

Interprétation et application de la Convention

COMMERCE DES TROPHÉES DE CHASSE D'ESPÈCES INSCRITES À L'ANNEXE I

Le présent document a été préparé et soumis par la Namibie.

Contexte

En 1979, les Parties à la CITES ont adopté la résolution Conf. 2.11 (annexe 1), traitant du commerce des trophées de chasse provenant d'espèces inscrites à l'Annexe I. Selon ses auteurs, la résolution avait pour but de rectifier "les procédures différentes en matière de délivrance des permis pour le commerce des trophées de chasse provenant d'espèces inscrites à l'Annexe I." [Doc. 2.13 (Rev.)]. Au lieu de cela, la résolution a été une source de confusion, de frais et de délais.

Dans les 15 ans qui ont suivi l'adoption de la résolution Conf. 2.11, certains pays ont commencé à autoriser et même à encourager la chasse d'un nombre limité d'espèces inscrites à l'Annexe I, et autorisent l'exportation des trophées de chasse. Les "safaris touristiques" sont un élément important des régimes de conservation de certains pays. Parfois, comme dans le cas du léopard et du guépard, la Conférence des Parties a établi des quotas d'exportation pour le commerce des trophées.

Malgré l'importance que revêt cette activité pour les programmes de conservation de certains pays des aires de répartition, la pratique des pays d'importation varie considérablement. Certains pays, se fondant sur la résolution Conf. 2.11, recommandation c), refusent d'autoriser l'importation des trophées de chasse bien que l'exportation, même contingentée, ait été approuvée par l'Etat de l'aire de répartition. Dans bien des cas, la décision est prise sans consulter ce dernier, ce qui est contraire à l'esprit et à la lettre de la résolution Conf. 6.7. Ces mesures des pays d'importation compromettent les programmes de conservation des Etats de l'aire de répartition.

Importance de la présente proposition pour la conservation des espèces et le maintien de la diversité biologique

Les safaris touristiques sont une forme d'exploitation durable présentant peu de risques. L'exploitation durable des espèces sauvages, dont découlent des bénéfices pour la population locale, est reconnue et approuvée par l'UICN. A ses 18^e et 19^e Assemblées générales, l'UICN a adopté des résolutions confirmant les avantages de ce concept dans le maintien de la diversité biologique.

De nombreux pays, en particulier en Afrique, ont commencé à réaliser des programmes de conservation intégrant l'exploitation durable. Les safaris touristiques sont l'un des principaux moyens de conserver les espèces sauvages hors des aires protégées. C'est une méthode rentable incitant les Etats de l'aire de répartition à oeuvrer à la conservation et leur permettant de se procurer à peu de frais des revenus bien nécessaires. C'est une option importante dans les aires non protégées où vit la plus grande partie de la faune, et où il y a peu d'autres outils de conservation.

Nature des safaris touristiques

Rares sont les activités qui sont taxées, soumises à l'obtention de licences et suivies, sur une base aussi individualisée que le sont les safaris touristiques. L'exploitation des espèces par le biais des safaris touristiques est facile à réglementer et les autorités compétentes sont motivées en raison des devises étrangères obtenues par unité d'effort. Chaque chasseur a sa propre licence, de même que le guide qui l'accompagne, et des permis sont nécessaires pour chaque animal abattu. Les

permis, en nombre limité, sont délivrés sur une base individuelle. Le risque et l'effet biologique et écologique des safaris touristiques sont pratiquement nuls compte tenu du petit nombre d'animaux abattus et des caractéristiques du trophée recherché. L'exportation des trophées est elle aussi facile à contrôler. Le trophée est marqué et l'envoi est accompagné de documents d'exportation. Toutes ces questions sont le mieux déterminées et traitées par l'Etat de l'aire de répartition de l'espèce chassée parce que cet Etat est le mieux placé pour le faire et qu'il y trouve le plus d'intérêts.

Les bénéfices des safaris touristiques sont élevés, en particulier en comparaison des coûts écologiques et de développement. Les lieux de chasse sont souvent situés dans des endroits reculés et peuvent ne pas avoir d'autres intérêts touristiques exploitables. La présence des chasseurs et de leurs fournisseurs peut représenter la seule valeur économique de quelque importance pour la région dans son état non aménagé. En pareil cas, les safaris touristiques ne devraient pas être entravés mais au contraire facilités.

La présence des chasseurs et des guides d'Etat accompagnant normalement les parties de chasse, aux frais du chasseur, augmente l'efficacité de la lutte contre le braconnage et de la surveillance continue biologique. La présence des chasseurs est une source de recettes pour les habitants de la région; elle est également une source de revenus pour les autorités et leur donne la motivation nécessaire.

Problèmes liés à l'application de la résolution Conf. 2.11, recommandation c)

Le mécanisme fondamental de la CITES est un système international de permis par lequel le pays d'exportation délivre un permis d'exportation fondé sur l'avis que l'exportation ne nuira pas à la survie de l'espèce. Pour les spécimens couverts par l'Annexe I, le pays d'importation doit lui aussi délivrer un permis couvrant chaque transaction. La délivrance du permis d'importation repose sur l'avis du pays d'importation que le but de l'importation ne nuit pas à la survie de l'espèce. Ainsi, chaque envoi de spécimens de l'Annexe I nécessite deux permis complémentaires, mais différents, fondés sur des considérations différentes, les unes établies par le pays d'exportation, les autres par le pays d'importation. La Convention n'exige pas que chacun des 123 pays d'importation tire lui aussi les mêmes conclusions que celles sur lesquelles repose l'avis de l'Etat d'exportation. Elle n'exige pas non plus que l'Etat d'importation ait une argumentation supérieure à celle de l'Etat d'exportation.

La Convention assigne spécifiquement à chaque pays un rôle différent – le pays d'exportation examine les conséquences du prélèvement de l'animal de sa population sauvage et le pays d'importation considère le but de l'importation. Ce système de double permis assure la protection de l'espèce inscrite à l'Annexe I en veillant à ce que chaque partie à la transaction entreprenne la tâche pour laquelle elle est le mieux placée. Le pays d'exportation est le mieux placé pour déterminer les effets du prélèvement sur la population sauvage dont provient le spécimen, la nature du prélèvement et la préparation du spécimen en vue de l'exportation. Le pays d'importation, quant à lui, est le mieux placé pour vérifier le but ou les fins de l'importation car l'importateur se trouve sur son territoire et c'est sur son territoire que le spécimen sera utilisé.

Certains pays d'importation s'appuient sur la résolution Conf. 2.11, recommandation c), pour substituer aux dispositions de la Convention leur propre exigence, à savoir que le pays d'importation rende l'avis requis par la Convention du pays d'exportation. Ils remplacent également la norme de la CITES de commerce ne nuisant pas à l'espèce, par leur propre norme de commerce "contribuant à la survie" de l'espèce. En ce sens, que telle soit leur intention ou non, les pays d'importation disent aux pays d'exportation "Nous n'avons pas confiance en votre jugement et nous insistons pour remplacer vos vues par les nôtres." Cette approche paternaliste n'est pas de mise pour des Etats souverains oeuvrant conjointement à la conservation. Dans la plupart des cas, tout se passe sans même que les pays d'exportation soient consultés. Les permis d'importation sont automatiquement refusés par les autorités d'importation parce qu'elles non ni l'intérêt, ni le savoir et les connaissances de première main qui sont ceux de l'Etat de l'aire de répartition. En conséquence, affirmer que la "contribution à la survie" est nécessaire, signifie en réalité que le pays d'importation a reçu un rôle plus important que celui du pays d'exportation, qui est pourtant mieux placé pour émettre un tel avis, c'est-à-dire que les pays d'exportation eux-mêmes n'ont pas à établir que le commerce "contribue à la survie" de l'espèce. La confusion est aggravée par le fait que l'expression "contribuer à la survie" n'est pas définie dans la résolution Conf. 2.11 et ce, bien sûr, parce qu'elle n'est pas définie dans la Convention, qui ne la contient pas, l'ayant expressément rejetée au moment de sa conclusion. Qu'un Etat d'exportation puisse ou non réussir son programme de conservation fondé en partie sur les safaris touristiques a fini par dépendre de l'interprétation arbitraire de "contribuer à la survie" – expression qui, étant définie séparément par chaque pays d'importation, entrave les importations alors même qu'elle ne figure pas dans la Convention.

Cette approche pose de nombreux problèmes:

1. elle présume de façon erronée que le pays d'importation a des connaissances supérieures au sujet d'espèces qui ne sont pas présentes sur son territoire;
2. elle est souvent appliquée sans que le pays d'exportation soit consulté;
3. elle a des conséquences négatives pour les programmes de conservation des pays d'exportation et elle est restrictive;
4. elle nécessite le doublement des rôles, s'opposant par là aux dispositions de la CITES tendant manifestement à éviter leur chevauchement;
5. elle impose une charge de travail inutile compte tenu du nombre négligeable d'animaux affectés par les safaris touristiques;
6. elle n'apporte aucun avantage à la conservation des espèces et au maintien de la diversité biologique mais occasionne des frais importants pour les programmes de conservation des Etats de l'aire de répartition et dans bien des cas, aboutit à une impasse;
7. elle dépasse le cadre de la Convention en ce qu'elle n'exige pas de preuve que l'exportation "contribue à la survie" de l'espèce; elle requiert plutôt d'établir qu'elle "ne nuit pas à la survie" de l'espèce;
8. elle dépasse le cadre de la Convention en ce qu'elle exige un avis plus circonstancié de l'Etat d'importation que du pays d'exportation où vit l'espèce et où se déroule l'activité;
9. elle est offensante pour les pays en développement et implique la méfiance et un manque de respect à leur égard;

10. la réussite des programmes de conservation ne devrait pas dépendre de normes fixées par les plus riches des nations développées; et

11. elle aggrave la situation des espèces incorrectement inscrites aux annexes.

Historique

Dès l'origine, l'intention de la Convention était que le pays d'importation ne devait pas formuler des avis qui fassent double emploi avec ceux du pays d'exportation concernant les espèces présentes sur le territoire de ce dernier et "qui lui sont particulièrement précieuses". Les permis eux non plus ne devaient pas faire double emploi, mais être complémentaires. L'autorité d'importation doit avoir, entre autres, la preuve que le spécimen n'est pas utilisé à des fins principalement commerciales. Toutefois, pour émettre l'avis requis de lui, le pays d'importation ne doit pas refaire les examens biologiques de base déjà réalisés par le pays d'exportation pour émettre l'avis qui est requis de lui. L'inclusion du mot "fins" dans l'avis requis du pays d'importation indique que la démarche de ce pays devrait être différente et, en particulier, qu'elle devrait être axée sur la nature et la qualité de l'activité dans le pays d'importation concernant la survie de l'espèce. La responsabilité d'établir les données biologiques de base sur l'espèce incombe au pays d'exportation où cette espèce vit à l'état sauvage.

En trois occasions distinctes, des tentatives visant à ce que les pays d'importation fournissent eux aussi les avis requis des pays d'exportation avant que le commerce d'espèces inscrites à l'Annexe I ne soit autorisé ont été rejetées. Ce fut le cas à la huitième séance plénière de la Conférence plénipotentiaire (SR/8 Final- 5 mars 1973), où l'idée fut expressément rejetée comme en témoigne le retrait d'un amendement (PA/III/4) requérant que les autorités d'importation émettent l'avis que l'importation "sera à des fins contribuant à la restauration de l'espèce ..." et qu'elles "interdisent tout commerce ... à moins ... que le commerce ... ne soit pratiqué à des fins de restauration". Les délégués ont indiqué qu'ils "laisseraient l'Etat d'exportation faire ce qu'il convient qu'il fasse et l'Etat d'importation faire ce qu'il convient qu'il fasse et que tel était l'esprit de la Convention."

La deuxième occasion fut la troisième session de la Conférence des Parties; un projet de résolution annexé au document Doc. 3.27 Examen, par l'autorité scientifique, des demandes de permis pour l'importation de spécimens de l'Annexe I fut proposé puis retiré [voir Plen. 3.7 (Rev.), point XIV 8, page 121] en raison de l'opposition des Parties. Là encore, il s'agissait d'une tentative d'autoriser le pays d'importation éloigné à refaire l'examen requis des autorités de l'Etat d'exportation et à limiter les importations à celles "contribuant à la survie de l'espèce".

La troisième occasion – la plus récente – eut lieu à la huitième session de la Conférence des Parties, lors d'une séance de négociation. Les Parties rejetèrent certaines dispositions du document Doc. 8.37 sur le Rôle de l'autorité scientifique, qui recommandaient que les autorités de l'Etat d'importation établissent que l'"activité est susceptible de contribuer à la survie" de l'espèce, et les remplacèrent par les termes des articles de la Convention.

Le document Doc. 3.27 et les éléments rejetés du document Doc. 8.37 évoquaient la résolution Conf. 2.11, dépassée, dans leur argumentation. Il est grand temps de remédier à cette confusion en amendant le libellé de la résolution Conf. 2.11, recommandation c), qui est une source d'erreurs.

Le projet de résolution proposé et le système CITES

Le projet de résolution proposé (annexe 2) modifie la résolution Conf. 2.11 et rétablit le système de double contrôle spécifié dans la Convention.

La négociation récente de la Convention sur la diversité biologique reconnaît clairement qu'une action collective des pays est essentielle pour maintenir la diversité biologique. Dans le cas de la CITES, cette coopération inclut l'accès aux marchés quand ces marchés sont une composante importante de la conservation. Le projet de résolution proposé va dans ce sens.

Note du Secrétariat

Le Secrétariat reconnaît les mérites du présent document et la valeur des arguments avancés. Toutefois, il est conscient que si le projet de résolution est adopté, il n'empêchera pas certaines Parties de prendre des mesures internes plus strictes concernant l'importation des trophées de chasse, comme les y autorise l'Article XIV, paragraphe 1.

Doc. 9.50 Annexe 1

RESOLUTION DE LA CONFERENCE DES PARTIES

Conf. 2.11

Commerce des trophées de chasse provenant d'espèces inscrites à l'Annexe I

CONSIDERANT qu'il est nécessaire de disposer d'une interprétation uniforme de la Convention en ce qui concerne les trophées de chasse;

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

RECOMMANDE

- a) qu'abstraction faite des dérogations, rares en pratique, prévues à l'Article VII, paragraphe 3, de la Convention, le commerce des trophées de chasse provenant d'espèces inscrites à l'Annexe I ne soit autorisé que sur la base de l'Article III, c'est-à-dire sous couvert de permis d'importation et d'exportation;
- b) que les avis scientifiques exigés par l'Article III, paragraphes 2 a) et 3 a), de la Convention concernent également le commerce des spécimens morts;

- c) afin que les pays d'exportation et d'importation exercent le double contrôle (dans le domaine scientifique également) prévu pour le commerce des spécimens de l'Annexe I, que l'autorité scientifique puisse procéder à un examen d'ensemble de la question, afin de savoir si les objectifs de l'importation ne nuisent pas à la survie de l'espèce. Cet examen devrait, dans la mesure du possible, s'étendre aussi à la question de savoir si la mise à mort des animaux, dont les trophées de chasse devraient être importés, contribuerait à la survie de l'espèce; et
- d) que l'examen scientifique conduit par l'Etat d'importation, en application de l'Article III, paragraphe 3 a), de la Convention, le soit indépendamment du résultat de celui conduit par l'Etat d'exportation, en application de l'Article III, paragraphe 2 a), et vice versa.

Doc. 9.50 Annexe 2

PROJET DE RESOLUTION DE LA CONFERENCE DES PARTIES

Norme devant être appliquée au commerce des trophées de chasse obtenus légalement

RAPPELANT le Préambule de la Convention qui affirme que les peuples et les Etats sont et devraient être les meilleurs protecteurs de leur faune et de leur flore sauvages;

REAFFIRMANT les dispositions des Articles III, IV et V de la Convention qui requièrent spécifiquement des avis d'un type différent des Parties d'exportation et des Parties d'importation, et qui stipulent que l'exportation d'un spécimen est autorisée à condition que l'Etat d'exportation émette l'avis qu'elle ne nuit pas à la survie de l'espèce dans la nature;

RAPPELANT que la résolution Conf. 8.3, adoptée à la huitième session de la Conférence des Parties (Kyoto, 1992), reconnaît que l'exploitation des espèces peut être bénéfique;

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

DECIDE d'amender comme suit la recommandation c) de la résolution Conf. 2.11:

- c) qu'afin de réaliser les contrôles complémentaires impartis aux pays d'exportation et aux pays d'importation de la manière la plus efficace et la plus complète, l'autorité scientifique du pays d'importation accepte l'avis de l'autorité scientifique du pays d'exportation que l'exportation du trophée de chasse nuit ou ne nuit pas à la survie de l'espèce, et se borne à établir les fins auxquelles le spécimen est destiné quand il arrive sur son territoire et à s'assurer que le trophée est effectivement celui présenté comme ayant été obtenu légalement.