

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

Amendement des annexes

AMENDEMENT DES ANNEXES EN CE QUI CONCERNE LES POPULATIONS

Le présent document a été préparé par le Secrétariat.

Introduction

1. A sa 45<sup>e</sup> session (Paris, juin 2001), le Comité permanent est convenu de ce qui suit:

*le Secrétariat prendra note des interventions faites durant cette session et préparera un document à soumettre à la 12<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties, afin qu'il n'y ait plus de confusion quant aux mesures à prendre en cas de transfert de populations d'une annexe à une autre (en tenant compte de toute définition du mot "population" donnée dans la documentation fournie par le Groupe de travail sur les critères).*

2. Cette décision fait suite à une discussion sur la façon dont les annexes ont été amendées après l'adoption d'une proposition de la 11<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties (CdP11) visant à transférer de l'Annexe II à l'Annexe I la population d'Argentine d'*Araucaria araucana*. Au moment d'amender les annexes, à l'issue de la CdP11, le Secrétariat a conservé le nom *Araucaria araucana* à l'Annexe II car bon nombre de populations introduites de cette espèce n'avaient pas été transférées expressément à l'Annexe I. Dans un premier temps, la décision du Secrétariat a été contestée. Par la suite, le Comité permanent, à sa 45<sup>e</sup> session (Paris, juin 2001), a donné son aval à la décision du Secrétariat.
3. Le présent document ne vise pas à discuter du bien-fondé de la décision du Secrétariat mais à proposer une définition du mot "population" et des termes associés, d'examiner le principe à appliquer lorsqu'une population est transférée d'une annexe à une autre, et de proposer une politique afin d'éviter à l'avenir tout malentendu.

Espèces pouvant être inscrites aux annexes

4. Le mot "espèce" est défini comme suit à l'Article I, paragraphe a), de la Convention:

*toute espèce, sous-espèce, ou une de leurs populations géographiquement isolées.*

5. En conséquence, lorsque l'Article II se réfère aux "espèces" qui peuvent être inscrites aux annexes, il sous-entend que des populations géographiquement isolées peuvent l'être aussi. C'est la raison pour laquelle la Conférence des Parties peut inscrire différentes populations à différentes annexes, bien que cette pratique d'"inscription scindée" soit généralement déconseillée. La Conférence des Parties a décidé, dans sa résolution Conf. 9.24, annexe 3, sous "Inscriptions scindées", que:

*En règle générale, l'inscription d'une espèce à plus d'une annexe devrait être évitée compte tenu des problèmes d'application qu'elle pose. Quand une inscription scindée est effectuée, elle devrait en*

*général l'être sur la base de populations nationales ou continentales plutôt que de sous-espèces. Les inscriptions scindées qui placent certaines populations d'une espèce dans les annexes et en excluent les autres ne devraient normalement pas être autorisées.*

6. Quoi qu'il en soit, il n'est pas rare la Conférence des Parties décide de préciser que seules certaines populations nationales bien définies sont inscrites aux annexes, ou que certaines populations nationales en sont exclues. Ces cas sont couverts par les annotations des séries -100 et + 200. En fait, pour certains cas couverts par ces annotations, il est évident que les populations concernées ne sont pas, à proprement parler, géographiquement isolées. Elles sont plutôt définies par des frontières nationales (ou infranationales) même si certains individus de l'espèce concernée traversent ces frontières de leur propre volonté. Cela signifie qu'une "population biologique" d'une espèce peut être scindée entre deux annexes, comme cela a déjà été le cas. En réalité, cet état de choses reflète la politique décidée par la Conférence des Parties et mentionnée ci-dessus au point 5, à savoir que l'inscription de populations devrait être faite sur la base de frontières nationales ou continentales. Cette politique est bien inspirée car les contrôles CITES sont effectués sur la base des mouvements transfrontaliers.
7. Cela signifie que dans la pratique, la Conférence des Parties assimile les "populations géographiquement isolées" à des populations définies par des frontières nationales ou continentales ou, dans le cas des baleines, par des frontières géographiques (ou, occasionnellement, d'autres frontières). C'est ainsi qu'elle a décidé que l'interprétation du terme "population" devrait tenir compte de l'application pratique de la Convention et non des définitions biologiques de ce terme.

#### A quoi correspond une population?

8. Comme indiqué par le Secrétariat dans son document CoP12 Doc. 26 préparé conformément à la Convention, en règle générale, un traité devrait être interprété de bonne foi, selon le sens ordinaire que revêtent ses dispositions dans leur contexte, à la lumière de leur objet et du but poursuivi.
9. En conséquence, pour comprendre le sens ordinaire du terme "population", nous sommes partis des définitions données par le *New Shorter Oxford English Dictionary*. Parmi les nombreuses définitions de "population", nous en avons relevé deux qui s'appliquent à la CITES:
  - a) *La mesure dans laquelle un lieu est peuplé ou habité; l'ensemble des habitants d'un pays, d'une ville, d'une région, etc; un ensemble d'habitants.*
  - b) *Un groupe d'animaux, de plantes ou d'êtres humains dont certains membres se reproduisent entre eux.*
10. La définition a) aide à définir l'expression "population géographiquement isolée", utilisée à l'Article I de la Convention. Lorsqu'on dit qu'une population géographiquement isolée est inscrite aux annexes, on se réfère à l'ensemble des animaux ou des plantes (tout le groupe) appartenant à l'espèce et vivant dans une région donnée. La définition b) est une définition de non-spécialiste du terme "population" dans son sens biologique et ne s'applique pas vraiment à la CITES en raison de la référence à la reproduction. En effet, si une population se réduisait à un seul individu (comme c'est le cas, par exemple, de *Cyanopsitta spixii* et de *Geochelone nigra abingdoni*, taxons inscrits à l'Annexe I) ou si, pour toute autre raison, les animaux ou les plantes d'une population ne se reproduisaient pas, la définition b) exclurait la possibilité de la considérer comme une population. Les groupes d'animaux ou de plantes considérés doivent néanmoins être assimilés à des populations pour les besoins de la Convention.
11. Pour les besoins de cette étude, le Comité permanent a prié le Secrétariat de prendre en compte toute définition de population fournie par le Groupe de travail sur les critères. L'explication pertinente figurant dans le rapport du Groupe de travail sur les critères (document CoP12 Doc. 58) est la suivante:

*L'expression "population géographiquement isolée" renvoie à des parties d'une espèce ou d'une sous-espèce se trouvant à l'intérieur de frontières géographiques déterminées. Elle peut aussi*

renvoyer à des populations ou sous-populations, ou, par commodité, aux "stocks", tel que ce mot est compris en gestion des pêcheries.

12. Cela étant, une définition raisonnable pour les besoins de la CITES et la définition utilisée pour les besoins de la discussion de "population géographiquement isolée", est simplement:

tous les individus vivants d'une espèce végétale ou animale particulière présents dans une région donnée, qu'ils se reproduisent ou non, et qu'ils soient ou non indigènes.

13. Pour les besoins de la CITES, l'expression "région donnée" renverra généralement au territoire d'un Etat, sachant que, comme indiqué plus haut, les contrôles CITES sont appliqués sur la base des mouvements transfrontaliers. Cependant, le terme "région" a aussi été défini autrement par la Conférence des Parties. Par exemple, les annotations relatives à *Vicugna vicugna* à l'Annexe II indiquent que cette annexe inclut les populations de certaines provinces et "unités de conservation", ainsi que certaines populations en "semi-captivité". De plus, l'annotation correspondant au petit rorqual *Balaenoptera acutorostrata* à l'Annexe I indique que la "population du Groenland occidental" est exclue de cette annexe. Cette annotation renvoie en fait à la population qui figure dans la Liste de la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine en tant que "stock du Groenland occidental", dont les limites sont définies comme suit "A l'est d'une ligne passant par 75°N 73°30'O, 69°N 59°O, 61°N 59°O, 52°20'N 42°O, et à l'ouest d'une ligne passant par 52°20'N 42°O, 59°N 42°O, 59°N 44°O, Kap Farvel". Cette définition est conforme à la résolution Conf. 9.24, annexe 3, qui stipule que: "Pour les espèces se trouvant hors de la juridiction de tout Etat, l'inscription aux annexes devrait faire usage des dénominations utilisées par d'autres accords internationaux pertinents, le cas échéant, pour définir la population. En l'absence d'un tel accord international, les annexes devraient définir la population par région ou sur la base de coordonnées géographiques."

#### A quoi correspond une population géographiquement isolée?

14. Pour revenir à la question soulevée par le Comité permanent, si une espèce est inscrite à l'Annexe II et qu'une ou plusieurs populations sont transférées à l'Annexe I (ou *vice versa*), les autres populations restent à l'annexe où elles se trouvaient. Bien que ce principe soit évident, son application ne l'est pas forcément parce qu'on ne sait pas toujours vraiment s'il existe d'autres populations, et parce qu'on s'interroge sur le statut des populations introduites et des populations contenues (c'est-à-dire, les populations dans des conditions contrôlées). On s'est en effet demandé comment il convenait de les traiter dans le cadre de la Convention et s'il fallait les considérer comme des "populations" ou comme des "populations géographiquement isolées" pour les besoins de la CITES.

15. Les questions clés qui se posent sont les suivantes:

- a) Peut-on considérer les populations introduites et les populations contenues (*contained*) comme des "populations géographiquement isolées" aux fins de l'Article I, paragraphe a), de la Convention et donc, les inscrire séparément aux annexes sur la base de leur statut?
- b) Si elles ne peuvent pas être inscrites séparément, sont-elles couvertes par l'inscription de l'espèce aux annexes?
- c) Si elles sont couvertes par l'inscription de l'espèce aux annexes, quel est leur statut lorsque des populations d'Etats de l'aire de répartition sont transférées individuellement à une autre annexe ou rayées des annexes?
- d) Si elles ne sont pas couvertes par l'inscription de l'espèce, comment distinguer les spécimens commercialisés, issus de populations introduites et de populations contenues, des spécimens des Etats de l'aire de répartition?

### Les populations introduites

16. Nombreux sont les exemples de spécimens vivants transportés d'un pays où ils sont présents naturellement dans la nature (c'est-à-dire d'un Etat de l'aire de répartition) dans un autre pays, où elles ne le sont pas et où elles ont été renvoyées ou se sont échappées dans la nature, formant ainsi une population introduite de l'espèce (même si l'introduction était accidentelle).
17. Le Secrétariat estime que s'agissant de déterminer quelles populations peuvent être considérées comme "géographiquement isolées", il conviendrait de traiter ces populations introduites de la même manière que les populations des Etats de l'aire de répartition (c'est-à-dire, les Etats où l'espèce est naturellement présente). Cela signifie que si une espèce est inscrite à une annexe et que les populations des Etats de l'aire de répartition sont transférées d'une annexe à une autre, toute population introduite ne sera pas automatiquement transférée avec elles. Si l'intégralité d'une espèce était transférée d'une annexe à une autre, ce transfert s'appliquerait bien entendu à toute population introduite. De plus, la population introduite d'une espèce dans n'importe quel Etat pourrait être inscrite séparément aux annexes et être transférée d'une annexe à une autre, à condition de remplir les critères d'inscription. (Bien entendu, la Conférence des Parties pourrait décider d'établir des critères différents pour l'inscription des populations introduites.)
18. Les deux autres options les plus évidentes consisteraient à:
  - option i) traiter les populations introduites comme des prolongements (donc dépendantes) des populations dont provient le cheptel souche; ou
  - option ii) décider que les populations introduites ne peuvent pas être des "populations géographiquement isolées" (ou ne peuvent pas être des "populations" aux termes de l'Article I, paragraphe 1, de la Convention).
19. Toutefois, ces deux options nieraient l'existence juridique séparée des populations introduites et le droit souverain des Etats sur les ressources naturelles dans les limites de leur juridiction, et omettraient de tenir compte du fait que l'état de conservation d'une population introduite peut être très différent de celui de la population du cheptel souche.
20. L'option i) poserait des problèmes d'application, comme l'illustre parfaitement l'exemple d'introduction suivant: la population de rhinocéros blanc du Sud *Ceratotherium simum simum* d'Afrique du Sud a été transférée à l'Annexe II. Toutes les autres populations de cette sous-espèce sont restées à l'Annexe I. Cependant, plusieurs rhinocéros ont été exportés d'Afrique du Sud et introduits dans d'autres pays africains où l'espèce est éteinte, dont le Botswana, le Kenya, la Namibie, le Swaziland, la Zambie, le Zimbabwe. Certaines de ces exportations ont eu lieu depuis que la population d'Afrique du Sud a été transférée à l'Annexe II. Les individus ainsi transférés, qui provenaient à l'évidence d'une population inscrite à l'Annexe II, font désormais partie d'une population figurant à l'Annexe I. Supposons qu'ils aient une descendance et que la population se développe. Supposons qu'un des Etats possédant une population introduite souhaite autoriser des exportations vers des zoos étrangers pour des programmes d'élevage. L'option i) suggère que la population introduite dans l'Etat voisin devrait être considérée comme "dépendante" de la population d'Afrique du Sud, c'est-à-dire d'une population inscrite à l'Annexe II, alors que dans la pratique, les Parties considèrent qu'elles sont inscrites à l'Annexe I.
21. L'option ii) empêcherait d'inscrire des populations introduites à des annexes séparées. Cependant, dans certaines circonstances, il pourrait se révéler souhaitable d'inscrire une population introduite aux annexes ou d'inscrire des populations des Etats de l'aire de répartition à une annexe et les populations introduites à une autre. La Conférence des Parties a déjà accepté (dans la résolution Conf. 9.24, annexe 3, concernant l'inscription scindée, que "Les inscriptions scindées qui placent certaines populations d'une espèce dans les annexes et en excluent les autres ne devraient normalement pas être autorisées." En conséquence, le principe général qu'il convient d'appliquer est le suivant: lorsqu'une population est inscrite aux annexes, les autres devraient l'être aussi, y compris les populations introduites, mais pas

nécessairement à la même annexe. Les deux exemples ci-après illustrent les problèmes qui peuvent se poser à cet égard.

- a) Les seules populations naturelles d'*Araucaria araucana* se trouvent en Argentine et au Chili, et sont inscrites à l'Annexe I. Il existe des populations introduites dans des pays de la zone tempérée. Cependant, à l'Annexe I l'inscription des populations des Etats de l'aire de répartition ne semble pas en soi justifier l'inscription des nombreuses populations introduites faisant l'objet d'un commerce. En effet, ces dernières ne sont pas menacées d'extinction et ne remplissent pas les critères biologiques d'inscription à l'Annexe I (voir résolution Conf. 9.24).
- b) A la fin du 19<sup>e</sup> siècle, le lièvre *Lepus capensis* a été introduit d'Europe en Argentine, où il a prospéré. Cette population introduite s'est tellement développée que l'Argentine s'est mise à exporter de grandes quantités de viande et de fourrure; vers la fin des années 1970, cette industrie valait des millions de dollars. Les populations de l'espèce vivant dans les Etats de l'aire de répartition pourraient ne pas être considérées comme menacées mais si elles le devenaient et étaient inscrites à l'Annexe I, l'inscription de la population introduite à l'Annexe I ne se justifierait pas pour autant.

#### Populations contenues

22. Nous utilisons ici l'expression "population contenue" pour les animaux et les plantes gardés dans un milieu artificiel, c'est-à-dire tous les animaux et les plantes effectivement confinés loin de leur milieu naturel, et pas seulement les animaux gardés en "milieu contrôlé" [résolution Conf. 10.16 (Rev.)] et les plantes maintenues "dans des conditions contrôlées" (résolution Conf. 11.11). Dans la pratique, cela signifie que les populations contenues sont en fait des populations qui ont été introduites, mais dans un milieu contenu et non dans la nature.
23. Lorsqu'une espèce inscrite à l'Annexe II est transférée à l'Annexe I, il est évident que les populations contenues sont alors aussi inscrites à l'Annexe I. Mais qu'en est-il si seules certaines populations des Etats de l'aire de répartition sont transférées à l'Annexe I et que d'autres restent à l'Annexe II? Considérons le cas suivant: des spécimens d'une espèce de l'Annexe II sont placés dans un milieu contenu et, par élevage ou par reproduction, une importante population se développe en milieu contenu; par la suite, la population de l'aire de répartition qui a produit le cheptel souche est transférée à l'Annexe I. Quel est alors le statut de la population contenue inscrite aux annexes? Quel est son statut si le cheptel souche inclut des spécimens provenant de populations inscrites à l'Annexe I et de populations inscrites à l'Annexe II? Si des spécimens de la population contenue font l'objet d'un commerce international, le permis doit indiquer l'annexe à laquelle l'espèce est inscrite. Bien entendu, même si l'espèce est à l'Annexe I, les spécimens élevés en captivité ou reproduits artificiellement peuvent être commercialisés – à condition d'avoir été produits conformément aux définitions susmentionnées – soit en les considérant comme des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II (en vertu de l'Article VII, paragraphe 4), soit en les munissant d'un certificat d'élevage en captivité (en vertu de l'Article VII, paragraphe 5). Cependant, bon nombre de spécimens de populations contenues ne correspondent pas à ces définitions du fait, par exemple, que le cheptel souche n'a pas été acquis licitement ou que l'acquisition licite ne peut pas être prouvée.
24. Le Secrétariat estime que les populations contenues devraient être traitées comme les populations introduites. Cela permettrait d'inscrire des populations contenues à des annexes distinctes, en spécifiant les populations contenues concernées. Lorsque la population d'une espèce se trouvant dans un pays est transférée d'une annexe à une autre, ce transfert inclut automatiquement tous les spécimens se trouvant dans ce pays, qu'ils fassent partie d'une population sauvage ou d'une population contenue. Cependant, lorsque les populations désignées de certains Etats – mais pas l'espèce biologique entière – sont transférées d'une annexe à une autre, il devrait être clair que les populations contenues se trouvant ors de ces Etats ne seront pas automatiquement transférées en même temps, sauf si la proposition le précise. Par exemple, dans le cas d'une espèce inscrite à l'Annexe II naturellement présente dans l'Etat A et l'Etat B, si la population de l'Etat A est transférée à l'Annexe I, il devrait être évident que les populations qui resteront à l'Annexe II sont la population de l'Etat B et toutes les populations contenues d'autres

Etats. Si une proposition de transfert à l'Annexe I de la population de l'Etat B (concernant cette population et non les populations qui restent à l'Annexe II) est acceptée, les populations contenues restent à l'Annexe II.

#### Conclusion et recommandations

25. De toute évidence, nous avons besoin d'une résolution de la Conférence des Parties pour lever toute ambiguïté concernant l'inscription aux annexes de populations géographiquement isolées, ainsi que d'une politique relative à l'amendement des annexes, lorsque le transfert d'une ou plusieurs populations d'une espèce d'une annexe à une autre ne laisse à l'annexe de départ que les populations introduites ou les populations contenues.
26. Le Secrétariat recommande à la Conférence des Parties d'adopter le projet de résolution joint en annexe au présent document.

PROJET DE RESOLUTION DE LA CONFERENCE DE S PARTIES

Inscription aux annexes de populations géographiquement isolées

RAPPELANT que l'Article I, paragraphe 1 a), de la Convention, définit l'espèce comme "toute espèce, sous-espèce, ou une de leurs populations géographiquement isolée";

RECONNAISSANT que, en conséquence, des populations géographiquement isolées peuvent être inscrites à n'importe quelle annexe de la Convention;

RECONNAISSANT la nécessité de clarifier le statut des populations introduites et des populations contenues d'espèces inscrites aux annexes, ainsi que les dispositions applicables aux spécimens de ces populations;

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

ADOpte les définitions suivantes:

- a) une "population" est l'ensemble des animaux vivants ou des plantes vivantes d'une espèce donnée dans une région spécifiée – que ces animaux ou ces plantes se reproduisent ou non entre eux, et qu'ils soient ou non indigènes – y compris les populations introduites et les populations contenues;
- b) une "population introduite" est une population établie sur le territoire d'un Etat où elle n'est pas naturellement présente; et
- c) une "population contenue" est une population gardée dans un milieu artificiel effectivement confiné et éloigné du milieu naturel de l'espèce; et

DECIDE que:

- a) seules les populations définies au paragraphe a) ci-dessus, y compris les populations introduites et les populations contenues, peuvent être considérées comme des "populations géographiquement isolées" selon l'Article I, paragraphe a), de la Convention, et peuvent donc être considérées comme des "espèces" aux fins de la Convention; et
- b) lorsque l'inscription aux annexes, la suppression des annexes, ou le transfert entre annexes de la population d'une espèce d'Etats spécifiés est proposé, le transfert ne concerne pas la population de tout Etat de l'aire de répartition ni la population introduite ou contenue de tout Etat, autres que ceux ayant été spécifiés.