

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

---

Douzième session de la Conférence des Parties  
Santiago (Chili), 3 – 15 novembre 2002

Interprétation et application de la Convention

Questions générales de respect de la Convention

LUTTE CONTRE LA FRAUDE

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

Introduction

2. Le Secrétariat avait adopté une présentation différente de celle de ses rapports précédents pour établir son rapport à la 11<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties (CdP11) sur la lutte contre la fraude (document Doc. 11.20.1). Au lieu de résumer les infractions, il s'était concentré sur les principaux problèmes de respect des dispositions et avait mis en lumière le travail de lutte contre la fraude pouvant servir d'exemple. Cette approche ayant été bien accueillie par les Parties, le Secrétariat la reprend ici.

Communication avec le Secrétariat

3. Le Secrétariat estime qu'il y a des changements positifs dans l'établissement des rapports; il a remarqué que certaines Parties qui, dans le passé, communiquaient peu, fournissent à présent beaucoup plus d'informations. Quoi qu'il en soit, ses contacts avec les organismes de lutte contre la fraude l'ont rendu parfaitement conscient de la charge de travail administratif pesant sur les agents et de leur réticence – bien compréhensible – à préparer des rapports en plus de ceux que l'on attend déjà d'eux. Le Secrétariat reconnaît aussi que les lois sur la protection des données et autres réglementations et politiques nationales restreignent la possibilité de certains pays de communiquer des informations concernant les criminels et les délits.
4. Le Secrétariat a noté dans le passé la réticence de certaines Parties à faire connaître leur action de lutte contre la fraude. C'est dû, en partie, à ce qu'elles croient que cela leur fera mauvaise presse; d'autres Parties, quant à elles, tirent fierté et satisfaction des saisies et des poursuites en justice qui aboutissent, et les font connaître. L'on peut noter cette absence de communication ouverte et exacte des faits non seulement au niveau international, où elle est contre-productive, mais aussi au niveau de certaines Parties et régions. Dans leurs délibérations sur ce thème, les membres de l'Equipe spéciale CITES de lutte contre le commerce illicite du tigre (ES-Tigre) ont convenu que les cadres des organes de gestion et des services de lutte contre la fraude devraient s'employer à dissiper l'opinion selon laquelle tout rapport sur des délits sera considéré comme signifiant que le personnel n'a pas accompli sa tâche. Tous les pays, qu'ils soient ou non parties à la CITES, pâtissent plus ou moins de la criminalité en matière d'espèces sauvages et du commerce illicite. Ce n'est qu'en reconnaissant l'existence du problème et en essayant d'en mesurer l'ampleur que l'on pourra commencer à le traiter.
5. Le Secrétariat continue d'inciter les Parties à utiliser les moyens à disposition, tels que l'écomessage (voir notification n° 966), pour lui signaler les cas significatifs de commerce illicite et lui communiquer des informations sur les trafiquants et les récidivistes; il souhaite cependant souligner que le moyen utilisé importe peu et qu'il est prêt à recevoir des informations sous la forme qui convient le mieux,

quelle qu'elle soit. En outre, si une Partie a des problèmes pour communiquer des informations au Secrétariat, elle peut utiliser le biais de l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et de l'OIPC-Interpol. Le Secrétariat a passé avec ces deux organisations des accords formels permettant l'échange d'informations.

6. Les personnels chargés de la lutte contre la fraude ne sont pas prêts à contribuer à un système qui ne leur apporterait rien. S'il importe d'avoir une vue d'ensemble du commerce illicite pour prendre les décisions stratégiques, c'est également vital pour conduire les opérations au quotidien, évaluer les risques, profiler les cibles et planifier le déploiement des ressources. Faire respecter la Convention impose de disposer d'informations "en temps réel" plutôt que d'attendre un rapport préparé tous les deux ans et demi pour les sessions de la Conférence des Parties. C'est là une autre raison du changement de perspective du Secrétariat. Celui-ci estime que son recours aux alertes (voir points 12-15) démontre comment la communication d'informations génère des avantages pour les agents chargés des opérations et justifie l'effort qui leur est demandé, de fournir des informations.
7. La transmission généralement insuffisante de renseignements signifie que le Secrétariat ne dispose pas d'informations adéquates pour procéder à une analyse significative du commerce illicite. Ainsi, une interprétation trop littérale des informations dont on dispose actuellement donnerait sans doute une idée tout à fait inexacte des espèces faisant l'objet d'un commerce illicite et des pays d'importation, d'exportation, de réexportation et de transit. Cette situation risque de durer tant que la majorité des Parties ne communiqueront pas régulièrement des informations.
8. Actuellement, certaines Parties signalent toutes leurs saisies, d'autres suivent les recommandations énoncées dans la résolution Conf. 11.3 (Application de la Convention et lutte contre la fraude) et fournissent des informations sur les saisies importantes et les récidivistes; d'autres encore n'envoient aucune information. Le Secrétariat prie instamment les Parties d'appliquer, au minimum, les recommandations de la résolution Conf. 11.3. S'il était possible d'avoir des informations au niveau mondial sur les saisies importantes et les récidivistes, le Secrétariat pourrait repérer avec plus de précision les principales filières, les espèces les plus exposées au commerce illicite et les récidivistes notoires, et pourrait donc fournir des avis mieux ciblés. Sa base de données pourrait aussi être mieux utilisée par la Conférence des Parties pour prendre des décisions plus stratégiques à des fins de conservation, alors qu'actuellement, elle n'est utilisée que pour les opérations de lutte contre la fraude. Une plus large communication des informations pourrait aussi rendre caduc le vœu parfois exprimé d'établir des mécanismes de rapport sur des espèces données. Le Secrétariat est convaincu qu'il ne sert à rien de créer de nouveaux systèmes pour communiquer et enregistrer les données si l'on n'utilise pas les systèmes actuels. Dans ses réunions et autres événements concernant la lutte contre la fraude, impliquant notamment l'OMD et l'OIPC-Interpol, le Secrétariat s'est rendu compte que les services auxquels il incomberait de remplir les formulaires de données partagent son opinion.
9. Le Secrétariat espère que le Certificat de louanges, décerné par le Secrétaire général en reconnaissance d'actions exemplaires de lutte contre la fraude, contribuera à promouvoir la dénonciation des infractions à la Convention et l'envoi de renseignements sur les récidivistes. Cette initiative a fait l'objet de la notification aux Parties n° 2002/014.
10. Le Secrétariat a d'excellentes relations de travail avec de nombreuses Parties, qui traitent avec célérité et efficacité ses demandes d'assistance ou de renseignements. Toutefois, il est préoccupé par la réaction insuffisante de certaines Parties aux informations qu'il envoie. Bon nombre de fax qu'il adresse aux Parties pour leur envoyer des renseignements sur le commerce illicite, des copies de faux documents ou des indications sur des saisies restent sans réponse et il ne reçoit pas non plus de réponse à ses demandes d'enquêtes. C'est décevant, d'autant plus que les ressources limitées du Secrétariat ne lui permettent pas d'envoyer des rappels ou de demander plusieurs fois des réponses. Le Secrétariat, comme indiqué plus haut, s'efforce de plus en plus de donner des avis techniques quand il communique des informations ou demande une enquête. Ignorer les requêtes et les avis du Secrétariat revient à gaspiller des ressources déjà limitées.

11. Le Secrétariat s'efforce de faire le meilleur usage des informations qu'il reçoit. En plus de communiquer des informations aux Parties pertinentes, il cherche à les diffuser d'une manière plus générale et stratégique. C'est l'objet de la partie suivante de ce document.

### Alertes

12. A la CdP11, le Secrétariat a expliqué son système de gestion informatisée des données et de repérage des incidents, connu sous le sigle anglais TIGERS (Système d'enregistrement de la lutte contre la fraude dans le monde et des infractions au commerce). Il a indiqué son intention d'utiliser davantage les bulletins d'information pour communiquer des informations sur les tendances, les méthodes et les filières de cette criminalité. Alors que ces informations devaient initialement être envoyées aux Parties sous forme de notifications, il a ensuite été décidé, dans un souci de confidentialité, qu'un système distinct d'alertes serait créé.

13. Depuis septembre 2000, le Secrétariat a émis des alertes sur les sujets suivants:

- Renseignements et informations sur des infractions à la Convention et apport à la base de données TIGERS;
- Commerce illicite de caviar;
- Documents CITES non valables délivrés par les forces rebelles en République démocratique du Congo;
- Contrebande d'oiseaux de Chine;
- Pêche et commerce illicites de *Strombus gigas*;
- Commerce illicite de viande de brousse;
- Commerce illicite de caviar et Emirats arabes unis;
- Utilisation frauduleuse de permis d'importation authentiques; et
- Commerce illicite de plantes.

14. Les alertes sont envoyées aux organes de gestion CITES, à l'OMD et à l'OIPC-Interpol. L'OMD les place systématiquement sur son réseau intranet à accès restreint, *Customs Enforcement Network*, afin que ses membres en soient informés. L'OIPC-Interpol diffuse elle aussi les alertes à ses membres. Les alertes sont également envoyées aux organismes de lutte contre la fraude désignés comme interlocuteurs par les organes de gestion. Le Secrétariat encourage les organes de gestion à désigner de tels interlocuteurs au sein des douanes et autres organismes nationaux de lutte contre la fraude. Quand il n'y a pas d'interlocuteur, il est important d'envoyer une copie des alertes à ces organismes. Lors de récentes missions et réunions avec des services de lutte contre la fraude, l'on a constaté que le nombre de personnes déclarant n'avoir jamais vu les alertes dépasse souvent le nombre de celles qui les reçoivent. Le Secrétariat a également noté que de nombreux organismes chargés, entre autres, de faire respecter la Convention, ne reçoivent pas des organes de gestion une copie des notifications aux Parties. Les informations données dans les alertes et les notifications aux Parties sont souvent essentielles pour une mise en œuvre efficace de la Convention; sans elles, les services de lutte contre la fraude ne seraient pas au courant de décisions importantes telles que les recommandations de suspension des importations.

15. Le Secrétariat n'ignore pas que certains organes de gestion n'ont pas les moyens de faire des copies de la documentation envoyée par le Secrétariat et de la diffuser largement. Il rappelle aux Parties que la plupart de ces documents sont disponibles sur son site Internet et il recommande aux organes de gestion d'inciter les organismes pertinents à consulter régulièrement ce site, en particulier s'ils souhaitent avoir accès aux dernières notifications aux Parties.

16. Les alertes semblent bien accueillies par les agents chargés de lutter contre la fraude; le Secrétariat a reçu d'eux, en particulier des agents portuaires, de nombreux courriers demandant qu'elles leur soient fournies directement. Ces demandes viennent souvent des agents eux-mêmes, qui ont entendu parler des alertes par des collègues mais rarement par l'organe de gestion.

## Confidentialité

17. Le Secrétariat fait tout pour maintenir le degré de confidentialité approprié pour les informations sur la lutte contre la fraude qu'il reçoit et incite les organes de gestion et les services de lutte contre la fraude à faire de même. Ses alertes portent clairement la mention "Confidentiel – uniquement à des fins de lutte contre la fraude". Le Secrétariat reconnaît que la plupart des membres du personnel des organes de gestion n'ont pas d'expérience en matière de lutte contre la fraude. Cependant, la nature même de leur travail leur impose d'être conscients de ces questions, en particulier de la préservation des informations. Les deux exemples suivants feront comprendre pourquoi le Secrétariat est préoccupé.
18. Lors de ses investigations sur le commerce illicite de caviar, le Secrétariat a écrit à plusieurs Parties et leur a signalé des personnes qui, selon lui, avaient acheté de bonne foi du caviar n'ayant peut-être pas été acquis légalement par le commerçant. Il a demandé aux organes de gestion de contacter les sociétés en question et de les avertir de l'existence d'un commerce illicite du caviar; il a aussi demandé que ces sociétés soient incitées à signaler toute démarche suspecte de commerçants. Quelques semaines plus tard, le Secrétariat a été contacté par un commerçant qu'il soupçonnait d'être fortement impliqué dans des activités illégales. Ce commerçant a été capable de citer le texte d'un fax envoyé par le Secrétariat à un organe de gestion, ayant pu s'en procurer une copie. Ce commerçant a donc su qu'il était soupçonné, ce qui a pu lui permettre de mettre au point une stratégie pour continuer d'éviter les contrôles CITES.
19. Dans une de ses alertes, le Secrétariat expliquait comment déceler les faux permis et certificats. L'un des moyens qui était cité est de repérer un détail manquant dans le faux. Dans les semaines qui ont suivi, un faux document a été saisi: le détail manquant mentionné y avait été inséré. Si la correction d'une telle "erreur" dans un faux document peut être une simple question de chance, la coïncidence n'en est pas moins très suspecte.
20. Le Secrétariat s'efforce de plus en plus de donner des avis techniques concernant l'application générale de la Convention mais aussi quand il contacte des Parties au sujet de cas précis de commerce illicite. Il estime que ces avis et informations peuvent aider les autorités compétentes mais il sait aussi que si ces informations parviennent aux trafiquants, elles peuvent les aider à éviter d'être détectés. En conséquence, il demande instamment aux organes de gestion d'être très attentifs quand ils diffusent les informations reçues du Secrétariat et d'affecter à ces informations le degré de confidentialité approprié.

## Corruption

21. Le Secrétariat continue de recevoir des allégations de corruption survenant dans les organes de gestion CITES et les organismes de lutte contre la fraude. Bien qu'elles soient peu nombreuses, ces allégations sont malgré tout graves et, si elles étaient avérées, saperaient la mise en œuvre de la Convention. Les allégations de corruption peuvent être très difficiles à prouver. Cependant, le Secrétariat a relevé plusieurs cas où il n'y avait aucune raison de douter des informateurs. Il importe de noter que quand les commerçants ou le public sont confrontés à la corruption dans leurs rapports avec des personnes chargées de faire appliquer la CITES, cela donne une image négative de la Convention et ternit sa réputation.
22. Le sujet de la corruption est souvent passé sous silence car il a pu être associé à idées préconçues sur les pays en développement et ceux à économie de transition. La réalité, bien sûr, est que la corruption (comme la criminalité touchant aux espèces sauvages et le commerce illicite) touche tous les pays, riches ou pauvres. Le Secrétariat estime qu'il est important de reconnaître que la corruption existe et de trouver les moyens de la combattre.
23. Pour citer l'OMD "Il y a peu d'autres services publics que les douanes où les conditions préalables classiques favorisant la corruption institutionnelle sont aussi favorables". On pourrait dire la même chose des administrations CITES. La manière dont la CITES est mise en œuvre, qui implique des tâches telles que la délivrance de permis et de certificats, l'établissement et l'attribution de quotas, l'attribution de licences de prélèvement, l'enregistrement des établissements d'élevage en captivité et autres

installations, les autorisations aux négociants en espèces sauvages, le contrôle des exportations et des importations, l'inspection des envois, offre aux cadres des occasions d'abuser de leur pouvoir et d'extorquer de l'argent ou autres avantages pour faire leur travail – ou au contraire ne pas le faire.

24. Plusieurs initiatives internationales ont été prises contre la corruption (comme celles de l'Organisation de coopération et de développement économiques et le Centre pour la prévention internationale du crime, de l'Office des Nations Unies pour le contrôle des drogues et la prévention du crime); elles ont contribué à déterminer les principaux éléments sur lesquels les organisations peuvent s'appuyer pour déceler la corruption, la combattre, et promouvoir des normes de comportement approprié pour leurs cadres. Il y a aussi de bons exemples de travail accompli par les commissions nationales anti-corruption ou grâce à des politiques gouvernementales dissuasives.
25. Le Secrétariat estime que le travail accompli par l'OMD et l'OIPC-Interpol en offre d'excellents exemples. L'OMD a élaboré un Plan d'action sur l'éthique, qui comporte un Guide d'auto-évaluation en matière d'éthique et un Modèle de code d'éthique et de conduite. L'OIPC-Interpol a créé le Groupe Interpol d'experts sur la corruption, et son Assemblée générale a adopté la Déclaration de Séoul sur la corruption. Des "normes universelles visant à lutter contre la corruption au sein des forces/services de police" ont été établies. Le travail de ces deux organisations se prêterait bien à des adaptations aux fins de la CITES.
26. Le Secrétariat recommande aux Parties qui n'ont pas déjà une politique anti-corruption en place de contacter l'OMD ou l'OIPC-Interpol pour obtenir des précisions. Autre solution: si la Conférence des Parties le décide et alloue un budget à cet effet, le Secrétariat pourrait élaborer des orientations appropriées et les soumettre à la CdP13 pour adoption.

#### Coopération interagences au plan national

27. Il y a de nombreux exemples d'initiatives multiagences visant à intensifier la coopération aux niveaux stratégique et opérationnel; des comités où travaillent des représentants de divers gouvernements et d'organisations non gouvernementales se réunissent régulièrement dans plusieurs pays. La Nouvelle-Zélande, quant à elle, a constitué des équipes formées de spécialistes de plusieurs organismes de lutte contre la fraude.
28. Le fait que certains organes de gestion ne transmettent pas les informations aux organismes de lutte contre la fraude peut être le signe d'un manque de coopération plus sérieux. Dans plusieurs pays, la mise en œuvre de la Convention et des lois sur les espèces sauvages incombe aux services chargés des parcs et du gibier, dont la compétence peut ne pas couvrir les infractions autres que celles touchant aux espèces sauvages, et qui peuvent donc ne pas être en mesure de traiter les questions d'importation, d'exportation et de commerce intérieur. Il est par conséquent vital que ces services établissent des liens de travail étroits avec la police et autres services chargés de faire respecter la loi. L'OMD et l'OIPC-Interpol ont donné des avis aux organes de gestion CITES sur la manière de le faire, notamment par des protocoles d'accord formels mais aussi diverses recommandations pratiques. Les organes de gestion sont incités à contacter si nécessaire les douanes de leur pays et le Bureau central national d'Interpol pour obtenir des renseignements supplémentaires. Il est tout aussi important de reconnaître que les organes de gestion peuvent être une source de connaissances et d'expertise pour les organismes chargés de lutter contre la fraude.
29. Le Secrétariat a noté de nombreux cas dans lesquels des organismes nationaux travaillant en étroite collaboration ont fait des saisies importantes ayant entraîné des poursuites judiciaires. Malheureusement, parfois, le manque de coopération est une source de frustrations pour certains organismes. En 2001, le Secrétariat a fourni aux organes de gestion de deux pays africains des renseignements très précis et détaillés qui auraient dû permettre l'identification de personnes pratiquant un important commerce illicite d'ivoire brut. Or, aucune action positive n'a été signalée. Dans un cas, l'organe de gestion n'a pas pu obtenir l'assistance de la gendarmerie alors que son personnel n'était pas habilité à conduire une enquête; dans l'autre, les personnes incriminées ont refusé d'être interrogées et faute d'un appui des services chargés des enquêtes, l'organe de gestion n'a pas pu aller plus loin.

30. Le Secrétariat prône également la coopération entre les organes de gestion et le personnel de lutte contre la fraude du point de vue de la formation. La plupart des membres des organes de gestion sont des fonctionnaires n'ayant guère de connaissances en la matière. Pourtant, leur travail les amène régulièrement à traiter des demandes de permis, de certificats et autres licences. Or, l'on sait que l'une des formes les plus courantes de commerce frauduleux de spécimens CITES est l'usage abusif de ces documents. Le Secrétariat voit régulièrement des permis et des certificats délivrés par des organes de gestion qui n'ont pas décelé les fausses informations ou les déclarations erronées. Le Secrétariat tente de donner des avis à ce sujet dans ses alertes et ses notifications aux Parties (voir ci-dessous) mais il estime que les organismes nationaux de lutte contre la fraude pourraient jouer un rôle important dans la sensibilisation de leur personnel chargé de ce type de travail et pourraient aussi apporter leur concours en réalisant des vérifications aléatoires de l'authenticité des informations figurant dans les demandes de permis. Cette coopération serait aussi un bon moyen de dissuader les fraudeurs. Les organismes de lutte contre la fraude profiteraient aussi de ces contacts, qui les sensibiliseraient à la Convention.
31. Le Secrétariat recommande que les organes de gestion consultent les lignes directrices pour la délivrance et l'acceptation des permis et certificats, figurant dans la notification aux Parties n° 2001/003. D'autres avis concernant la gestion des quotas d'exportation et la lutte contre l'utilisation frauduleuse des permis et des certificats figurent dans la notification aux Parties n° 2001/044.

#### Unités et personnels spécialisés dans la lutte contre la fraude

32. Le Secrétariat attire à nouveau l'attention des Parties sur les réels succès obtenus par l'établissement d'unités spécialisées dans la lutte contre la fraude en matière d'espèces sauvages ou par une formation spéciale des personnels en poste aux frontières où il y a un risque élevé de contrebande de spécimens d'espèces CITES. Si ces initiatives sont parfois considérées comme coûteuses par les gouvernements, elles s'avèrent cependant habituellement d'un très bon rapport coût/efficacité. Le Secrétariat souligne que le commerce illicite induit souvent une perte de recettes pour l'Etat puisque divers droits et taxes ne lui sont pas payés. La perte peut être substantielle comme, par exemple, dans le cas du commerce illicite de caviar (qui représenterait plusieurs fois le volume du commerce légal). L'action efficace de lutte contre la fraude permet de récupérer des recettes qui, autrement, seraient perdues; elle est donc payante.
33. Dans le cadre de son travail avec l'Equipe spéciale CITES de lutte contre le commerce illicite du tigre (ES-Tigre), le Secrétariat a réuni les éléments nécessaires à la préparation d'un matériel spécial pour la formation du personnel. Ce matériel devrait être une importante contribution dans ce domaine et vient compléter le travail déjà réalisé par l'OMD et l'OIPC -Interpol. Il n'est actuellement disponible qu'en anglais et est en partie très confidentiel. Les Parties souhaitant des renseignements supplémentaires sont invitées à contacter le Secrétariat. Le Secrétariat remercie les nombreuses organisations qui ont apporté leur concours dans ce travail.
34. Le Secrétariat félicite l'Inde et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, qui ont créé en 2002 des unités du renseignement spécialisées dans la criminalité en matière d'espèces sauvages. L'ES-Tigre a préparé des avis sur ce type d'unité et le Secrétariat les a envoyés aux Parties dans sa notification n° 2001/047, qui donne aussi des conseils touchant au renseignement (recueil, analyse et diffusion).
35. Des exemples de résultats pouvant être obtenus en déployant un personnel spécialisé et en dispensant une formation spéciale ont été relevés par le Secrétariat en Belgique, en Chine, aux Pays-Bas et en Suisse, où des interceptions d'envois de quantités importantes de spécimens d'espèces de l'Annexe I ont eu lieu depuis la CdP11. Dans le cas d'une importante saisie d'ivoire faite en Suisse, ce sont les membres d'une unité chargée habituellement de cibler la contrebande de drogues qui ont réalisé la saisie.
36. Des succès peuvent être remportés grâce à une étroite coopération entre le personnel spécialisé et les autres organismes de lutte contre la fraude, en particulier quand l'effectif de ce personnel est limité. Une action qui pourrait être envisagée par d'autres pays est celle du Canada: son personnel spécialisé a fourni des appareils photo numériques aux postes de douane afin que les douaniers puissent transmettre

rapidement des images d'envois et de documents à leurs collègues et recevoir rapidement un avis technique.

37. Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent un rôle important en fournissant aux organismes nationaux de lutte contre la fraude une aide au financement, un appui à la formation, une assistance technique et des renseignements. Le réseau TRAFFIC est un excellent exemple dans ces trois derniers domaines. Le Secrétariat a noté que certaines ONG ont fourni un appui considérable – aux brigades d'inspection du tigre en Fédération de Russie, par exemple –, et ont contribué à la saisie d'une grande quantité de laine d'antilopes du Tibet en Europe et en Inde. Il importe toutefois que le rôle des ONG soit clairement défini et que ce soit un rôle d'appui. L'ES-Tigre est préoccupée par le fait que parfois, des ONG entreprennent des activités qui seraient conduites de manière plus appropriée par des organismes de lutte contre la fraude, et que certaines "preuves" obtenues par les ONG ont une utilité limitée car elles ne sont pas recevables par les tribunaux. Il y a aussi le risque très réel que des ONG, faute de contacts appropriés avec les autorités, compromettent des opérations organisées par les douanes ou la police.

#### Coopération interagences aux plans régional et international

38. Le Secrétariat CITES, l'OMD et l'OIPC-Interpol ont des canaux de communication pouvant contribuer à la mise en œuvre de la Convention mais qui sont sous-utilisés. La mise à disposition et l'échange d'informations sont non seulement importants à des fins stratégiques mais aussi essentiels aux opérations. L'application de la CITES dans un pays offre des occasions de détecter l'acquisition et le commerce illicite de spécimens d'espèces sauvages dans un autre. Il est indispensable que les pays communiquent entre eux et avec les organisations internationales pertinentes. Par le biais de sa base de données TIGERS, notamment, le Secrétariat a pu informer régulièrement des Parties que des personnes auxquelles elles s'intéressaient avaient été repérées par d'autres autorités ailleurs.
39. L'un des meilleurs exemples de coopération internationale est le recours aux "livraisons contrôlées". Cette procédure est suivie quand un envoi illicite est intercepté lors d'un contrôle à l'exportation, en transit ou à l'importation. Les autorités qui procèdent à l'interception contactent leurs homologues du pays de destination et laissent l'envoi suivre son chemin. A l'arrivée au pays de destination, l'envoi fait l'objet d'une étroite surveillance des autorités à l'endroit où le destinataire doit en prendre livraison. Ce dernier sera arrêté, une enquête sera ouverte et il sera poursuivi en justice. Cette démarche permet non seulement d'identifier les trafiquants mais aussi de réunir des renseignements importants lors de l'interrogatoire des prévenus.
40. Le Secrétariat a vu d'excellents exemples de ce type de coopération, par exemple entre les douanes britanniques et chinoises à propos d'un chargement d'ivoire.
41. Les livraisons contrôlées peuvent être tout aussi efficaces au niveau national, quand un envoi intercepté à l'importation est autorisé à poursuivre son chemin afin que le destinataire puisse être identifié et son cas traité. Cependant, là encore, il faut souvent une bonne coopération interagences pour obtenir des résultats.

#### Traitement des contrevenants

42. Le Secrétariat, en particulier dans son travail sur le projet sur les législations nationales, incite les Parties à prendre des dispositions pour que les infractions à la Convention soient passibles de poursuites et de sanctions pénales. Si certaines Parties infligent des sanctions très lourdes – on peut citer des peines d'emprisonnement pour des contrebandiers de faucons en Chine – la réaction la plus courante en cas de saisie semble être la confiscation des spécimens. Si chaque affaire doit être jugée au cas par cas, le fait est que la confiscation à elle seule ne reflète pas adéquatement la gravité du commerce illicite, en particulier si l'on considère le prix au détail élevé de nombreux spécimens CITES. Ainsi, si la possession d'un châte en shatoosh (laine d'antilope du Tibet) par un touriste peut être due à son ignorance, il faut bien admettre que ce prix élevé fait du passage en fraude délibéré ne serait-ce que d'un seul châte, un acte très profitable. De plus, à moins que la confiscation ne soit rendue publique (ce qui est assez rare),

elle n'a guère d'effet dissuasif. Il faudrait aussi reconnaître que les confiscations sont rarement inscrites au casier judiciaire, ce qui fait que les récidives ne sont pas remarquées.

43. La coopération internationale est également importante quand on décide du traitement à réserver à un contrevenant. Si cette coopération est importante pour que quand des nationaux agissent illégalement à l'étranger leur pays le sache, l'échange d'informations peut aussi révéler des condamnations antérieures, ce qui peut avoir des effets considérables sur le traitement d'une affaire et sur la sanction. Ainsi, le Secrétariat a appris qu'un contrevenant de la République tchèque avait, en quatre ans, commis des infractions à la Convention dans quatre pays sur deux continents. Au Canada, en 2002, un individu d'un pays d'Asie a été repéré en train de passer en fraude des spécimens d'orchidées de l'Annexe I. L'action menée par le Canada pour obtenir des renseignements lui a permis d'avoir la confirmation que cette personne avait déjà eu une amende substantielle pour des faits similaires dans son pays; ce renseignement a été transmis au procureur canadien.

#### Sciences légales

44. Le développement des techniques de la police scientifique continue de jouer un rôle important à l'appui de la lutte contre la fraude. Un nombre croissant de pays disposent de laboratoires capables d'assister dans son travail le personnel chargé de lutter contre la fraude. Le Secrétariat estime cependant que des améliorations sont encore possibles dans l'échange d'informations sur ces techniques et qu'il est important de ne pas avoir de doubles emplois dans la recherche. L'on pourrait également sensibiliser davantage les services de lutte contre la fraude à l'existence de cet appui et à l'importance de préserver les indices susceptibles d'être soumis à expertise.
45. L'OMD promeut activement la création de laboratoires des douanes, en particulier dans les pays en développement ou à économie de transition; le Secrétariat a fait une présentation au Sous-Comité scientifique de l'OMD sur le recours à la science légale dans la lutte contre le commerce illicite des espèces sauvages. Le Secrétariat incite les Parties à envisager le recours aux laboratoires des douanes, dont plusieurs ont une expérience des affaires liées à des espèces sauvages.

#### Services postaux et courriers

46. Dans son rapport à la CdP11, le Secrétariat notait que partout dans le monde, la contrebande se sert de plus en plus des services postaux et de courriers pour passer en fraude des spécimens CITES. Cette méthode reste couramment employée; le Secrétariat recommande qu'elle soit ciblée par les organismes appropriés. Elle est utilisée plus particulièrement pour passer en fraude des plantes et des reptiles, qui, souvent, survivent relativement longtemps alors qu'ils sont expédiés au bout du monde. Dans l'examen des colis, les appareils à rayons X obtiennent d'excellents résultats, tout comme dans l'examen des bagages des passagers. L'utilisation de chiens spécialement dressés peut elle aussi être très efficace pour "scanner" rapidement un grand nombre de paquets. En République de Corée, par exemple, des ONG ont contribué à financer la mise à disposition et le dressage d'un chien.

#### Lutte contre la fraude au plan national

47. Si la CITES est limitée au commerce international, il est clair que les contrôles aux frontières ne peuvent pas à eux seuls garantir son application effective. L'ampleur même du volume de tous les types de marchandises dans le commerce international rend la tâche des douanes et autres services d'inspection peu enviable. Il faudrait admettre que la détection au point de vente serait plus facile dans certains cas. Cibler cette extrémité du commerce permet d'identifier les trafiquants et les utilisateurs en bout de chaîne et de prendre à leur encontre les mesures appropriées.
48. Le Secrétariat incite les Parties à multiplier leurs actions de lutte contre la fraude au niveau national, notamment les inspections aux points de vente. Plusieurs Parties ont des organes de gestion qui conduisent régulièrement des inspections dans des expositions, des boutiques d'animaux de compagnie et autres lieux appropriés. Leurs autorités passent régulièrement en revue les magazines spécialisés dans



le commerce et recherchent les publicités suspectes sur Internet. Le fait que de nombreux amateurs de plantes spéciales et d'animaux exotiques sont prêts à payer cher des spécimens rares indique aussi qu'ils sont prêts à acheter des spécimens dont ils savent ou soupçonnent qu'ils ont été acquis et importés illégalement.

49. Lors de ses missions, le Secrétariat constate régulièrement l'absence de lutte contre la fraude au plan national: il voit des spécimens CITES ouvertement en vente en infraction à la législation nationale. Quand il le mentionne aux organes de gestion, il n'est pas rare que ceux-ci lui expliquent que leur personnel n'est pas habilité à intervenir. Il n'est pas rare non plus que le Secrétariat constate, ou qu'il soit informé, que des spécimens CITES sont en vente sans qu'il soit mentionné à l'acheteur potentiel que ces spécimens seront contrôlés à l'exportation et peut-être aussi à l'importation si le pays de résidence de l'acheteur a pris des mesures internes plus strictes. Il s'agit souvent d'articles en ivoire ou en écaille de tortue, de châles en shatoosh, de caviar et de viande de brousse. Certaines Parties devraient surveiller de plus près les points de vente sur leur territoire et demander aux organismes de lutte contre la fraude pertinents de prendre des mesures (lorsqu'il y a infraction à la législation nationale) ou de sensibiliser les commerçants et le grand public.
50. Il ressort très clairement du nombre de spécimens CITES susceptibles d'être considérés comme des souvenirs pour touristes qui sont saisis à l'importation au retour de l'acheteur dans son pays, que les pays d'origine devraient sensibiliser les commerçants et les clients potentiels. Le personnel chargé des contrôles aux frontières dans les Etats membres de l'Union européenne, par exemple, saisit chaque année des milliers de spécimens rapportés par des vacanciers. Dans bien des cas, si ces personnes avaient eu un permis d'exportation, l'importation aurait été autorisée. Le Secrétariat est régulièrement contacté par des personnes ayant subi de telles confiscations et bon nombre d'entre elles ont exprimé leur frustration d'avoir, sans le vouloir, violé la Convention et la législation nationale. Cette frustration est encore plus vive quand les commerçants du pays d'origine leur avaient assuré que le commerce était légal. Ces personnes doutent souvent des avantages de ces confiscations pour la conservation et critiquent l'application de la Convention et la lutte contre la fraude comme inutilement bureaucratiques ou source d'excès de zèle.
51. Cependant, le Secrétariat a aussi remarqué durant ses missions que les affiches et autres matériels d'information sont de plus en plus courants dans les aéroports et les ports; il encourage les Parties à organiser cette sensibilisation. Cela contribuera grandement à réduire le nombre des infractions à la Convention pouvant être considérées comme non intentionnelles, ce qui permettra aux services de lutte contre la fraude de concentrer leur action sur les personnes pratiquant délibérément la fraude.
52. La lutte contre la fraude au plan national est également essentielle pour combattre le commerce illicite à grande échelle. Ainsi, le Secrétariat estime qu'il y a encore des possibilités de multiplier les inspections de magasins de vente au détail et de restaurants pour détecter le caviar commercialisé illégalement.
53. Les Parties sont incitées à étudier soigneusement la question des contrôles internes quand elles préparent de nouveaux textes de loi ou quand elles amendent leur législation d'application de la Convention. Le Secrétariat est toujours prêt à fournir des avis et une assistance technique aux Parties.

#### Utilisation frauduleuse de permis et de certificats

54. Les altérations dans les permis et les certificats CITES et les faux restent une source de préoccupation considérable pour le Secrétariat. Il y a eu plusieurs cas de faux très bien faits, témoignant d'une grande connaissance de la procédure de délivrance de la part des faussaires. Le Secrétariat estime que le nouveau style des timbres de sécurité, décrit dans la notification aux Parties n° 2001/062, est très utile pour décourager les faussaires et réduire le nombre de faux.
55. Le nouveau timbre n'élimine pas le risque d'une falsification ultérieure d'un permis authentique, consistant souvent à augmenter le nombre de spécimens dont le commerce est autorisé et/ou à changer l'espèce ou le type de spécimen commercialisé. Certaines altérations passent inaperçues pendant très

longtemps, de sorte qu'un grand nombre d'envois illicites traversent les mailles du filet avant que la fraude soit finalement repérée – habituellement par le pays d'importation. L'utilisation de papier de sécurité pour les permis et les certificats peut réduire substantiellement les occasions d'altérer les documents.

56. Le Secrétariat est convaincu qu'à long terme, la CITES devra recourir à la technologie moderne et n'utilisera plus un système de permis et de certificats sur papier. Il reconnaît qu'un effort considérable sera nécessaire pour élaborer un tel système ou adapter aux fins de la Convention un système déjà en place. Il reconnaît aussi que toutes les Parties ne pourront pas, faute de logistique adaptée, passer immédiatement ou dans un proche avenir à un tel système.
57. Entre-temps, l'utilisation frauduleuse des permis et des certificats pourrait être détectée à un stade bien plus précoce si les pays d'exportation et de réexportation notifiaient aux pays d'importation les spécimens autorisés et quand les permis et les certificats sont délivrés. Tout en ne souhaitant pas imposer aux Parties une charge de travail inutile, le Secrétariat estime qu'un simple fax ou un courriel à l'organe de gestion du pays d'importation contribuerait grandement à limiter la fraude. Cela devrait être relativement simple maintenant qu'un nombre croissant de Parties ont accès au courrier électronique et peuvent générer électroniquement permis et certificats. Quand les fraudeurs sauront qu'il en est ainsi, cela les dissuadera d'altérer les permis et les certificats. Comme de nombreux pays d'importation demandent déjà une copie du permis d'exportation ou du certificat de réexportation avant d'autoriser une importation, les organes de gestion feront simplement ce que le commerçant fait déjà. Ils pourraient aussi envisager de faire payer ce service par le commerçant.
58. Le Secrétariat suggère, comme autre solution possible à l'envoi généralisé de telles notifications, que les Parties adoptent immédiatement cette manière de faire si elles ont des raisons de croire que leurs permis et certificats sont utilisés à mauvais escient, surtout si elles reçoivent des informations d'une Partie ou du Secrétariat leur indiquant que c'est effectivement le cas.

#### Autorités scientifiques

59. La résolution Conf. 10.3 (Désignation et rôle des autorités scientifiques) charge le Secrétariat de continuer d'indiquer dans ses rapports sur les infractions présumées les pays qui ne lui ont pas signalé leurs autorités scientifiques. Conformément aux Articles III et IV de la Convention, la délivrance d'un permis d'exportation ou d'importation nécessite l'avis de l'autorité scientifique. En conséquence, tout permis ou certificat délivré par l'organe de gestion d'une Partie qui n'a pas désigné d'autorité scientifique peut être considéré comme délivré en infraction aux dispositions de la Convention, et non valable.
60. Le Secrétariat a écrit début 2002 à plusieurs Parties qui n'ont pas désigné d'autorité scientifique. Au moment de la rédaction du présent document (début juin 2002), les Parties suivantes n'avaient toujours pas désigné d'autorité scientifique: Afghanistan, Arabie saoudite, Azerbaïdjan, Belize, Dominique, Erythrée, Rwanda, Sao-Tomé-et-Principe et Slovaquie.

#### Commentaires finals

61. Il n'y a guère d'intérêt à disposer d'une convention si elle n'est pas appliquée. Le travail du Secrétariat touchant au respect de la Convention et à la lutte contre la fraude a considérablement augmenté ces dernières années. L'implication grandissante du crime organisé et de ses réseaux dans le commerce illicite des espèces rend très difficile la lutte contre ce commerce, et rien n'indique qu'il diminuera dans un proche avenir.
62. Le Secrétariat rappelle aux Parties que la résolution Conf. 11.3 (Application de la Convention et lutte contre la fraude) prie instamment les Parties de proposer le détachement de cadres chargés de la lutte contre la fraude pour assister le Secrétariat dans le traitement des questions de lutte contre la fraude, et de fournir un appui financier supplémentaire pour la mise en œuvre de la Convention, sous forme de fonds pour le travail d'assistance à l'application de la Convention accompli par le Secrétariat.

63. Le Secrétariat exprime sa reconnaissance aux personnels chargés de la lutte contre la fraude qui, partout dans le monde, l'appuient régulièrement dans son travail, en particulier ceux de l'OMD et l'OIPC-Interpol. Il adresse aussi ses sincères condoléances à la famille, aux collègues et aux amis d'Adan Dullo, directeur de l'Equipe spéciale de l'Accord de Lusaka, tué dans un tragique accident de la route en mars 2002 alors qu'il revenait au siège de l'Equipe à Nairobi, Kenya, après une opération de lutte contre la fraude.

#### Recommandation

64. Le Secrétariat est convaincu que la communication irrégulière des informations touchant à la criminalité en matière d'espèces sauvages et au commerce illicite restreint la capacité des Parties d'appliquer la Convention et le potentiel du Secrétariat de les aider dans cette lutte. Il estime aussi que l'insuffisance actuelle de données empêche le Secrétariat, les Parties, la Conférence des Parties et les Comité CITES d'utiliser stratégiquement les données de la lutte contre la fraude pour prendre les décisions concernant la mise en œuvre de la CITES et la conservation des espèces. Il recommande que la Conférence des Parties adopte le projet de décision présenté en annexe.



PROJET DE DECISIONS DE LA CONFERENCE DES PARTIES

Concernant la communication des informations touchant à la lutte contre la fraude

- 12.x Le Secrétariat devrait convoquer une réunion d'experts comprenant des représentants de l'Equipe spéciale CITES de lutte contre le commerce illicite du tigre, de l'OIPC-Interpol et de l'Organisation mondiale des douanes, afin d'identifier les mesures à prendre pour améliorer la circulation des données touchant à la lutte contre la fraude entre les organisations de lutte contre la fraude pertinentes, internationales, régionales et nationales, les organes de gestion CITES et le Secrétariat CITES.
- 12.x Le Secrétariat devrait faire rapport au Comité permanent sur les résultats de cette réunion afin que des recommandations puissent être soumises à la 13<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties.