

Sustainable eNews

www.iwmc.org

SPECIAL EDITION

December 2004



IWMC
World Conservation Trust

ULTRA VIRES

Lettre ouverte au Secrétaire général de la CITES

Monsieur le Secrétaire général,

L'expression latine qui sert de titre à cette lettre signifie, comme vous le savez, commettre un excès de pouvoir. Déclarer que la Conférence des Parties commettrait un excès de pouvoir en prenant une mesure particulière est donc un acte grave qui, surtout lorsqu'il est accompli par le Secrétariat, devrait être pleinement justifié. Une telle déclaration a été faite, à la CdP13, dans ce qui fut probablement le dernier document produit par le Secrétariat, le document CoP13 Doc. 51 Addendum. En fait, nous devrions plutôt parler d'un non-document, puisqu'il n'a pas été examiné par la Conférence des Parties et n'a même pas été publié sur le site internet du Secrétariat. Il a néanmoins été rédigé et mis en circulation, peut-être dans l'espoir que le débat sur la question soit rouvert en séance plénière, et son contenu est préoccupant. Et ce d'autant plus lorsqu'il apparaît, selon diverses sources dignes de confiance, que cela a été fait après une séance du Bureau de la Conférence au cours de laquelle le Secrétariat aurait essayé, sans succès, d'imposer son point de vue, en prétendant qu'il représente l'autorité chargée d'interpréter la Convention et les décisions de la Conférence des Parties. Si elle était confirmée, une telle prétention serait elle effectivement *ultra vires*.

Que dire de la justification? Celle qui apparaît dans le document est inacceptable, pour les raisons qui suivent. Le document en question fait référence au débat sur la révision de la résolution Conf. 11.11, Réglementation du commerce des plantes, et porte en particulier sur la définition de l'expression 'reproduites artificiellement', notamment quant à l'utilisation des graines prélevées dans la nature. Le débat, qui avait commencé au sein du Comité pour les plantes, fut très controversé, parce que les Etats-Unis d'Amérique, qui avaient été désignés pour présider un groupe de travail, contestaient l'interprétation donnée à cette partie de la résolution par la plupart des Parties. La controverse fut exacerbée par le brusque changement d'opinion du Secrétariat, dans le courant de l'année 2003.

Avant de poursuivre, nous devons rappeler que lorsque la première définition de l'expression 'reproduites artificiellement' avait été examinée puis adoptée par la Conférence, à la CdP2 à San José du Costa Rica, en 1979, l'omission du qualificatif 'sauvages' après les mot 'graines', et d'autres propagules, ne fut pas la conséquence d'un oubli par inadvertance mais fut décidée en

pleine conscience. La Conférence suivait ainsi l'opinion exprimée en premier lieu par l'Australie qui, dans un document soumis à la session, indiquait que selon sa législation, les plantes produites par graines dans un milieu contrôlé étaient considérées comme reproduites artificiellement, que ces graines soient d'origine sauvage ou non. Ceci ne fut jamais modifié, jusqu'à la CdP13, en dépit de diverses révisions de la résolution originelle.

La possibilité d'utiliser des graines sauvages pour produire des plantes reproduites artificiellement est acceptée par la plupart des Parties, au moins, et l'était par le Secrétariat (par exemple dans le Manuel du participant, Séminaire de formation CITES, Afrique du Sud, 1997, et du fait de l'enregistrement d'une pépinière chilienne reproduisant ainsi des spécimens de l'espèce *Araucaria araucana*), ainsi que par vous-même, Monsieur le Secrétaire général. En effet, dans une note au chapitre 14 de la septième édition de *L'Evolution de la CITES* (2003), vous écrivez: "... on peut faire pousser les plantes vivantes à partir de graines, de boutures, etc., prélevées dans la nature; ces plantes sont ensuite considérées comme reproduites artificiellement".

Pour justifier sa position, le Secrétariat, dans le 'document' dont il est ici question, répète ce qui avait été dit de façon péremptoire par son représentant à la cinquième séance du Comité I, à savoir que "les spécimens de plantes prélevés dans la nature ne peuvent jamais être décrits comme étant reproduits artificiellement". Comment ne pas être d'accord avec une telle lapalissade? Ce serait absurde, comme de réfuter le fait que cinq minutes avant sa mort le maréchal de la Palice était toujours vivant. Le problème réside dans le fait que cette phrase du Secrétariat implique qu'à son avis, une graine et la plante qui en est issue sont un seul et même spécimen, donc une plante entière. Sur cette base, le Secrétariat conclut que l'adoption d'une interprétation comme celle proposée dans le document CoP13 Com. I. 10, acceptée par le Comité I avant d'être adoptée par la Conférence, est *ultra vires*. Bien que la Conférence des Parties, et non pas le Secrétariat, eût pu ou puisse en décider ainsi, elle ne l'a jamais fait et n'a jamais eu l'intention de le faire. Elle n'a jamais considéré les graines comme des plantes mais toujours comme des 'spécimens' décrits à l'Article I de la CITES comme des 'parties et produits'. Cela détruit l'argument du Secrétariat.

Ceci est important également pour une autre raison. En effet, si les graines étaient considérées comme des plantes entières, il ne serait pas possible de les exempter des dispositions de la Convention, ainsi qu'elles le sont pour la plupart des espèces inscrites aux Annexes II et III. Si le nouveau raisonnement du Secrétariat devait être suivi, alors la plupart des annotations relatives à ces espèces devraient être modifiées pour en exclure les graines, le même terme ne pouvant être défini différemment en fonction de l'usage que l'on en fait. Nous pouvons croire que la Conférence des Parties ne prendra jamais une telle décision.

Poursuivant sa justification, le Secrétariat indique que le texte proposé "reflète une situation similaire à celle rencontrée dans le domaine de la faune" [traduction du texte anglais], situation que la CITES a surmontée par le biais du concept de l'élevage en ranch. Ce faisant, le Secrétariat omet, tout comme les Etats-Unis précédemment, ce que les Parties ont admis à répétition, notamment dans le préambule de la résolution Conf. 11.11, à savoir que la faune et la flore sont différentes et doivent être traitées différemment. C'est ce qui explique pourquoi les Parties ont adopté des définitions fondamentalement différentes pour les expressions 'élevés en captivité' et 'reproduites artificiellement', la seconde excluant notamment l'exigence relative à la deuxième

génération. En outre, les Parties reconnaissent que la reproduction artificielle “a un effet favorable sur l'état de conservation des populations sauvages” et “pourrait renforcer l'intérêt vis-à-vis de la conservation dans les aires de répartition” (voir le préambule de la résolution Conf. 9.19). Elles n'expriment pas la même reconnaissance en ce qui concerne l'élevage en captivité. Nous n'avons pas le sentiment que cela devrait être modifié. Nous sommes vraiment persuadés que ce serait contre-productif.

Nous sommes en revanche d'accord qu'il était raisonnable d'établir certaines mesures de sauvegarde concernant la récolte des graines sauvages, également pour la production de plantes reproduites artificiellement. Cela a été fait à Bangkok. Toutefois, les conditions à remplir et la limitation de l'utilisation de graines sauvages essentiellement aux espèces d'arbres nous paraissent excessives. Par conséquent, la révision de la définition de l'expression ‘reproduites artificiellement’ adoptée à la CdP13 ne saurait être considérée comme une simple clarification de la définition antérieure, ce qui était pourtant ce que demandait la décision 12.11, paragraphe e); la nouvelle définition est effectivement beaucoup plus restrictive que ne l'était celle donnée par la résolution Conf. 11.11.

Nous sommes également satisfaits que la Conférence des Parties ait adopté les deux projets de décisions du document CoP13 Com. I. 9 sans avoir supprimé les mots “en ce qui concerne la production de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I issues de graines et de spores ramassés dans la nature”. Cette suppression avait été suggérée par le Secrétariat dans son insistance à défendre sa propre opinion sur la question, pour des raisons qui restent inconnues et qu'il serait intéressant de connaître.

Comment devons-nous interpréter le dernier paragraphe du document CoP13 Doc. 51 Addendum? C'est là une autre question. Juste comme un refus de la part du Secrétariat d'entreprendre un travail dont la Conférence des Parties l'a chargé? Cela aussi serait commettre un excès de pouvoir, et ce serait contraire à l'Article XII, paragraphe 2 i), de la Convention, aux termes duquel le Secrétariat doit “remplir toutes autres fonctions que peuvent lui confier les Parties”. En outre, il est très exagéré de prendre pour excuse que d'apporter des modifications à la résolution Conf. 9.19, afin d'éliminer des incohérences avec la résolution Conf. 11.11 révisée, est sujet à des interprétations variées et qu'il serait préférable que de tels jugements soient prononcés par la Conférence des Parties. En premier lieu, nous ne pensons pas que cela soit vrai, le travail demandé revenant essentiellement à transposer un libellé d'une résolution à une autre. De plus, le Secrétariat procède constamment à des interprétations, en particulier lorsqu'il fait des recommandations, ainsi qu'il doit en faire. Il ne fait guère de doute qu'il saura amender la résolution Conf. 9.19 de manière appropriée. De toute façon, toutes les interprétations du Secrétariat peuvent être contestées par la Conférence des Parties, laquelle a toujours le dernier mot.

Au lieu de cela, le Secrétariat aurait été mieux inspiré s'il avait rappelé au Comité I qu'il n'avait pas le pouvoir d'exempter “les plantes entières, reproduites artificiellement, en pots ou autres petits récipients, chaque envoi étant accompagnés d'une étiquette ou d'un document indiquant le nom des taxons et le texte: ‘reproduites artificiellement’”. En effet, la Convention ne permet aucune dérogation pour les plantes entières, qu'elles aient été prélevées dans la nature ou qu'elles soient reproduites artificiellement. Comme il est indiqué dans le rapport résumé CoP13 Com. I Rep. 10, cette dérogation, relative à des espèces du genre *Taxus*, avait été suggérée, de

façon surprenante, par la délégation des Pays-Bas, au nom des 25 Etats membres de la Communauté européenne. Elle a été approuvée par le Comité I, ce qui s'est passé sans aucune réaction de quelque Partie, observateur ou membre du Secrétariat (dont deux botanistes étaient présents) que ce soit. Nous aurions pu réagir mais nous devons admettre que nous ne nous trouvions pas dans la salle lorsque cela s'est produit. Ce n'est qu'après la session que nous avons découvert cette erreur. C'est en fait peu avant de prendre connaissance de la notification aux Parties n° 2004/073 du 19 novembre, dans laquelle le Secrétariat a judicieusement inséré une note de bas de page pour signaler l'erreur et indiquer qu'il soumettra la question au Comité permanent. En ce qui concerne la note, le Secrétariat aurait pu ajouter toutefois que les spécimens en question pourraient être commercialisés d'une manière similaire à la 'dérogation', à condition que le document requis (cela ne s'appliquerait pas à l'étiquette) soit un certificat phytosanitaire délivré conformément à la résolution Conf. 12.3, partie VII.

Si le Secrétariat n'a pas su conseiller les Parties correctement au sujet de ce qui précède et se trouve maintenant contraint de proposer une démarche pour réparer l'erreur commise, nous devons aussi faire observer qu'il les a mal avisées, au cours de l'ultime séance plénière, au sujet de l'amendement à la proposition CoP13 Prop. 40 introduit par la délégation des Etats-Unis (voir le document CoP13 Plen. 5). "Le Secrétariat rappelle que la proposition CoP13 Prop. 42, qui proposait l'amendement de la note 8 sur *Phalaenopsis*, a été retirée et qu'elle ne peut donc plus être considérée, [ce qui est parfaitement correct] de sorte que l'amendement proposé par la délégation des Etats-Unis serait contraire à une note existante." Cette dernière remarque impliquait évidemment que l'amendement, de l'avis du Secrétariat, n'était pas recevable en ce qui concernait le genre *Phalaenopsis*. Heureusement, la Conférence n'a pas pris cette remarque erronée en considération et a adopté la proposition CoP13 Prop. 40, telle qu'amendée par la délégation des Etats-Unis.

Pour conclure, nous estimons regrettable que le Secrétariat ait tenté, de diverses manières, d'imposer son point de vue au sujet d'une question d'importance, sans prendre en considération comme il convenait les conséquences possibles pour les Parties et, ce qui n'est pas moins important, pour la conservation d'espèces inscrites à la CITES, et qu'il n'ait pas été à même d'aviser la Conférence à temps et de manière appropriée. Dans le premier cas, heureusement, les Parties n'ont pas suivi le Secrétariat; elles ont néanmoins été poussées à adopter des mesures qui sont probablement trop strictes. En ce qui concerne le second point, nous espérons, Monsieur le Secrétaire général, que le Comité permanent saura corriger l'erreur commise.

Veillez agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de notre considération distinguée.

Le vice-président exécutif



Jaques Berney