

Interprétation et application de la Convention

INTERPRETATION ET APPLICATION DES QUOTAS

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

Contexte

Le contingentement est devenu un aspect important de la régulation du commerce de diverses espèces couvertes par la CITES. Il illustre le type de mécanisme par lequel les Parties coopèrent comme les y invitait le directeur exécutif du PNUE, M. Mostafa K. Tolba, à la huitième session de la Conférence des Parties:

"Des menaces pèsent sur la CITES. ... Des plaintes s'élèvent – haut et fort – d'un certain nombre de pays en développement qui déplorent que les riches sont plus pressés de transformer le tiers monde en un musée d'histoire naturelle que de remplir l'estomac de ses habitants.

Je considère, quant à moi, que les questions les plus importantes concernant l'avenir de la CITES sont ... le rôle de la CITES de promouvoir le développement durable dans le tiers monde. Quel est, à votre avis, le rôle principal de la CITES? Préserver les espèces, ou les exploiter en vue du développement?

La CITES ne fournit pas une base légale pour faire du monde un zoo ou un musée. La philosophie qui la sous-tend est une philosophie de conservation et d'exploitation plutôt que de simple préservation.

L'intention originale de la CITES devrait être maintenue. La CITES devrait orienter les Etats vers la préservation de ce qui doit être strictement préservé ... et plus important encore ... vers l'exploitation durable des ressources.

D'une manière ou d'une autre, nous devons trouver des incitations économiques à la préservation ... des habitats.

Je sais que des groupes importants et puissants – principalement dans les pays riches et industrialisés – considèrent que l'interdiction de commerce ... est la solution."

La Conférence des Parties utilise le contingentement de plusieurs manières. La Conférence a fixé des quotas pour deux espèces inscrites à l'Annexe I, le léopard et le guépard, afin d'autoriser le commerce de trophées de chasse et de peaux individuelles.

Plusieurs autres espèces inscrites à l'Annexe I, surtout des crocodiliens, ont été transférées à l'Annexe II en application de critères spéciaux (résolutions Conf. 5.21 et Conf. 7.14) avec établissement de quotas approuvés par les Parties.

Le contingentement est l'un des principaux mécanismes de la résolution Conf. 8.9 relative au commerce des spécimens animaux appartenant à des espèces inscrites à l'Annexe II pris à l'état sauvage.

Le présent document et le projet de résolution présenté en annexe sont axés sur les espèces inscrites à l'Annexe I parce qu'elles nécessitent la délivrance d'un permis d'exportation et d'un permis d'importation et que c'est le degré de mise en application, variable selon les Parties, qui cause de sérieux problèmes.

Quand on étudie la manière dont la Conférence des Parties utilise le contingentement, il apparaît clairement que, dans l'esprit des Parties, l'établissement d'un quota satisfait aux dispositions de l'Article III requérant un avis selon lequel le commerce ne nuit pas à la survie de l'espèce. Ce concept

est au coeur du contingentement. Le refus de certaines Parties d'appliquer les quotas mine le système et entrave la réalisation d'importants programmes de conservation.

Quant à l'importance d'autoriser un nombre limité de transactions non commerciales d'une espèce pour les programmes de conservation de cette espèce, le débat suivant, extrait des minutes du Comité I concernant l'inscription de *Capra falconeri*, indique clairement ceci:

La délégation du Pakistan, Etat de l'aire de répartition, appuie le principe de la proposition [du Royaume-Uni] mais craint que le transfert des sous-espèces à l'Annexe I ne cause des problèmes, étant donné que certaines populations font l'objet d'une chasse sportive limitée qui apporte des revenus aux communautés locales. Elle reçoit l'assurance que l'inscription à l'Annexe I n'empêchera pas ce type de chasse (Com.I 8.11).

LEOPARDS

Les Parties ont adopté des résolutions fixant des quotas depuis la quatrième session de la Conférence des Parties à Gaborone, Botswana (Conf. 4.13, Conf. 5.13, Conf. 6.9, Conf. 7.7, Conf. 8.10). A la septième session, les Parties ont fait du contingentement un système permanent avec possibilité d'additions ou de changements dans les quotas approuvés.

Au cours du débat concernant une proposition de transfert du léopard à l'Annexe II, à la huitième session, TRAFFIC International fit les observations suivantes:

Bien que le commerce des trophées de chasse des espèces inscrites à l'Annexe I fût déjà clairement autorisé (résolution Conf. 2.11), il a été décidé à la quatrième session de la Conférence des Parties qu'une disposition spéciale serait prise en vue de faciliter les exportations non commerciales des trophées de chasse et des peaux de *P. pardus* pour usage personnel. La résolution Conf. 4.13 reconnaît que *P. pardus* n'est "aucunement menacé" dans plusieurs Etats de son aire de répartition et fixe un quota pour les exportations non commerciales de cette espèce. Le contingentement offre clairement un cadre pour la délivrance de licences (par les pays d'importation et d'exportation) couvrant les transactions non commerciales de peaux de *P. pardus*, en énonçant les conditions auxquelles une transaction n'est pas commerciale et ne nuit pas à l'espèce. Depuis cette époque, les quotas d'exportation relatifs à l'Annexe I ont été révisés et acceptés par les Parties à chaque session de la Conférence des Parties (résolutions Conf. 5.13, Conf. 6.9 et Conf. 7.7).

GUEPARDS

La Namibie avait proposé le transfert de cette espèce de l'Annexe I à l'Annexe II avec quotas (proposition 9 en application de la résolution Conf. 7.14) et un document (Doc. 8.22) contenant un projet de résolution suggérant des quotas. La proposition précisait que "les auteurs soumettent ... le projet de résolution ci-joint en vue d'établir un quota d'exportation pour le guépard autorisant l'exportation de trophées de chasse et de peaux sous réserve des mêmes restrictions que celles imposées pour le léopard." La Namibie encourage la chasse pratiquée en vue d'obtenir des trophées et l'exportation de guépards vivants pour tenter de freiner les tentatives d'éradication du guépard des terres agricoles par les fermiers et pour faire évoluer leur attitude – leur faire tolérer et accepter les guépards au lieu

de vouloir les tuer à tout prix. "La chasse pratiquée dans le but d'obtenir des trophées est une option viable, qui a réussi en Namibie."

Projet de résolution proposé et système CITES

Le contingentement est un mécanisme d'une grande importance dans le système CITES. Il reconnaît la nécessité d'autoriser l'exploitation des plantes et des animaux sauvages, tout en fixant les limites de cette exploitation. Il offre un mécanisme de coopération entre les pays d'exportation et d'importation, leur donnant le moyen de garantir le contrôle effectif du marquage et des permis. Au niveau politique, le contingentement permet aux Parties à la CITES de résoudre les conflits entre ceux qui jugent nécessaires d'exploiter les espèces sauvages pour répondre aux besoins de l'homme et de la conservation et ceux qui craignent qu'une telle exploitation n'ait des effets négatifs sur la survie des espèces.

Cependant, il y a des différences dans la manière dont les Parties choisissent de traiter les diverses résolutions fixant les quotas selon qu'ils s'appliquent à des espèces inscrites à l'Annexe I ou à l'Annexe II. Certaines Parties, par exemple, ont conclu que le contingentement décidé dans une résolution revient à satisfaire à l'avis requis par l'Article III que l'exportation et l'importation d'un spécimen dans le cadre d'un quota approprié ne compromet pas la survie de l'espèce. C'est l'opinion majoritaire, reflétée dans le livre de Willem Wijnstekers *The Evolution of CITES* dans lequel l'auteur déclare que le contingentement du léopard "équivalait à l'avis de l'autorité scientifique".

D'autres Parties éprouvent une certaine confusion et refusent d'accepter les quotas. Ce faisant, elles s'abstiennent de coopérer dans l'esprit de la Convention et imposent des contraintes aux autres Parties, empêchant les Etats de l'aire de répartition de conserver ces espèces et entravant l'application des résolutions des Parties fixant les quotas.

Le projet de résolution proposé (annexe) confirme la pratique majoritaire des Parties et encourage les Parties qui ne la suivent pas à l'adopter. Il souligne l'importance de la CITES en tant que forum international de coopération dans la conservation des espèces et le maintien de la diversité biologique. Il est élémentaire que des termes importants soient définis, surtout dans le cas présent, où la confusion règne, empêchant de comprendre pourquoi le contingentement a été établi.

Certains croient qu'il est toujours bon d'interdire le commerce des espèces et qu'il est toujours mauvais d'encourager ce commerce. Pourtant, ce n'est pas ce qu'affirme la CITES, et ce n'est pas non plus la politique aujourd'hui acceptée. Cette attitude va à l'encontre de la raison d'être du contingentement des trophées d'animaux couverts par l'Annexe I. La résolution Conf. 8.3 reconnaît que le commerce des espèces sauvages peut être bénéfique. Ce principe est également confirmé par l'UICN qui a adopté une résolution sur l'utilisation des espèces sauvages à son Assemblée générale de 1994 à Buenos Aires.

De ce point de vue, fermer ses frontières au commerce d'une espèce est autant une violation de la Convention que pratiquer le commerce en infraction aux dispositions de la Convention. C'est particulièrement vrai lorsque le commerce a été évalué par les Parties et qu'un quota a été fixé par la Conférence des Parties. C'est également vrai quand le commerce est pratiqué dans le cadre du contingentement établi par la Conférence des Parties.

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 spécimens d'espèces ayant un quota d'exportation, comme les y autorise l'Article XIV, paragraphe 1.

Doc. 9.51 Annexe

PROJET DE RESOLUTION DE LA CONFERENCE DES PARTIES

Interprétation et application des quotas

RAPPELANT la résolution Conf. 6.7, adoptée à la sixième session de la Conférence des Parties (Ottawa, 1987), qui recommande aux Parties de consulter les Etats de l'aire de répartition avant de prendre des mesures internes plus strictes en application de l'Article XIV, ces mesures pouvant entraver le commerce des animaux et des plantes sauvages, et la résolution Conf. 8.21, adoptée à la huitième session de la Conférence des Parties (Kyoto, 1992), qui demande la consultation entre les Etats auteurs de propositions et les Etats de l'aire de répartition;

RAPPELANT la résolution Conf. 8.3, adoptée à la huitième session de la Conférence des Parties (Kyoto, 1992), qui reconnaît que le commerce peut être bénéfique pour la conservation des espèces;

RAPPELANT en particulier 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;

RECONNAISSANT l'importance suprême de l'action collective et mutuelle demandée à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992 à Rio de Janeiro et concrétisée par la Convention sur la diversité biologique;

CONSCIENTE que les Parties ont fixé des quotas pour l'exportation des spécimens de léopards, de divers crocodiliens et de guépards;

CONSCIENTE que la majorité des Parties comprennent et appliquent le contingentement comme satisfaisant aux dispositions requérant l'avis que l'exportation d'un spécimen ne nuit pas à la survie de l'espèce et que son importation n'a pas de fins nuisant à la survie de cette espèce, sous réserve que l'exportation n'excède pas les limites du quota établi;

CONSCIENTE toutefois que le fait que certaines Parties n'adhèrent pas à cette interprétation majoritaire a des conséquences négatives pour la conservation des espèces par les Etats de leurs aires de répartition;

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

DECIDE que, lorsque la Conférence des Parties fixe des quotas d'exportation spécifiques ou établit un mécanisme permettant de fixer de tels quotas pour une espèce particulière, cette mesure satisfait aux dispositions des Articles III, IV et V concernant l'avis émis par une autorité scientifique selon lequel l'exportation ne nuit pas à la survie de l'espèce et que les fins de l'importation ne nuisent pas à la survie de l'espèce, sous réserve que le commerce de spécimens de cette espèce n'excède pas les limites du quota établi.