d'une ou plusieurs dérogations prévues par l'Article VII de la CITES, soit les spécimens couverts par ces législations.

Dans un autre ordre d'idée, les lois ne sont pas uniformes quant aux spécimens qu'elles entendent couvrir, et il arrive parfois que la multiplicité des textes adoptés par un même Etat augmente la difficulté de l'analyse juridique, surtout quand ils s'éloignent trop des annexes de la Convention.

Les Etats-membres de l'Union européenne sont seuls compétents pour déterminer les sanctions aux infractions commises sur leur territoire: ils ont ainsi fixé des pénalités, mais celles-ci varient quant à leur nature et quant à leur sévérité. L'harmonisation de ces pénalités est pourtant indispensable car elle permet d'éviter que des courants de fraudes s'établissent dans les Etats dont les dispositions sont moins sévères.

En Grèce, il n'existe aucune sanction relative à la détention et au commerce interne, et seul le code des douanes les punit d'une peine d'amende et de prison, mais cela concerne seulement le cas des marchandises de contrebande. En Espagne, la législation CITES ne mentionne pas de sanctions, ni pour le commerce international, ni pour le commerce national. Il faut se référer exclusivement au droit douanier qui prévoit des sanctions relatives à la contrebande.

#### 5. Les autorités chargées d'émettre les documents

Chaque Etat-membre a désigné un ou plusieurs organes de gestion qui peuvent émettre des documents CITES ou des documents UE. Le nombre et les compétences de ces organes de gestion varient d'un Etat-membre à l'autre (Allemagne: 1 plus 18 autorités régionales pour les plantes, Belgique: 2, Danemark: 2, Espagne: 1 plus 9 autorités régionales, France: 1, Grèce: 1 plus 2 autorités régionales, Italie: 2 plus 23 autorités régionales, Luxembourg: 2, Pays-Bas: 1 plus 31 autorités régionales pour les plantes, Portugal: 1 plus 2 autorités régionales, Royaume-Uni: 1 plus une autorité régionale). L'Irlande, seul Etat-membre non-Partie, n'a pas désigné d'autorité compétente conformément à la résolution Conf. 8.8.

Les nombres de permis/certificats émis annuellement peuvent se résumer de la façon suivante:

Nombre	Importation	Exportation	Réexportation
< 200	Grèce, Luxembourg	Grèce, Luxembourg, Portugal	Belgique, Grèce, Luxembourg, Portugal
>200 et < 1000	Belgique, Danemark, Portugal	Allemagne, Belgique	Danemark*, Pays-Bas
> 1000 et < 5000	Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni, Italie, Pays-Bas		Espagne*, Royaume-Uni,
> 5000		Royaume-Uni	France*, Italie*
* total exportation+réexportation			

<sup>1</sup> Les Pays-Bas et le Royaume-Uni utilisent un formulaire différent car ils émettent leurs documents par un procédé informatique

Les autorités compétentes pour émettre les permis/certificats sont également compétentes pour émettre des certificats UE. Toutefois, l'Allemagne a désigné plus de **200** autorités régionales ou locales compétentes pour émettre ces documents. Le nombre de

certificats UE émis annuellement est variable d'un Etat-membre à l'autre<sup>1</sup> (Allemagne: plus de 200 000, Belgique: 2000, Danemark: 500, Espagne: 1700, France: 2400, Royaume-Uni: 4000, Italie: 6000, Pays-Bas: 9000<sup>2</sup>, Portugal: 250).

## 6. Les problèmes d'application de la CITES dans l'Union européenne

Outre les problèmes d'application de la CITES qui sont communs à toutes les Parties: insuffisance de législation, manque de contrôles aux frontières, émission ou acceptation de documents CITES faux ou non valides, etc. (cf. document Doc. 9.22), un certain nombre paraissent être spécifiques à l'UE, **essentiellement parce que l'UE applique la CITES comme un seul Etat mais avec des organes de gestion pratiquement indépendants et des procédures variant très fortement d'un Etat-membre à l'autre. De plus, les contrôles aux frontières intérieures ayant été supprimés et les niveaux d'application de la CITES étant très variables d'un Etat-membre à l'autre, le niveau d'application de la CITES dans l'UE est celui de l'Etat dans lequel il est le plus faible.**

Les problèmes qui en résultent pour la CITES peuvent se classer en trois grandes catégories:

- émission de certificats de réexportation pour des spécimens qui n'ont pas été importés dans l'UE en conformité avec la Convention;
- importation de spécimens contrairement aux dispositions de la Convention et des résolutions de la Conférence des Parties, sans contrôle ou avec des contrôles insuffisants;
- émission de permis d'exportation pour des spécimens d'origine illégale.

Les causes principales de ces problèmes peuvent être regroupées en cinq catégories:

- insuffisances de la législation communautaire;
- absence ou insuffisance de coordination entre les Etats-membres;
- utilisation abusive ou frauduleuse des copies n° 1 des permis d'importation UE ou des certificats UE;
- insuffisance de législation nationale pour appliquer la Convention ou la législation de l'UE;
- non-application ou application insuffisante de la législation de l'UE.

### 6.1 Analyse des problèmes

#### 6.1.1 Emission de certificats de réexportation pour des spécimens qui n'ont pas été importés dans l'UE conformément à la Convention

Le Secrétariat possède une vaste collection de certificats de réexportation émis par des Etats-membres (principalement l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni) dans lesquels la mention du pays d'origine, le numéro du permis d'exportation et la date d'émission de ce permis ne correspondent pas à un document existant ou semblent complètement fantaisistes. Les principaux cas rencontrés sont les suivants:

- mention du pays d'origine correcte mais numéro du permis correspondant à un

numéro d'un certificat de réexportation du pays de provenance;

- mention du pays d'origine correcte mais numéro du permis d'exportation correspondant au numéro du permis d'importation UE (Royaume-Uni);
- le pays d'origine mentionné est en réalité le pays de provenance;
- l'espèce n'existe pas à l'état sauvage dans le pays d'origine mentionné (pour un spécimen de source sauvage);
- le numéro du permis d'exportation du pays d'origine ne correspond pas à un document existant;
- la date mentionnée ne correspond pas à la date d'émission du permis d'exportation (France).

Ces erreurs sont principalement dues au fait que, avant d'émettre le certificat de réexportation, l'organe de gestion ne vérifie pas si les informations sont exactes ni si elles correspondent à une importation réellement effectuée (notamment que l'original du permis d'importation UE, annoté par la douane à l'importation, et l'original du document d'exportation utilisé pour l'importation ont été retournés à l'organe de gestion). Certains Etats-membres (dont l'Italie) prennent le temps de vérifier les informations contenues dans les documents présentés à l'appui d'une demande de certificats de réexportation, mais ils sont trop peu nombreux. Dans certains Etats-membres, c'est le demandeur qui remplit la formule et, soit parce qu'il n'est pas suffisamment informé des procédures CITES, soit pour dissimuler l'origine illégale des spécimens, il inclut des informations erronées qui ne sont pas vérifiées par l'organe de gestion.

Une autre cause réside dans le fait que le certificat de réexportation est délivré sur la base de la copie n° 1 du permis d'importation UE ou d'un certificat UE qui contient des informations erronées (cf. paragraphe 6.2.3). Dans certains cas, la France a émis des certificats de réexportation (notamment à destination de la Suisse) en se basant uniquement sur des informations relatives à un certificat UE fournies par le commerçant, sans même disposer de la copie du certificat.

Enfin, il peut arriver qu'un certificat de réexportation, qui contient des informations erronées, soit accepté à l'importation (cas de la France pour des certificats de réexportation émis par les Etats-Unis) et que des informations identiques soient reprises dans le certificat de réexportation émis par l'Etat-membre.

Le Secrétariat est intervenu à de nombreuses reprises auprès des Etats-membres concernés et la situation s'est grandement améliorée; elle reste cependant préoccupante en Allemagne et en France.

La résolution Conf. 8.5 requiert qu'un certificat de réexportation comporte des informations sur l'origine et la provenance des spécimens (pays, numéro du document, date d'émission) ou l'indication de la raison pour laquelle une ou plusieurs des informations sont absentes. Pourtant, très souvent, les informations sur la provenance ne sont pas incluses et la plupart

<sup>1</sup> Chiffres arrondis basés sur les années 1992 et 1993

<sup>2</sup> Dont environ 3000 pour des *Cyclamen*, *Sternbergia* et *Galanthus*

du temps les dates d'émission des documents d'origine et de provenance ne le sont pas, sans qu'aucune justification ne soit donnée. Il doit être mentionné que l'Italie a fait ces dernières années un effort louable en la matière.

La résolution Conf. 8.5 prévoit que, pour les spécimens pré-Convention, la date d'acquisition soit indiquée. De nombreux certificats de réexportation émis par les Etats-membres ne comportent pas cette date ou en indiquent une qui n'est pas conforme à la définition fournie par la résolution Conf. 5.11. Ceci est en particulier le cas pour l'Allemagne.

Utilisation abusive de la copie n° 1 de permis/certificats d'importation ou de certificats UE pour réexporter des spécimens différents de ceux importés ou pour réexporter des quantités supérieures à celles importées

Dans la mesure où les spécimens ne sont pas marqués, l'utilisation des copies n° 1 des permis/certificats d'importation ou des certificats UE permet aisément l'obtention de certificats de réexportation dans n'importe quel Etat-membre et de réexporter des spécimens différents de ceux importés. Dans certains cas où un marquage existe (cas notamment des peaux de crocodiliens), les numéros des marques sont rarement reportés sur les permis/certificats d'importation ou sur les certificats UE. En conséquence, l'organe de gestion qui émet un certificat de réexportation (surtout si ce n'est pas celui qui a émis le permis/certificat d'importation) ne dispose d'aucun moyen de contrôler que les spécimens réexportés sont les mêmes que ceux importés.

D'une façon générale, les organes de gestion ne contrôlent pas l'existence physique des spécimens et se fondent uniquement sur les documents. C'est ainsi que des organes de gestion émettent des certificats de réexportation pour des spécimens qui n'ont pas (ou pas encore) été importés dans leur Etat (il n'existe aucune obligation que le spécimen soit importé dans l'Etat où est présentée la demande). Il est même possible de posséder des spécimens dans un Etat-membre A, d'obtenir un certificat de réexportation dans un Etat-membre B et de réexporter les spécimens à partir de l'Etat A. Dans ce cas, l'organe de gestion de l'Etat A ne sera jamais informé que lesdits spécimens ont été réexportés.

Dans la mesure où il est possible d'obtenir des certificats UE pour des quantités supérieures à celles importées (cf. paragraphe 6.2.2), il est possible de réexporter des quantités de spécimens supérieures à celles importées, particulièrement lorsque les quantités importées ne sont pas mentionnées sur le permis d'importation UE (cf. paragraphe 6.2.3).

- 6.1.2 Importation de spécimens contrairement aux dispositions de la Convention et des résolutions de la Conférence des Parties, sans contrôle ou avec des contrôles insuffisants

Acceptation de documents irréguliers pour délivrer des permis ou certificats d'importation

Le Secrétariat a eu connaissance de nombreux cas où des documents irréguliers ont été acceptés par des Etats-membres. Certains d'entre eux consultent parfois le Secrétariat sur la validité de documents d'exportation, d'autres

(France, Italie) très régulièrement. On a ainsi évité l'acceptation de nombreux documents invalides et pu découvrir de nombreuses infractions. L'acceptation de certificats de réexportation émis par des pays tiers sans contrôler que le permis d'origine est un document valable est la plus fréquente.

Le problème le plus crucial reste l'acceptation de documents par des organes autres que les organes de gestion, notamment lorsque des certificats d'importation sont utilisés. Le contrôle de la validité des documents se fait en frontière par des agents qui peuvent être insuffisamment formés mais, surtout, qui ne disposent pas de l'information à jour de toutes les restrictions communiquées par notification aux Parties ou décidées par l'UE.

Lorsqu'il s'avère qu'un document non valide a été accepté, la plupart des Etats-membres déclarent que le document d'importation peut être annulé et les spécimens confisqués. Il semble que dans la réalité cela arrive rarement et c'est même impossible lorsque la copie n° 1 du document d'importation a été utilisée pour obtenir un certificat UE.

Contrôle en frontière insuffisant

Dans plusieurs Etats-membres, le contrôle de la correspondance entre les marchandises et les documents qui les accompagnent est très insuffisant, si bien que de nombreux spécimens CITES entrent dans l'UE sans être contrôlés. Ce problème devient très aigu lorsque l'importation se fait par un point d'entrée situé dans un Etat-membre différent de celui de destination finale (cf. 6.2.1).

Depuis la mise en vigueur du marché unique et la suppression des frontières intérieures de l'UE le 1<sup>er</sup> janvier 1993, la mise en place effective des contrôles du commerce dépend évidemment de l'efficacité et de l'harmonisation des mesures d'application des règlements de l'UE. Malheureusement, cela ne semble pas être le cas. On constate les problèmes suivants:

- des procédures différentes pour la délivrance des documents d'importation des espèces autres que celles inscrites à l'annexe C2;
- des niveaux variables de la qualité du contrôle et de connaissances aux frontières extérieures;
- un manque de communication entre les Etats-membres;
- les contrôles aux frontières intérieures n'ont pas été remplacés par des contrôles internes accrus;
- un manque d'harmonisation entre les exigences douanières à l'importation aux frontières extérieures.

- 6.1.3 Emission de permis d'exportation pour des spécimens d'origine illégale ou contrairement aux dispositions de la Convention et des résolutions de la Conférence des Parties

Ce point concerne presque exclusivement les exportations d'animaux vivants déclarés reproduits en captivité alors qu'ils sont d'origine illégale.

Un problème particulier doit être mentionné. Il existe dans l'UE de nombreux élevages d'espèces de l'Annexe I qui ne sont pas enregistrés par le Secrétariat, notamment pour des rapaces et des Psittaciformes. Certains de ces élevages exportent des spécimens contrairement aux dispositions de la résolution Conf. 8.15. Le Royaume-Uni, par exemple, autorise l'exportation de ces animaux sur la base de l'Article III de la Convention. L'Allemagne refuse d'émettre des permis d'exportation vers des pays tiers pour des spécimens provenant d'élevages non enregistrés, mais accepte de délivrer des certificats UE pour de tels spécimens. Sur la base d'un tel certificat, il est possible d'obtenir un permis d'exportation d'un organe de gestion d'un autre Etat-membre, puisque ce dernier n'est pas informé que le spécimen provient d'un élevage à des fins commerciales. Il semble que plusieurs rapaces de l'Annexe I provenant d'un élevage allemand non enregistré par le Secrétariat ait été exportés vers des pays du Moyen-Orient en utilisant cette méthode. De même, cet établissement aurait vendu des spécimens à des ressortissants de l'Arabie saoudite. La vente s'effectuant en Allemagne et le spécimen étant accompagné d'un certificat UE, elle ne constitue pas une infraction à la loi allemande ni à la réglementation UE, ni à la CITES. Le spécimen est ensuite exporté illégalement mais l'auteur de l'infraction est un étranger qui a quitté le territoire; le vendeur ne peut donc encourir aucune responsabilité pour une infraction commise par un autre.

## 6.2 Analyse des causes

### 6.2.1 Insuffisance de la législation de l'UE

La législation de l'UE est dans l'ensemble excellente et comporte des dispositions très utiles à l'application de la CITES. Cependant cette législation comporte des insuffisances, particulièrement depuis la suppression des contrôles aux frontières entre les Etats-membres.

#### Flou sur la responsabilité du contrôle lors de l'importation

Les Etats-membres n'ont pas encore décidé si la responsabilité des contrôles lors de l'importation appartient à l'Etat-membre de destination ou au premier Etat-membre dans lequel entre la marchandise. Il en résulte que de nombreuses importations sont faites sans être contrôlées, l'Etat-membre d'entrée laissant ce soin à l'Etat-membre de destination et ce dernier considérant que le contrôle a été fait dans le l'Etat d'entrée. Ce problème devient particulièrement crucial car, ces derniers mois, le Secrétariat a constaté un accroissement très significatif des importations dans l'UE par un Etat-membre différent de celui de destination (par la Belgique pour des destinations en Allemagne, aux Pays-Bas, en France et au Royaume-Uni; par l'Allemagne et la France pour des destinations en Italie; par l'Espagne ou les Pays-Bas pour de nombreux Etats-membres, etc). De plus, il semble que des commerçants, afin d'éviter des contrôles trop rigoureux des documents par les organes de gestion de certains pays, préfèrent importer les spécimens CITES par des pays qui utilisent les certificats d'importation. L'utilisation abusive d'un titre de transit intracommunautaire (appelé

T1) est un problème qui soulève de nombreuses inquiétudes. Dans la majorité des Etats-membres, le contrôle dans le pays de destination finale est un contrôle de papier ou est même inexistant.

Ce manque de contrôles adéquats et harmonisés aux frontières extérieures de l'UE inquiète vivement le Secrétariat. Bien que l'on sût déjà avant le 1<sup>er</sup> janvier 1993 que le contrôle aux frontières intérieures serait aboli et que la question eût été à l'ordre du jour de presque toutes les réunions du comité UE de la CITES, **aucune solution n'a encore été trouvée.**

#### Obligation pour les Etats-membres d'accepter les documents émis par les autres Etats-membres

Les Etats-membres étant obligés de reconnaître la validité des documents émis par les autres Etats-membres (sauf pour les certificats pré-Convention), ils n'ont pratiquement (et juridiquement) aucune possibilité de vérifier la validité des informations contenues dans un document UE émis par un autre Etat-membre.

#### Absence d'harmonisation des peines en cas d'infraction

Ainsi qu'il a été souligné au chapitre IV, l'absence d'harmonisation des pénalités en cas d'infraction à la Convention est un sérieux problème puisqu'il offre aux trafiquants la possibilité de choisir la peine la plus faible.

#### Pas de durée de validité des certificats UE

Les copies n° 1 des permis d'importation UE et les certificats UE (**ce qui représente au strict minimum 200 000 copies n° 1 de permis d'importation et 1,2 million de certificats UE**) n'ont pas de limite dans le temps pour leur utilisation et même si un Etat-membre améliore la qualité des informations contenues dans les documents UE émis (ce qui est le cas de plusieurs Etats-membres), les anciens documents peuvent toujours être utilisés.

#### Absence de définitions communes des conditions d'application de la Convention et des résolutions

Les Etats-membres n'ont pas de position commune quant à la mise en oeuvre de la Convention et des résolutions. Certains les appliquent strictement, d'autres plus ou moins ou même pas du tout. Le problème est particulièrement préoccupant pour la résolution Conf. 2.12 concernant la définition de "spécimen élevé en captivité", ou pour l'utilisation de la dérogation pour les objets personnels.

### 6.2.2 Absence ou insuffisance de coordination entre les Etats-membres

La coordination entre les Etats-membres est très insuffisante. De plus, la Commission, qui devrait avoir un rôle essentiel dans cette coordination, ne dispose pas des moyens nécessaires pour répondre aux besoins.

### 6.2.3 Utilisation abusive de copies n° 1 de permis d'importation UE ou de certificats UE et autres problèmes liés aux certificats UE

Les copies n° 1 des permis d'importation UE ou des certificats UE ne sont pas des documents CITES. **Cependant, ces documents peuvent**

**être utilisés dans n'importe quel Etat-membre pour obtenir un permis d'exportation ou un certificat de réexportation.** Les conditions d'émission et d'utilisation de ces documents dans le cadre de la CITES préoccupent très sérieusement le Secrétariat.

Utilisation multiple de certificats UE et/ou de copie n° 1 des permis ou certificats d'importation

Sur la base d'une copie n° 1 du permis d'importation ou d'un certificat UE, le titulaire peut obtenir, dans n'importe quel Etat-membre, un ou plusieurs certificats UE (pour une quantité de spécimens au plus égale à celle qui a été importée). Lors de la délivrance de ce document, les Etats-membres conservent ou annulent la copie n° 1 du permis d'importation lorsque des certificats UE sont émis pour la totalité des spécimens importés (mais ce n'est pas le cas de tous les Etats !). Mais, lorsque les certificats ne couvrent qu'une partie des spécimens, le titulaire doit conserver sa copie n° 1. **Aucune règle n'a été établie sur la conduite à tenir dans ce cas.** En conséquence, chaque organe de gestion agit de façon différente. Certains annotent le recto de la copie n° 1, d'autres le verso et certains retournent la copie au titulaire sans annotation. Certains organes de gestion délivrent des certificats UE sur la base d'une simple photocopie de la copie n° 1 du permis/certificat d'importation.

Il est donc aisé pour un fraudeur d'obtenir, en s'adressant à différents organes de gestion dans différents pays, des certificats UE pour une quantité de spécimens supérieure à celle qui a été importée. Avant la suppression des contrôles aux frontières, certains Etats-membres annotaient les copies n° 1 des permis d'importation ou les certificats UE lorsque les spécimens étaient importés dans leur Etat en provenance d'un autre Etat-membre, ce qui limitait les risques de ce type de fraude. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, cette procédure a disparu.

L'absence d'une centralisation des certificats UE délivrés rend pratiquement indécidable une telle fraude, et ce d'autant plus que si l'on additionnait les spécimens réexportés sur la base d'un permis d'importation donné, il serait exceptionnel que la quantité réexportée dépasse celle importée, puisqu'une partie de la marchandise a été vendue dans l'UE.

Emission de certificats UE pour des spécimens déclarés reproduits en captivité et qui ne correspondent pas à la définition de la résolution Conf. 2.12

Aucune disposition de la réglementation communautaire ne reprend la définition du spécimen élevé en captivité incluse dans la résolution Conf. 2.12. A la connaissance du Secrétariat, seule l'Italie a inclus une telle définition dans sa réglementation nationale. Le Royaume-Uni considère qu'un animal est élevé en captivité simplement lorsqu'il est né en captivité et ne se préoccupe pas du critère de la deuxième génération. Dans de très nombreux cas, des certificats UE sont délivrés et mentionnent que le spécimen a été élevé en captivité sans qu'il soit contrôlé que les critères de la résolution Conf. 2.12 sont remplis.

Quelquefois, la simple déclaration du propriétaire est considérée comme suffisante. L'Espagne et l'Italie ont émis plusieurs certificats UE pour des chimpanzés ou des gorilles (Annexe I) en déclarant que ces animaux avaient été élevés en captivité sans qu'aucune preuve n'ait été apportée.

Utilisation abusive de certificats UE pour couvrir des spécimens importés contrairement aux dispositions de la Convention

L'interdiction du commerce (ou dans certains Etats-membres, la détention) de spécimens dont l'origine légale ne peut être prouvée entraîne l'obligation pour les détenteurs de spécimens d'origine illégale de devoir disposer d'un document leur permettant d'arguer de leur origine légale. Ceci est généralement fait à l'aide de la copie n° 1 des permis d'importation UE ou des certificats UE. Le Secrétariat a constaté que les trois méthodes suivantes sont utilisées:

- obtention d'un certificat UE, auprès d'une autorité compétente, sur la base de documents frauduleux ou non applicables aux spécimens concernés (cf. paragraphe ci-dessus);
- achat d'un document valable auprès d'une personne qui n'en a plus l'utilité (spécimens vendus, détruits ou morts) ou d'un document ayant déjà été utilisé pour obtenir d'autres certificats UE, etc. Le commerce des documents CITES devient un problème très sérieux dans l'UE;
- utilisation de faux certificats UE. Ce dernier cas est relativement rare mais connu pour l'Allemagne, l'Espagne et la France.

Utilisation de certificats UE ou de copies n° 1 de certificats d'importation pour éluder les contrôles stricts effectués par certains organes de gestion ou des mesures nationales plus strictes

Certains Etats-membres effectuant des contrôles très stricts sur les documents d'exportation qui leur sont présentés, certains commerçants préfèrent importer les spécimens CITES par un autre Etat-membre que le leur où le contrôle des documents est moins strict. Ils importent ensuite les spécimens dans leur pays en utilisant la copie n° 1 du permis/certificat d'importation ou un certificat UE obtenu sur la base de la copie n° 1 du permis/certificat d'importation. Le même procédé est utilisé pour éluder les mesures plus strictes adoptées par certains Etats-membres.

Utilisation de certificats UE pour transporter et commercialiser, dans l'UE, des spécimens illégaux

Lorsqu'un organe de gestion constate, postérieurement à l'importation, qu'un permis d'importation UE a été délivré sur la base d'un permis d'exportation ou d'un certificat de réexportation non valide, il a en général la possibilité de confisquer le spécimen. Mais si la copie n° 1 du permis/certificat d'importation a été utilisée (dans cet Etat-membre ou dans un autre) pour obtenir un certificat UE, il est rarement possible de retrouver et donc de confisquer le spécimen, puisqu'on ignore dans quel Etat il se trouve. Comme, sauf cas exceptionnels, les Etats-membres n'informent

pas les autres de l'existence de documents irréguliers émis par eux-mêmes, il en résulte qu'un document UE, reconnu comme non valide par l'Etat-membre qui l'a émis, soit accepté par un autre Etat-membre pour émettre un permis d'exportation ou un certificat de réexportation. De plus, des spécimens peuvent se trouver dans un Etat-membre sans que ce dernier soit informé qu'ils sont couverts par un document non valide. C'est ainsi que des perroquets importés irrégulièrement de Curaçao en Belgique ont été vendus en France sous couvert d'un certificat UE et que des éléphants d'Asie importés irrégulièrement du Myanmar aux Pays-Bas ont été vendus en France, accompagnés d'un certificat UE (ce que l'organe de gestion français a découvert, par hasard, plus d'une année après). Le problème devient encore plus complexe dans le cas de certains Etats-membres qui n'ont pas la possibilité juridique d'annuler les certificats UE qu'ils ont émis.

#### Utilisation de certificats UE en dehors de l'UE

Bien que les certificats UE ne soient valables qu'à l'intérieur de l'Union européenne, ils ont été utilisés (ou on a tenté de les utiliser) pour l'exportation hors de l'UE. **Les certificats devraient porter une référence claire du fait de leur validité uniquement à l'intérieur de l'UE.**

#### Emission de certificats UE pour des spécimens pré-Convention

L'absence de mention de la date d'acquisition sur les certificats UE ou la mention d'une date inadéquate est un problème sérieux. Une case à cet effet existe sur le formulaire mais il semble qu'aucune directive n'ait été donnée quant à son utilisation. En conséquence, les Etats-membres incluent dans cette case des informations très diverses, principalement:

- la date d'acquisition du spécimen tel que définie dans la résolution Conf. 5.11;
- la date d'introduction dans l'UE;
- la date d'importation dans l'Etat-membre;
- la date d'achat par son actuel propriétaire.

#### 6.2.4 Insuffisance de la législation nationale d'application de la Convention ou de la législation européenne

Plusieurs Etats-membres ont une législation insuffisante pour appliquer la Convention (et les règlements UE). Certains ne disposent même pas de pénalités en cas d'infraction (cf. document Doc. 9.24).

#### 6.2.5 Non-application ou application insuffisante de la législation de l'UE

Retour à l'organe de gestion des originaux des permis d'exportation des pays d'origine ou des certificats de réexportation des pays de provenance et des certificats ou permis d'importation non dûment complétés par l'indication de la quantité de spécimens importés

Le règlement UE n° 3418/83 requiert que l'original du permis d'importation UE, accompagné de l'original du document de (ré)exportation, ainsi que la copie rose n° 2 des certificats de réexportation, soient retournés par la douane après que l'importation ou la

réexportation a eu lieu. C'est le seul moyen pour un organe de gestion d'être informé qu'un permis d'importation UE ou un certificat de réexportation a été utilisé. Le pourcentage de ces documents retournés aux organes de gestion varie très fortement d'un Etat-membre à l'autre. Il est très faible dans certains Etats-membres.

Lors de l'importation, la douane doit indiquer sur le permis ou certificat d'importation UE les quantités de spécimens réellement importées. Cela n'est pas toujours effectué ou très souvent la douane n'indique pas la quantité réellement importée mais se contente de reporter la quantité pour laquelle le permis/certificat de (ré)exportation a été délivré. Si la quantité de spécimens importée est inférieure à celle autorisée, le commerçant peut réexporter des quantités de spécimens supérieures à celles qui ont été importées.

### 6.3 Problèmes divers

#### 6.3.1 Contrôle du commerce des spécimens de l'Annexe III

Les procédures d'importation des spécimens d'espèces de l'Annexe III ne sont pas appliquées uniformément au sein de l'UE. Certains Etats-membres n'effectuent même aucun contrôle. Enfin, il s'avère que des certificats d'origine irréguliers sont acceptés par des Etats-membres.

#### 6.3.2 Contrôle des transits

La qualité du contrôle que les documents CITES d'exportation accompagnent bien un chargement en transit varie fortement d'un Etat-membre à l'autre, aussi bien pour les transits intra-communautaires et qu'extra-communautaires.

#### 6.3.3 Contrôle des cirques

Ainsi qu'il est souligné dans le rapport sur les infractions présumées (document Doc. 9.22), le contrôle des cirques est très insuffisant dans l'UE. De nombreux cirques en provenance des pays de l'Europe de l'Est entrent dans l'UE, souvent sous le couvert d'une procédure d'admission temporaire (avec un carnet ATA) et les documents CITES ne sont pas contrôlés tant à l'importation qu'à la réexportation. Très souvent, aucun permis d'importation UE n'a été délivré et, quand il l'a été, il n'est pas visé à l'importation, le cirque déclarant se rendre dans un autre Etat-membre. Comme il n'y a pas de contrôle aux frontières entre les Etats-membres, le cirque peut alors circuler dans tous les Etats-membres sans être contrôlé.

Il est souvent arrivé qu'un Etat-membre émette un permis d'importation UE pour des spécimens mais qu'aucun organe de gestion de cet Etat (ou d'un autre Etat-membre) n'ait jamais délivré de certificats de réexportation bien que le cirque ait quitté l'UE.

#### 6.3.4 Contrôle du commerce des rapaces

Le commerce illégal des Falconiformes reste important dans l'UE. Les principaux Etats-membres concernés sont l'Allemagne, l'Espagne et le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, la France et l'Italie. Cette activité illégale est très faible au Portugal, en Belgique et au Danemark. Il n'y a pas de cas

connus en Grèce, aux Pays-Bas et au Luxembourg.

Ce commerce concerne quelquefois des parcs zoologiques (des voleries) mais est essentiellement lié à la pratique de la fauconnerie. Trois problèmes majeurs peuvent être mentionnés:

- la capture illégale;
- la contrebande d'oiseaux, généralement capturés à l'état sauvage, qui sont légalisés après leur importation par des certificats de reproduction en captivité ou l'importation d'oiseaux munis de certificats de reproduction en captivité;
- l'exportation (et aussi la réimportation) d'oiseaux non accompagnés des documents CITES requis par la Convention. Ce problème est particulièrement préoccupant en l'Allemagne lorsque des fauconniers vont chasser le week-end dans des pays voisins (Autriche, République tchèque, etc.) et ne sont pas en mesure d'effectuer les formalités nécessaires. Il semblerait également que des fauconniers du Moyen-Orient louent des résidences dans l'UE et viennent chasser avec leurs rapaces sans qu'aucun document ne soit présenté tant à l'importation qu'à l'exportation (ces oiseaux sont généralement réexportés).

#### 6.3.5 Contrôle des conditions de transport

Les formules types de permis annexées au règlement UE n° 3418/83 n'ont pas été mises à jour pour inclure la mention relative aux conditions de transport prévue dans l'annexe de la résolution Conf. 8.5, et de nombreux Etats-membres n'appliquent pas cette disposition<sup>1</sup> ou l'applique de façon incorrecte (Royaume-Uni).

D'une façon générale, le problème des conditions de transport des spécimens vivants n'a pas été une grande préoccupation des organes de gestion des Etats-membres (à l'exception du Royaume-Uni), essentiellement parce que le contrôle de ces conditions de transport relève des vétérinaires de frontière. La réglementation communautaire dans ce domaine connaît de sérieuses difficultés de mise en oeuvre. Cependant, ces derniers mois, plusieurs organes de gestion d'Etats-membres ont pris des mesures sérieuses et la situation semble s'améliorer. C'est au moins le cas de la Belgique, de l'Espagne, de la France et de l'Italie (d'autres Etats-membres ont pu prendre des mesures sans en informer le Secrétariat).

#### 6.3.6 Problèmes avec les certificats de reproduction artificielle (y compris les certificats phytosanitaires)

Les problèmes relatifs à l'utilisation de certificats phytosanitaires comme certificats de reproduction artificielle ne concernent pas seulement l'UE. Cependant, parmi les huit pays qui utilisent actuellement le certificat phyto-

sanitaire comme certificat de reproduction artificielle selon la résolution Conf. 4.16, six pays (Belgique, Danemark, Allemagne, Italie, Luxembourg et Pays-Bas – les deux autres étant la Suisse et la Suède) sont des Etats-membres de l'UE. L'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas, en particulier, produisent et exportent beaucoup de plantes reproduites artificiellement. Le certificat phytosanitaire peut être utilisé comme certificat CITES de reproduction artificielle pour les spécimens reproduits artificiellement d'espèces inscrites à l'Annexe II (y compris les hybrides de l'Annexe I), à la condition qu'il fasse référence au fait que les spécimens concernés sont reproduits artificiellement selon la définition CITES. Ces certificats doivent être validés par les inspecteurs phytosanitaires. Malheureusement, ces derniers ne vérifient pas toujours si ces plantes sont vraiment reproduites artificiellement ni si les spécimens sont ceux décrits par le certificat. Le Secrétariat a connaissance de plusieurs cas de plantes sauvages exportées à partir de l'UE sous le couvert de certificats phytosanitaires. Il y a également des spécimens d'espèces de l'Annexe I reproduits artificiellement qui sont exportés avec des certificats phytosanitaires, en partie sous des faux noms.

#### 6.3.7 Formulaire utilisé pour les permis/certificats

L'Article VI et l'Annexe IV de la Convention, ainsi que la résolution Conf. 8.5 et son annexe, déterminent une liste minimale des informations qui doivent être incluses dans les permis/certificats émis au titre de la Convention. Il s'avère que la formule type incluse dans le règlement UE ne permet pas d'inclure la totalité des informations requises et notamment: la date d'émission du permis d'exportation du pays d'origine, les informations relatives au pays de provenance (pays, numéro du certificat de réexportation et sa date d'émission), la date d'acquisition pour les spécimens pré-Convention et la mention relative aux conditions de transport pour les animaux vivants. De nombreux Etats-membres utilisent la case n° 19 du permis type UE ("Conditions particulières") pour inclure les informations requises mais, le plus souvent, celles-ci ne sont pas fournies. Il arrive que certains Etats-membres, notamment l'Allemagne et l'Italie, remplissent leurs permis dans une autre langue que les langues de travail de la Convention.

La résolution Conf. 8.5 recommande l'utilisation de codes pour indiquer la source du spécimen; il est regrettable que la formule type n'ait pas été mise à jour pour inclure ces codes (et que les Etats-membres ne les utilisent pas). De plus, les codes pour la source des spécimens, prévus par le règlement UE, incluent le code "P" pour les spécimens pré-Convention, ce qui ne correspond pas à une source.

#### 6.3.8 L'amendement de Gaborone

Lors de la deuxième session extraordinaire de la Conférence des Parties (Gaborone, 1983), un amendement à l'Article XXI de la Convention a été approuvé. Pour entrer en vigueur, cet amendement doit être approuvé par 54 des Etats qui étaient Parties à la date d'adoption de l'amendement. A ce jour, seules 32 Parties l'ont approuvé et il n'est pas encore en vigueur. (Par ailleurs, la Grèce ne l'a pas

<sup>1</sup> L'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie et les Pays-Bas incluent cette mention à la machine à écrire ou à l'aide d'un cachet. Ceci est récent et résulte du fait que le Secrétariat a recommandé à plusieurs pays importateurs de refuser des envois d'animaux vivants lorsque le permis/certificat ne comportait pas la mention sur les conditions de transport.

approuvé.) La résolution Conf. 8.2 demande aux Parties qui ne l'ont pas encore fait d'approuver cet amendement.

Comme l'UE n'est pas Partie, la Commission utilise cet argument pour dégager sa responsabilité vis-à-vis des autres Parties en ce qui concerne les problèmes d'application. De plus, malgré le pouvoir qu'a la Commission d'intenter une procédure devant la Cour de justice contre un Etat-membre qui ne respecterait pas la réglementation communautaire, elle ne le fait que rarement et la procédure est longue, essentiellement en raison du manque de moyens humains de la Commission mais quelquefois en raison du manque de volonté politique.

## 7. Conclusion et recommandations

A la sixième session de la Conférence des Parties (Ottawa, 1987), les représentants de la CEE annoncèrent qu'ils avaient commandé une étude indépendante sur la mise en application de la CITES dans la Communauté économique européenne. Le préambule de la résolution Conf. 6.5 félicitait même la CEE pour cette initiative. Le premier des trois volumes de ce rapport (élaboré par le WCMC et le CDE, puis complété en septembre 1988) contient de nombreuses recommandations pour améliorer certains aspects de la mise en application de la CITES dans l'UE. Bien que la Commission ait annoncé qu'elle prendrait toute mesure jugée nécessaire par l'étude indépendante et malgré les nombreuses annonces de préparation et de mise en oeuvre d'un nouveau règlement UE, il n'y a, aujourd'hui, qu'une seule recommandation (au sujet de la banque de données des décisions) vraiment mise en oeuvre.

On peut, par conséquent, reprendre telle quelle une phrase importante du rapport de 1988, toujours valable six ans plus tard. **"Des mesures sont nécessaires à trois niveaux: a) amender les instruments de la Communauté; b) harmoniser l'application de ces instruments; et c) assurer l'adéquation de la législation, de la mise en oeuvre et du contrôle sur le plan national."**

On ne peut s'empêcher de noter également que l'engagement de mettre à disposition du personnel et des fonds pris par la Commission à la deuxième session extraordinaire de la Conférence des Parties (Gaborone, 1983) et confirmé à la sixième session, n'a pas été tenu. Malgré l'augmentation du nombre d'Etats-membres de l'UE depuis 1983, le nombre d'employés de la Commission travaillant directement à la mise en oeuvre de la CITES dans l'UE est resté inchangé.

A ces recommandations générales, le Secrétariat souhaiterait ajouter la **nécessité cruciale d'une meilleure coordination et d'un meilleur échange d'informations. Le secteur le plus sensible et le plus urgent est la gestion commune des certificats de réexportation (et par corollaire des permis et certificats d'importation). Il semble aberrant que dans un espace économique sans contrôles aux frontières intérieures, chaque Etat-membre continue de gérer de façon pratiquement autonome l'émission des permis et certificats et ce en n'ayant pratiquement aucune possibilité de vérifier les informations relatives aux spécimens concernés et à leur origine. Outre que cette situation perturbe gravement le fonctionnement de la Convention au niveau mondial, elle est utilisée par de nombreux fraudeurs qui, eux, ont parfaitement compris les failles du système.**

Le Secrétariat souhaite également ajouter les recommandations spécifiques suivantes:

### Importation

Les conditions d'utilisation des certificats d'importation devraient être harmonisées et limitées. La qualité des contrôles en frontière devrait être améliorée. La limitation du nombre de points d'entrée pour les spécimens CITES est une bonne solution, à condition que les agents de tous les autres points d'entrée soient correctement informés qu'aucun spécimen couvert par la Convention ne peut y être importé.

Une décision doit être prise d'urgence concernant la responsabilité du contrôle des documents et des marchandises lorsque les spécimens CITES sont importés par un autre Etat-membre que celui de destination finale. Tout en étant conscient des problèmes techniques qui se posent, le Secrétariat considère que la meilleure solution serait une inspection au premier point d'entrée dans l'UE. Si une telle décision n'était pas retenue, il conviendrait de prendre des mesures pour s'assurer que les spécimens arrivent réellement au lieu de destination finale déclaré, sans que des spécimens soient ajoutés, disparaissent ou soient échangés en cours de route.

Des efforts supplémentaires devraient être faits pour contrôler la validité des certificats de réexportation émis par les pays tiers avant d'émettre des permis d'importation UE.

Un meilleur contrôle du retour des originaux des documents (utilisés ou non) aux organes de gestion devrait être effectué. De même, le relevé des quantités réellement importées devrait être plus soigneusement contrôlé lors de l'importation. Lorsque des marques sont mentionnées sur le document d'exportation présenté, les numéros des marques devraient être reportés sur le permis/certificat d'importation.

### Réexportation

Les Etats-membres devraient prendre les mesures nécessaires pour que, avant d'émettre un certificat de réexportation, ils disposent d'informations complètes sur:

- la validité du permis d'exportation du pays d'origine;
- le renvoi effectif à un organe de gestion d'un Etat-membre des originaux des documents utilisés pour l'importation;
- les quantités déjà réexportées depuis l'UE sur la base du document utilisé pour l'importation dans l'UE;
- dans toute la mesure du possible, l'identité des spécimens, afin de s'assurer qu'ils sont les mêmes que ceux qui ont été importés (notamment lorsqu'ils portent des marques).

### Certificats UE

Dans la mesure où ces documents ne sont utilisés que de façon interne, le Secrétariat n'a pas de recommandations particulières à faire, à condition que lors de leur émission toutes les mesures soient prises pour s'assurer qu'ils ne couvrent pas des spécimens d'origine illégale.

**Le Secrétariat recommande vivement que les certificats UE ne puissent être utilisés pour obtenir automatiquement un permis d'exportation ou un certificat de réexportation vers un pays tiers. Avant d'émettre de tels documents, chaque organe de gestion devrait demander toutes les preuves de l'origine légale du spécimen et les contrôler, même si d'autres Etats-membres sont concernés.**

### Contrôle des cirques

Il est indispensable que des mesures soient prises pour que la présentation de documents CITES **valables** soit exigée pour tous les cirques entrant ou quittant l'UE. De plus, les organes de gestion devraient effectuer un contrôle approfondi de l'origine légale des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I avant d'accepter les importations ou d'émettre des documents pour ces spécimens.

### Contrôle du commerce des rapaces

Les Etats-membres devraient renforcer leurs contrôles des rapaces détenus par les parcs zoologiques et les fauconniers. Ces oiseaux devraient être tous marqués (bague fermée ou micro-circuits) et un système d'identification devrait permettre de s'assurer que la marque correspond au spécimen sur lequel elle a été mise. Pour les spécimens des espèces inscrites à l'Annexe I, un certificat d'élevage en captivité ne devrait être délivré qu'après confirmation de la source des spécimens par un test d'empreintes génétiques.

Les services chargés de la lutte contre la fraude devraient porter une attention particulière au commerce interne des rapaces dans l'UE et inspecter régulièrement les expositions (y compris les concours) et les établissements d'élevage.

### Législations nationales

Les Etats-membres devraient prendre des mesures pour:

- harmoniser les pénalités et le niveau des peines;
- harmoniser les procédures et les mesures plus strictes;

- prévoir la mise en oeuvre efficace de la Convention dans leur législation interne.

### Contrôle des conditions de transport des spécimens vivants

L'UE devrait inclure la mention relative aux conditions de transport dans sa formule type de permis (y compris sur les permis d'importation) et les organes de gestion devrait vérifier plus attentivement que les conditions de transport des animaux vivants sont conformes aux résolutions de la Conférence des Parties.

### Formulaire pour les permis/certificats

L'UE devrait adopter un formulaire de permis/certificat conforme aux dispositions de la résolution Conf. 8.5.

### Amendement de Gaborone

L'approbation de cet amendement permettrait à l'UE de devenir Partie et d'être ainsi responsable vis-à-vis des autres Parties. Un avantage incontestable de l'entrée en vigueur de l'amendement serait de lever toutes les ambiguïtés qui existent actuellement: les marchandises CITES circulent sans contrôle aux frontières entre les Etats-membres mais chaque Etat-membre continue d'assurer ses responsabilités de Partie de façon très autonome.

Certes, tous les problèmes ne seraient pas résolus, en particulier les différences de législation (dont les pénalités) et de procédures entre les Etats-membres. De même, les moyens nécessaires pour une meilleure coordination entre les Etats-membres n'augmenteront pas automatiquement. Cependant, le Secrétariat considère que l'entrée en vigueur de l'amendement permettrait de trouver plus facilement des solutions adéquates aux problèmes présentés dans ce rapport.

## Doc. 9.23 Annexe

Trois traités régissent le fonctionnement de l'Union européenne: le Traité de Rome (25 mars 1957);

l'Acte unique signé en février 1986 (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1987) qui, entre autres, a supprimé, le 1<sup>er</sup> janvier 1993, les contrôles des marchandises aux frontières entre les Etats-membres; et le Traité de Maastricht (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993).

Les principaux organes de décision de l'Union européenne sont:

- Le Conseil des ministres (appelé "le Conseil") qui réunit les ministres de chacun des Etats-membres. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1993, c'était le seul organe législatif de l'UE. Depuis cette date, le principe de codécision s'applique et la fonction législative est partagée, selon un processus compliqué, entre le Conseil et le Parlement européen.
- Le Parlement européen (appelé "le Parlement") qui est composé de parlementaires élus au suffrage universel dans chaque Etat-membre, il n'avait qu'un rôle consultatif sur les textes législatifs de l'UE mais, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1993, il participe au processus de codécision.

- La Commission de la Communauté européenne (appelée "la Commission") qui est composée de commissaires nommés d'un commun accord entre les gouvernements des Etats-membres, elle est l'organe exécutif de l'UE.
- La Cour de justice qui, notamment, peut condamner un Etat-membre qui ne respecte pas la législation européenne.

Il existe de nombreux types de documents ayant valeur législative ou réglementaire dans l'UE. Les deux principaux sont les directives et les règlements. Seuls ces derniers concernent directement l'application de la CITES dans l'UE. Ils sont d'application directe dans les Etats-membres et concernent tous les citoyens, sans qu'ils aient à être inclus dans la législation nationale de chaque Etat-membre. Il existe des règlements du Conseil et des règlements de la Commission adoptés généralement en application de règlements du Conseil. **Les pénalités en cas d'infractions aux règlements sont du ressort de chaque Etat-membre.**

## Interprétation et application de la Convention

## LOIS NATIONALES D'APPLICATION DE LA CONVENTION

1. Contexte

L'Article VIII, paragraphe 1, de la Convention stipule que "Les Parties prennent les mesures appropriées en vue de la mise en application des dispositions de la présente Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions. Ces mesures comprennent des sanctions pénales frappant soit le commerce, soit la détention de tels spécimens, ou les deux, et la confiscation ou le renvoi à l'Etat d'exportation de tels spécimens." La résolution Conf. 8.4, adoptée à la huitième session de la Conférence des Parties (Kyoto, 1992), charge le Secrétariat, en fonction des fonds disponibles:

"d'identifier les Parties qui, au titre de leurs mesures internes, ne sont pas habilitées à i) désigner au moins un organe de gestion et une autorité scientifique; ii) interdire le commerce de spécimens en violation de la Convention; iii) pénaliser ce commerce; ou iv) confisquer les spécimens illégalement commercialisés ou possédés".

Grâce à une contribution de USD 20 000 allouée par les Etats-Unis d'Amérique en décembre 1992, le Secrétariat a chargé par contrat le Centre du droit de l'environnement (CDE) de l'UICN et TRAFFIC USA (agissant au nom du réseau TRAFFIC) d'analyser les législations nationales d'application de la CITES. L'ampleur du travail et le coût des analyses ont nécessité l'exécution du projet en deux phases. La première a porté sur 81 Parties ayant des niveaux de commerce élevés de spécimens d'espèces inscrites à la CITES. En outre, des analyses distinctes ont été faites pour la Guyane française (département français d'outre-mer), Hong Kong (territoire dépendant du Royaume-Uni), le Commonwealth et les territoires des Etats-Unis d'Amérique et la législation de l'Union européenne.

La notification aux Parties n° 715 demandait instamment aux organes de gestion de coopérer pleinement à cette activité et de fournir aussi rapidement que possible au CDE ou à TRAFFIC toutes les informations utiles concernant leur législation nationale. Les Parties étaient également priées de fournir des copies de leur législation nationale concernant:

- l'importation, l'exportation et le transit des spécimens CITES;
- le commerce intérieur et la possession de spécimens CITES; et
- les sanctions (y compris la confiscation) pour violation des dispositions prévues par cette législation.

La procédure suivante a été adoptée pour conduire l'analyse jusqu'à la phase finale:

- Le Secrétariat a révisé l'avant-projet de chaque analyse.
- L'avant-projet amendé, dans lequel les commentaires du Secrétariat ont été pris en considération, a été envoyé à l'organe de gestion de la Partie concernée pour commentaire. Le Secrétariat a adressé des rappels aux organes de gestion n'ayant pas commenté l'avant-projet.
- Le Secrétariat a préparé une troisième version en tenant compte des commentaires éventuels des

organes de gestion des Parties concernées et l'a envoyée aux organes de gestion. Présument que cet avant-projet était la version finale, le Secrétariat n'a pas demandé d'autres commentaires aux organes de gestion. Toutefois, les commentaires additionnels reçus avant le 1<sup>er</sup> octobre 1994 ont également été considérés et pris en compte dans le projet final.

Le Secrétariat remercie le CDE et le réseau TRAFFIC, en particulier TRAFFIC USA, qui ont veillé à ce que les analyses soient aussi précises et complètes que possible. Le Secrétariat remercie également les nombreuses Parties qui ont participé activement à la première phase du projet. Toutefois, les organes de gestion des 20 Parties suivantes n'ont pas fourni de commentaires sur les analyses bien que le Secrétariat en ait fait au moins deux fois la demande: Congo, Estonie, Grèce, Guatemala, Inde, Italie, Malaisie (Sabah seulement), Malawi, Mexique, Namibie, Pakistan, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pérou, Rwanda, Soudan, Sri Lanka, Zaïre et Zimbabwe.

A l'issue des analyses, la législation de chaque Partie ou entité a été classée dans les catégories suivantes en fonction de la manière dont l'application de la Convention y est prise en compte.

- Catégorie 1: La législation est considérée comme remplissant généralement les conditions de mise en application de la CITES.
- Catégorie 2: La législation est considérée comme ne remplissant pas toutes les conditions de mise en application de la CITES.
- Catégorie 3: La législation est considérée comme ne remplissant généralement pas les conditions de mise en application de la CITES.

**L'analyse et le classement reposent sur les seules informations fournies au CDE, à TRAFFIC USA ou au Secrétariat, ou obtenues par eux.** Le Secrétariat est parfaitement conscient que certaines analyses ou le classement peuvent ne pas être exacts en raison d'une interprétation incorrecte de la législation examinée et que des changements peuvent être nécessaires. C'est également vrai lorsque les organes de gestion n'ont pas fourni d'indications suffisantes sur la législation nationale et que des informations n'ont pas pu être obtenues d'autres sources, rendant impossible de déterminer avec précision le degré d'application de la CITES permis par la législation nationale. En conséquence, le Secrétariat recommande qu'il soit tenu compte de toute nouvelle information communiquée avant le 15 janvier 1995 par un organe de gestion, pouvant entraîner une modification de l'analyse ou du classement.

2. Résultats

Les analyses des législations nationales d'application de la CITES ont été achevées pour les Parties et entités citées à l'annexe 1. Les 15 Parties suivantes sont considérées comme ayant une législation nationale remplissant généralement les conditions de mise en application de la CITES: Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis d'Amérique (Commonwealth et territoires y compris), France (Guyane et autres départements d'outre-mer y compris), Italie, Malte, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suisse.

La législation de l'Union européenne entre également dans cette catégorie. Toutefois, un Etat-membre de l'Union est placé dans cette catégorie seulement si sa législation nationale permet d'appliquer pleinement la législation communautaire, en particulier si elle prévoit des sanctions en cas de violation des dispositions de cette législation.

Vingt-sept Parties et un territoire d'une autre Partie sont considérés comme ayant une législation ne remplissant généralement pas les conditions de mise en application de la CITES. Les autres Parties et un territoire dépendant sont considérés comme ayant une législation ne remplissant pas toutes les conditions de mise en application de la CITES et nécessitant des lois supplémentaires.

**Les analyses ont vérifié si les Parties ont une législation nationale d'application de la CITES mais pas si cette législation est correctement appliquée.**

3. Recommandations du Secrétariat pour la poursuite de l'application de la résolution Conf. 8.4, paragraphe b), et des autres directives de cette résolution

Le Secrétariat recommande que la seconde phase – les analyses relatives aux autres Parties – commence en 1995. Les coûts assumés par le CDE et TRAFFIC pour l'achèvement de la première phase ont été bien supérieurs au financement prévu dans les contrats. Les deux organisations ont dû utiliser des fonds de leur propre budget pour remplir leur mandat. Le financement prévu pour achever les analyses des autres Parties a donc été augmenté afin de mieux refléter les coûts de cette activité.

La résolution Conf. 8.4, paragraphe b), charge le Secrétariat de demander aux Parties n'ayant pas de législation d'application de la CITES des informations sur les procédures, démarches et calendriers nécessaires pour mettre en place les mesures indispensables à la mise en vigueur des dispositions de la Convention. Le Secrétariat demande aux Parties d'étudier et d'approuver le projet de résolution de la Conférence des Parties présenté en annexe 2 en application du paragraphe b) et des autres directives de la résolution Conf. 8.4.

4. Assistance aux Parties

La résolution Conf. 8.4 charge le Secrétariat de rechercher un financement externe lui permettant de fournir une assistance technique aux Parties pour l'élaboration de leurs mesures d'application de la Convention. A l'issue d'un projet commun CDE/Secrétariat, le Secrétariat a fourni à chaque Partie un exemplaire du livre de Cyrille de Klemm *Guidelines for Legislation to Implement CITES*. Les Parties sont instamment priées de s'inspirer de cet ouvrage en élaborant leur législation d'application de la CITES. Au titre de l'assistance technique aux Parties, un consultant nommé par le Secrétariat assistera toute Partie qui en fera la demande dans l'élaboration de sa législation nationale d'application de la CITES. Le consultant étudiera la législation de la Partie relative à la protection des espèces sauvages. Coopérant avec l'organe de gestion et les juristes de la Partie en question, le consultant élaborera un projet de législation d'application de la Convention. Plusieurs personnes ayant une bonne expérience en la matière ont signifié au Secrétariat qu'elles étaient prêtes à agir en tant

qu'experts auprès des Parties ayant besoin d'assistance technique. Le Secrétariat serait heureux de recevoir les noms d'autres personnes qualifiées et expérimentées disponibles pour accomplir cette tâche.

Le Secrétariat a reçu des contributions du Fonds mondial pour la nature (WWF) et du Royaume-Uni pour réaliser un programme pilote d'assistance technique. Le Secrétariat a donc chargé un consultant d'élaborer une législation nationale d'application de la CITES pour le Guyana, Partie qui avait demandé une assistance de ce genre. Le Secrétariat recommande qu'à l'avenir, les Parties dont la législation nationale ne remplit généralement pas les conditions de mise en application de la CITES (catégorie 3) reçoivent une telle assistance en priorité.

Le Secrétariat propose également qu'une partie au moins du financement de l'assistance technique aux Parties ne dépende pas de sources externes mais soit inscrite au budget du fonds d'affectation spéciale pour 1996-1997.

5. Utilisation des analyses à des fins autres que celles indiquées dans la résolution Conf. 8.4

Les analyses seront utiles aux Parties cherchant à connaître les dispositions légales d'autres pays afin de réglementer le commerce des spécimens d'espèces inscrites à la CITES – sauf, bien sûr, lorsqu'il y a peu ou pas d'informations disponibles concernant les législations en question. Les pays d'importation Parties à la CITES peuvent se référer aux analyses lorsqu'ils cherchent à vérifier la légalité des exportations provenant d'autres Parties. Certaines Parties ont une législation nationale comportant des sanctions en cas de violation des lois étrangères par leurs ressortissants. Les autorités d'application de ces Parties peuvent elles aussi se référer aux analyses pour trouver des informations utiles pour leur enquête. Les Parties sont priées d'utiliser les analyses à ces fins. Des copies des législations peuvent être obtenues en s'adressant aux organes de gestion des Parties concernées, ou au CDE ou à TRAFFIC USA.

L'Article VIII, paragraphe 7 b), de la Convention stipule que chaque Partie doit transmettre au Secrétariat un rapport bisannuel sur les mesures législatives, réglementaires et administratives prises pour appliquer la Convention. Comme cette recommandation est restée en grande partie lettre morte, le Secrétariat a souvent eu des difficultés à obtenir des informations concernant les législations nationales d'application de la Convention. Le Secrétariat entend souligner à nouveau aux Parties, comme il l'a déjà fait dans sa notification n° 716 du 21 décembre 1992, l'importance de cette obligation, et demander que les Parties soumettent leurs rapports bisannuels en y indiquant les changements récents survenus dans la législation d'application de la CITES.

Le Secrétariat n'enverra pas une copie de chaque analyse à chaque Partie. L'utilité en serait contestable et les coûts (papier, copie, frais d'envoi) élevés. En outre, chaque analyse est rédigée dans la langue de la Convention la plus appropriée pour la Partie concernée. Toutefois, à l'issue du processus, des analyses spécifiques seront disponibles sur demande. Le Secrétariat donnera des informations à ce sujet dans une prochaine notification.

## Classement provisoire des législations nationales d'application de la Convention de 81 Parties et de l'Union européenne

Pays	Analysée par	Pays	Analysée par
Afrique du Sud (2)	ELC	Malawi** (2)	ELC
Allemagne (1)	ELC	Malte (1)	ELC
Argentine (2)	TRAFFIC	Maurice (2)	ELC
Australie (1)	TRAFFIC	Mexique** (3)	TRAFFIC
Bangladesh (2)	TRAFFIC	Namibie*/** (2)	ELC
Belgique (1)	ELC	Népal (3)	TRAFFIC
Bolivie (3)	TRAFFIC	Nicaragua (3)	TRAFFIC
Botswana (2)	ELC	Nigéria (2)	ELC
Bésil (2)	TRAFFIC	Norvège (1)	ELC
Cameroun (2)	ELC	Nouvelle-Zélande (1)	TRAFFIC
Canada (1)	TRAFFIC	Ouganda (3)	ELC
Chili (2)	TRAFFIC	Pakistan** (3)	TRAFFIC
Chine (2)	TRAFFIC	Panama** (3)	TRAFFIC
Colombie (2)	TRAFFIC	Papouasie-Nouvelle-Guinée** (2)	TRAFFIC
Congo** (2)	ELC	Paraguay** (2)	TRAFFIC
Cuba (2)	TRAFFIC	Pays-Bas (1)	ELC
Danemark (1)	ELC	Pérou** (2)	TRAFFIC
Egypte* (3)	ELC	Philippines (3)	TRAFFIC
El Salvador (3)	TRAFFIC	Pologne (3)	ELC
Emirats arabes unis (3)	TRAFFIC	Portugal (1)	ELC
Espagne (2)	ELC	République centrafricaine (3)	ELC
Estonie*/** (2)	ELC	République dominicaine (3)	TRAFFIC
Etats-Unis d'Amérique (US) (1)	TRAFFIC	République tchèque (2)	ELC
US – Commonwealth et territoires (1)	TRAFFIC	Royaume-Uni (1)	ELC
Fédération de Russie (2)	ELC	Royaume-Uni – Hong Kong (2)	TRAFFIC
France (1)	ELC	Rwanda** (3)	ELC
France – Guyane française (1)	ELC	Sénégal (3)	ELC
Gabon (3)	ELC	Seychelles (3)	ELC
Ghana (3)	ELC	Singapour (2)	TRAFFIC
Grèce*/** (3)	ELC	Slovaquie* (3)	ELC
Guatemala** (3)	TRAFFIC	Soudan*/** (2)	ELC
Guinée équatoriale (2)	ELC	Sri Lanka** (3)	TRAFFIC
Guyana (3)	TRAFFIC	Suisse (1)	ELC
Honduras (3)	TRAFFIC	Suriname (2)	TRAFFIC
Hongrie (2)	ELC	Tanzanie, République-Unie de (2)	ELC
Inde** (2)	TRAFFIC	Thaïlande (2)	TRAFFIC
Indonésie (3)	TRAFFIC	Togo (2)	ELC
Israël (2)	TRAFFIC	Union européenne*** (1)	ELC
Italie** (1)	ELC	Venezuela (2)	TRAFFIC
Japon (2)	TRAFFIC	Zaïre** (3)	ELC
Kenya (2)	ELC	Zambie (2)	ELC
Madagascar (2)	ELC	Zimbabwe** (2)	ELC
Malaisie – péninsulaire (2)	TRAFFIC		
Malaisie – Sabah** (3)	TRAFFIC		
Malaisie – Sarawak (2)	TRAFFIC		

(1) Législation considérée comme remplissant généralement les conditions de mise en application de la CITES.

(2) Législation considérée comme ne remplissant pas toutes les conditions de mise en application de la CITES.

(3) Législation considérée comme ne remplissant généralement pas les conditions de mise en application de la CITES.

\* Informations insuffisantes pour permettre une analyse précise.

\*\* Pas de commentaires reçus de l'organe de gestion.

\*\*\* Organisation non-Partie.

Propositions de décisions de la Conférence des Parties concernant les mesures à prendre par les Parties  
et par le Secrétariat en vue de poursuivre l'application de la résolution Conf. 8.4

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

1. RECOMMANDE que les mesures suivantes soient prises par chaque Partie dont le nom suivi de la mention "(3)" est cité à l'annexe 1 au document Doc. 9.24 (Rev.), à savoir les Parties considérées comme ayant une législation ne remplissant généralement pas les conditions de mise en application de la CITES.
  - a) La Partie concernée devrait:
    - i) prendre toutes les mesures nécessaires pour élaborer une législation d'application de la CITES et pour que cette législation soit en vigueur avant la dixième session de la Conférence des Parties; et
    - ii) faire rapport au Secrétariat sur les progrès accomplis en la matière au plus tard six mois avant la dixième session.
  - b) Si la Partie concernée estime que l'analyse de sa législation par le Secrétariat n'est pas exacte, elle devrait fournir au Secrétariat, avant le 15 janvier 1995:
    - i) une copie de toute loi pertinente n'ayant pas été mentionnée dans l'analyse et, s'il y a lieu, la traduction de cette loi dans une des trois langues de la Convention; et
    - ii) ses explications sur la manière dont cette loi touche à la mise en application de la Convention.
  - c) Nonobstant les nouvelles indications fournies par la Partie, le paragraphe 1. a) restera applicable tant qu'elle n'aura pas reçu un avis différent du Secrétariat.
2. DECIDE, au sujet des Parties n'ayant pas pris de mesures positives en vue d'appliquer les présentes recommandations, que la Conférence des Parties, à sa dixième session, envisagera les mesures appropriées, pouvant comprendre des restrictions au commerce des spécimens d'espèces CITES vers et en provenance de ces Parties.
3. RECOMMANDE que les mesures suivantes soient prises par toute Partie dont le nom suivi de la mention "(2)" est cité à l'annexe 1 au document Doc. 9.24 (Rev.), à savoir les Parties considérées comme ayant une législation ne remplissant pas toutes les conditions de mise en application de la CITES.
  - a) La Partie concernée devrait:
    - i) prendre des dispositions pour améliorer sa législation d'application de la CITES dans les domaines signalés comme déficients dans l'analyse; et
    - ii) faire rapport au Secrétariat sur les progrès accomplis au plus tard six mois avant la dixième session de la Conférence des Parties.
  - b) Si la Partie concernée estime que l'analyse de sa législation par le Secrétariat n'est pas exacte, elle devrait fournir au Secrétariat, avant le 15 janvier 1995:
    - i) une copie de toute loi pertinente n'ayant pas été mentionnée dans l'analyse et, s'il y a lieu, la traduction de cette loi dans une des trois langues de la Convention; et
    - ii) ses explications sur la manière dont cette loi touche à la mise en application de la Convention.
  - c) Nonobstant les nouvelles indications fournies par la Partie, le paragraphe 3. a) restera applicable tant qu'elle n'aura pas reçu du Secrétariat un avis selon lequel sa législation remplit généralement les conditions de mise en application de la CITES (catégorie 1).
4. DECIDE que les Parties devraient s'appliquer davantage à fournir au Secrétariat les rapports bisannuels requis en vertu de l'Article VIII, paragraphe 7 b), de la Convention, REMARQUANT en particulier l'importance de communiquer des informations concernant les changements survenus dans les législations nationales d'application de la CITES.
5. CHARGE le Secrétariat:
  - a) d'examiner les nouvelles informations concernant les législations d'application de la CITES reçues au 15 janvier 1995 des Parties citées à l'annexe 1 au document Doc. 9.24 (Rev.) et, en consultation avec le CDE et TRAFFIC USA, d'amender en conséquence les analyses des législations et leur classification;
  - b) d'aviser les Parties concernées de tout changement dans l'analyse de leur législation et de leur classement et, en conséquence, de tout changement concernant les mesures qu'elles devraient prendre pour donner suite aux recommandations des paragraphes 1. a) et 3. a) du document Doc. 9.24 (Rev.) Annexe 2;
  - c) de fournir une assistance technique aux Parties qui en font la demande, pour l'élaboration d'une législation nationale d'application de la CITES, en donnant la priorité aux Parties citées à l'annexe 1 au document Doc. 9.24 (Rev.) considérée comme ayant une législation nationale ne remplissant généralement pas les conditions de mise en application de la CITES (catégorie 3);
  - d) de procéder, en 1995, à l'analyse de la législation des Parties à la Convention non citées à l'annexe 1 au document Doc. 9.24 (Rev.);
  - e) de tenir à jour les analyses des législations, sur la base des rapports bisannuels requis par l'Article VIII, paragraphe 7 b), de la Convention et des autres informations devenues disponibles;
  - f) de faire rapport à la dixième session de la Conférence des Parties sur:
    - i) les progrès accomplis par les Parties concernées dans l'application des recommandations des paragraphes 1 et 3 du document Doc. 9.24 (Rev.) Annexe 2, et les recommandations à faire aux Parties qui n'ont pas pris de dispositions positives en la matière;
    - ii) l'assistance technique fournie aux Parties dans l'élaboration de leur législation nationale d'application de la CITES; et
    - iii) les conclusions des analyses de législation commencées en 1995 pour les Parties non citées à l'annexe 1 au document Doc. 9.24 (Rev.); et

g) d'appliquer autant que possible les directives a), c), d) et e), en utilisant des fonds inscrits au budget du fonds d'affectation spéciale, comme suit:

- i) en 1995, de la ligne 2103, Espèces dans la législation (document Doc. 8.9); et
- ii) en 1996 et 1997, de la ligne 2103, Législation d'application CITES (document Doc. 9.10).

Interprétation et application de la Convention

MISE EN VIGUEUR DE LA CONVENTION

Le présent document est soumis par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

1. Le Comité permanent, à sa 31<sup>e</sup> session (mars 1994), a approuvé une recommandation du Secrétariat invitant les Parties à ne pas établir de réseau de lutte contre la fraude comme le proposait la notification aux Parties n° 776 du 23 novembre 1993. Le Secrétariat avait reçu des réactions mitigées des Parties concernant l'établissement d'un nouvel organe chargé, dans le cadre de la CITES, de traiter des questions de mise en vigueur et de lutte contre la fraude; le Comité permanent a reconnu que le recours aux mécanismes intergouvernementaux en place permettait d'aller de l'avant de manière plus constructive.
2. Le Comité permanent reconnaît le travail déjà accompli par le Secrétariat en liaison avec les organismes chargés de la lutte contre la fraude mais a conclu que les questions de mise en vigueur de la Convention devraient encore être discutées à la neuvième session de la Conférence des Parties. Le comité a approuvé la proposition du Royaume-Uni qui recommande:
  - a) qu'un représentant du Conseil de coopération douanière soit invité à la session;
  - b) que, lorsque c'est possible, les Parties incluent des experts de la lutte contre la fraude dans leur délégation; et

c) qu'un groupe de travail soit établi au début de la session, sous l'égide du Comité II, afin de préparer des recommandations à soumettre à l'examen des Parties avant la fin de la session, concernant des moyens efficaces et peu coûteux d'améliorer la mise en vigueur de la Convention.

3. Avec l'assistance d'autres Parties et du Secrétariat, le Royaume-Uni a préparé le projet de résolution ci-joint qui servira de cadre pour les discussions du groupe de travail et de point de départ pour la rédaction d'une résolution contenant des propositions spécifiques en vue de la mise en oeuvre des objectifs énoncés dans le préambule.

Note du Secrétariat

Le Secrétariat reconnaît pleinement l'importance des activités de lutte contre la fraude et participe dans une certaine mesure à de nombreuses activités couvertes par le projet de résolution ci-joint et à celles mentionnées dans le document Doc. 9.25.1. Le Secrétariat accueillera favorablement toute nouvelle initiative des Parties pouvant contribuer à la mise en vigueur de la Convention, à condition que des fonds soient mis à disposition, si nécessaire, pour y donner suite. Le Secrétariat est prêt à participer à toute discussion sur ce sujet. Veuillez vous référer aussi aux notes du Secrétariat contenues dans le document Doc. 9.25.1.

Doc. 9.25 Annexe

PROJET DE RESOLUTION DE LA CONFERENCE DES PARTIES

Mise en vigueur de la Convention

RAPPELANT que l'Article VIII, paragraphe 1, de la Convention stipule que les Parties prennent les mesures appropriées en vue de la mise en vigueur des dispositions de la présente Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions;

SACHANT que bon nombre des menaces qui pèsent sur les espèces en déclin résultent de difficultés à mettre correctement en vigueur les dispositions de la CITES;

CONSCIENTE de la nécessité de faire des recommandations en vue d'améliorer l'efficacité de la Convention, comme spécifié à l'Article XI, paragraphe 3 e);

RAPPELANT la résolution Conf. 3.10, adoptée à la troisième session de la Conférence des Parties (New Delhi, 1981), qui recommande que les Parties incluent des informations au sujet des spécimens confisqués dans leurs rapports annuels établis en application de l'Article VIII, paragraphe 7, de la Convention;

RAPPELANT la résolution Conf. 6.3 relative à l'application de la CITES, adoptée à la sixième session de la Conférence des Parties (Ottawa, 1987), qui reconnaît les difficultés éprouvées par les pays producteurs dans l'application de leurs propres contrôles alors que l'application des obligations découlant de la CITES est variable dans les pays importateurs;

RAPPELANT aussi la résolution Conf. 7.5 relative à la mise en vigueur de la Convention et à la lutte contre la fraude, adoptée à la septième session de la Conférence des Parties (Lausanne, 1989);

RAPPELANT que, dans la résolution Conf. 8.4, adoptée à la huitième session de la Conférence des Parties (Kyoto, 1992), les Parties demandent instamment l'adoption de mesures internes appropriées pour appliquer pleinement la Convention et chargent le Secrétariat de faire rapport sur ces mesures à la neuvième session de la Conférence des Parties;

RECONNAISSANT que la notification aux Parties n° 776 du 23 novembre 1993 émanant du Secrétariat, concernant l'établissement d'un réseau de lutte contre la fraude, a été diversement accueillie par les Parties;

OBSERVANT, malgré tout, que cette proposition a entraîné l'adoption d'une nouvelle résolution concernant la coopération dans la lutte contre la fraude lors d'une réunion régionale pour l'Asie (Jérusalem, mars 1994) et la soumission d'un document (Doc. SC.31.13.1) à la 31<sup>e</sup> session du Comité permanent (Genève, mars 1994), suggérant une autre approche des questions de lutte contre la fraude;

SE FELICITANT des progrès accomplis dans les négociations intergouvernementales relatives au projet d'accord de Lusaka sur la coopération dans les opérations de lutte contre la fraude visant le commerce illicite de la faune sauvage;

CONSCIENTE du rôle attribué au Secrétariat par l'Article XIII de la Convention dans l'application de la Convention et des mesures prises par le Secrétariat avec Interpol et le Conseil de coopération douanière pour faciliter l'échange d'informations entre les organes chargés de la lutte contre la fraude et à des fins de formation;

CONSIDÉRANT que les organes de gestion et le Secrétariat devraient utiliser au mieux les organes et ressources intergouvernementaux de lutte contre la fraude déjà en place;

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

CONVIENT de la nécessité de prendre de nouvelles mesures pour améliorer l'application de la Convention;

RECOMMANDE aux Parties d'agir en vue de:

- a) garantir, au niveau national, une coordination plus étroite entre les organismes compétents, notamment les douanes et la police, les autres organismes de lutte contre la fraude et les organes de gestion, en organisant, par exemple, des activités de formation et des réunions communes, en diffusant des informations et en constituant des équipes chargées des espèces sauvages;
- b) exploiter les sources d'information sûres, non étatiques, aux fins de la lutte contre la fraude, en particulier le réseau TRAFFIC, tout en maintenant les normes et obligations en matière de confidentialité;
- c) assurer une liaison internationale plus étroite entre les organes de la Convention, les organismes nationaux chargés de la mise en vigueur de la Convention et les organismes intergouvernementaux chargés de la lutte contre la fraude, en particulier le Conseil de coopération douanière (CCD) et Interpol; et

- d) étudier et appuyer la nécessité d'accords régionaux de lutte contre la fraude tels que le projet d'accord de Lusaka, et de réunions régionales sur la mise en vigueur de la Convention;

CHARGE le Secrétariat de:

- a) encourager les organismes intergouvernementaux à prendre davantage de responsabilités en assistant les Parties dans la mise en vigueur de la Convention;
- b) promouvoir une démarche axée sur l'action pour répondre au niveau international aux grands problèmes qui se posent, notamment le trafic de l'ivoire, de la corne de rhinocéros et de spécimens de tigres, par la compilation et l'analyse des informations, par des conseils aux Parties et par des contacts entre les organismes nationaux et internationaux chargés de la lutte contre la fraude; et
- c) aborder les besoins en matière de lutte contre la fraude des pays producteurs et des pays consommateurs en donnant des conseils aux Parties et en contribuant à des activités telles que la coopération avec le CCD et Interpol, des programmes de formation et l'organisation de réunions régionales sur la lutte contre la fraude; et

PRIE instamment les Parties et le Secrétariat de rechercher, si nécessaire, un appui financier supplémentaire pour la mise en vigueur de la Convention auprès de sources nationales ou internationales, existantes ou nouvelles.

Interprétation et application de la Convention

Mise en vigueur de la Convention

GRUPE CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

Le présent projet de résolution a été préparé et soumis par le Ghana.

Notes du Secrétariat

1. A ce jour, le Secrétariat n'a pas appuyé la constitution d'un groupe de lutte contre la fraude. Toutefois, veuillez vous référer à la note du Secrétariat contenue dans le document Doc. 9.25.

2. La référence à la résolution Conf. 6.10, au huitième paragraphe du préambule du projet de résolution, semble hors de propos dans le texte du paragraphe. De plus, le Comité pour les plantes n'a, en effet, pas abordé la question du commerce de la corne de rhinocéros.

3. La résolution Conf. 6.1 stipule que lorsque des groupes de travail sont établis, ils doivent avoir un mandat spécifique et une durée limitée. Le projet de résolution ne prévoit ni l'un, ni l'autre.

Doc. 9.25.1 Annexe

PROJET DE RESOLUTION DE LA CONFERENCE DES PARTIES

Groupe consultatif de lutte contre la fraude

RAPPELANT que l'Article VIII requiert que toutes les Parties prennent les mesures appropriées en vue de la mise en application des dispositions de la Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions;

RAPPELANT que la résolution Conf. 7.5, adoptée à la septième session de la Conférence des Parties (Lausanne, 1989), exprime la conviction que la mise en vigueur de la Convention et la lutte contre la fraude doivent être un souci constant des Parties afin d'atteindre les objectifs de la Convention;

RECONNAISSANT que pour garantir l'efficacité de la gestion des espèces sauvages, la mise en oeuvre effective de restrictions est nécessaire, de même que la stricte application des mesures de contrôle du commerce des espèces inscrites aux annexes de la CITES;

REMARQUANT que la Convention est gravement sapée par l'absence d'application et d'observance de ses dispositions dans de nombreux pays;

TENANT COMPTE de ce qu'en dépit des mesures prises dans le cadre de la CITES, le déclin de certaines espèces se poursuit dans la nature en raison de l'absence d'observance des dispositions et recommandations de la CITES, principalement dans les pays consommateurs d'espèces sauvages;

REMARQUANT que les pays consommateurs ont souvent davantage de moyens à disposition pour la mise en vigueur de la Convention et devraient assumer la responsabilité d'enrayer la demande de commerce illicite qu'ils créent;

RECONNAISSANT que de plus en plus, les contrôles aux frontières se relâchent du fait des accords commerciaux passés dans différentes régions, lesquels réduisent considérablement la capacité de surveiller le commerce des espèces sauvages aux frontières;

RAPPELANT que la résolution Conf. 6.10, adoptée à la sixième session de la Conférence des Parties (Ottawa, 1987), demande aux Parties de prendre des mesures internes contribuant à l'application de la Convention, et que le Comité permanent, le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes ont continué de faire avancer ces questions;

REMARQUANT que des progrès ont été accomplis par suite de cette action;

RECONNAISSANT que les Comités pour les animaux et pour les plantes, à leur neuvième et quatrième sessions respectives, ont approuvé une résolution demandant la constitution d'un groupe consultatif de lutte contre la fraude en vue d'assister les Parties sur les questions s'y rapportant;

CONVAINCUE qu'un nombre important de Parties n'ont pas pris les mesures appropriées en vue de mettre la Convention en vigueur;

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

PRIE instamment toutes les Parties de:

- a) vérifier que leur législation interne est adéquate pour mettre en vigueur concrètement les dispositions de la Convention, dans des domaines tels que la vente intérieure de spécimens couverts par l'Annexe I, et d'amender leur législation interne, si nécessaire, afin de réaliser les objectifs de la Convention;
- b) vérifier que les sanctions prévues pour décourager les infractions au commerce des spécimens d'espèces sauvages sont adéquates;
- c) vérifier que les ressources et la formation des agents de lutte contre la fraude sont adéquates et permettent de faire face à la complexité des délits internationaux portant sur les espèces sauvages;
- d) considérer la constitution d'unités spécialisées chargées de faire appliquer la législation en matière d'espèces sauvages;
- e) prendre des mesures pour résoudre les problèmes identifiés lors de ces vérifications; et
- f) coopérer pleinement aux efforts internationaux de lutte contre la fraude; et

DECIDE qu'un groupe consultatif de lutte contre la fraude sera constitué sous l'égide du Comité permanent, comme proposé par les Comités pour les plantes et pour les animaux, et sera financé par des sources extérieures.