

La CITES et la pêche commerciale  
Les relations entre la CITES, et la FAO et les ORGP  
par J. Berney, IWMC World Conservation Trust

***Avant-propos:***

Le présent document n'a pas été élaboré en tant que contribution à la révision des critères CITES d'amendement des Annexes I et II. Il est publié cependant en relation avec la large discussion qui entoure l'inscription possible de ressources marines exploitées à des fins commerciales et le conflit potentiel, qui lui est lié, entre la CITES et les milieux de la pêche, discussion dans laquelle la révision des critères joue un rôle important. Il n'a pas été préparé non plus pour dire que tout est parfait en matière de pêche et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire d'inscrire des espèces marines aux annexes CITES. Son propos est d'expliquer comment fonctionne la CITES et comment elle affecterait ou pourrait affecter les milieux de la pêche si de telles ressources étaient inscrites aux annexes CITES sans leur accord et leur soutien. Il est principalement destiné aux représentants des milieux de la pêche, dont la connaissance de la CITES est, de toute évidence, en général insuffisante. Il est donc souhaité qu'il les aide à agir efficacement à tous les niveaux pour atteindre leurs propres objectifs et empêcher que des mesures qui ne sont pas considérées comme pertinentes, si elles ne vont pas à l'encontre des buts recherchés, leur soient imposées.

***Introduction:***

Pendant la période de préparation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), elle a commencé au début des années 60, de même que lors de la conférence plénipotentiaire (Washington, D.C., mars 1973) au cours de laquelle elle fut adoptée, il est évident que, pour diverses raisons, il n'était pas envisagé de couvrir les espèces marines soumises à une pêche à grande échelle. Aucune espèce de ce type ne fut inscrite aux Annexes I et II alors adoptées.

Néanmoins, étant donné le libellé de la Convention, il ne fait aucun doute que tout animal ou toute plante sauvage, dont ceux qui vivent en haute mer, peut être inscrit aux annexes CITES, à la condition toutefois, en principe tout au moins, qu'elle soit ou puisse être affectée par le commerce, selon la définition que la Convention donne à ce terme. Ceci est d'ailleurs rappelé par la Conférence des Parties à la CITES dans le préambule de sa résolution Conf. 9.24 sur les critères d'amendement des Annexes I et II. A Washington déjà, un certain nombre d'espèces marines ont été inscrites aux Annexes I et II, en particulier des cétacés et des tortues, et même quelques poissons comme le coelacanth, lequel avait certainement une valeur commerciale, qu'il n'a pas perdue, mais qui ne fait pas l'objet d'une pêche à grande échelle.

En outre, lorsque la CITES fait référence aux espèces marines et aux organismes intergouvernementaux compétents, ou à tout autre traité, convention ou accord international accordant une protection aux espèces marines, il est évident qu'elle vise essentiellement les baleines, la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine et la Commission baleinière internationale (CBI), bien que ni le traité ni l'institution ne soient mentionnés dans le texte de la Convention. Le seul traité expressément cité, du moins dans le texte anglais, concerne le Droit de la mer et pour indiquer qu'aucune disposition de la CITES ne préjuge les revendications et positions juridiques, présentes ou futures, de tout Etat touchant le droit de la mer, et la nature et l'étendue de sa juridiction côtière et de la juridiction qu'il exerce sur les navires battant son pavillon.

Bien que la CITES n'ait pas été modifiée depuis sa création, si ce n'est sur un point sans rapport avec la question en discussion, l'idée que des espèces de poissons marins exploitées à des fins commerciales devraient être inscrites aux annexes a émergé aux environs des années 90 et a considérablement progressé depuis 1992. Ce fut sans aucun doute le résultat de la pression accrue de certaines ONG, qui étaient peut-être vraiment préoccupées par les problèmes liés à l'exploitation des ressources marines, ou qui trouvaient dans la CITES un forum pour la présentation de leurs opinions et de leurs philosophies inégalées dans le domaine de la conservation et de la protection des espèces sauvages, particulièrement si on le compare à la FAO et aux organisations régionales de gestion de la pêche (ORGP). Elles furent capables de persuader quelques gouvernements d'appuyer leur vision des choses et de soumettre quelques propositions d'amendement, mais sans le succès espéré.

A la huitième session de la Conférence des Parties (CdP8, Kyoto, 1992), la Suède proposa l'inscription du thon rouge de l'Atlantique, en partie à l'Annexe I et en partie à l'Annexe II. La proposition fut cependant retirée, suite à l'engagement de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) de prendre des mesures appropriées en faveur de l'espèce, ce qu'elle fit, au moins dans une certaine mesure. La proposition fut cependant soumise à nouveau par le Kenya, pour examen à la CdP9 (Fort Lauderdale, 1994), mais fut retirée quelques jours plus tard. A la CdP10 (Harare, 1997), les Etats-Unis d'Amérique proposèrent l'inscription à l'Annexe I de tous les Pristiformes mais la proposition fut largement rejetée. Ils proposèrent en outre la constitution d'un groupe de travail sur les poissons de mer, ce qui fut aussi rejeté. En revanche, la proposition de l'Allemagne et des Etats-Unis d'inscrire tous les Acipenseriformes à l'Annexe II fut acceptée par consensus. Elle avait été appuyée en particulier par les plus importants producteurs de caviar, le principal produit des esturgeons se trouvant dans le commerce international. Enfin, à la CdP11 (Gigiri, 2000), l'inscription aux Annexes I ou II de trois espèces de requins fut proposée par l'Australie, les Etats-Unis et le Royaume-Uni. Les trois propositions furent rejetées, bien qu'à une très faible majorité en ce qui concerne le requin pèlerin (*Cetorhinus maximus*).

Après le rejet de sa proposition d'inscrire le requin pèlerin à l'Annexe II, le Royaume-Uni a demandé son inscription à l'Annexe III. Celle-ci est entrée en vigueur le 13 septembre 2000. Outre les animaux, morts ou vivants, qui, par définition, sont soumis aux dispositions de l'Article V de la Convention sur la réglementation du commerce des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe III, le Royaume-Uni a demandé que seuls les ailerons et les parties d'ailerons fassent l'objet des contrôles CITES, ainsi que le permet l'Article I, paragraphe b) ii). Il convient de signaler aussi que la CITES ne couvre pas le commerce des spécimens d'espèces de l'Annexe III pris dans les eaux internationales.

Afin d'être complet à l'égard des espèces marines, il faut ajouter que tous les coraux durs ont été inscrits à l'Annexe II à la CdP5 (Buenos Aires, 1985), à l'exception du corail noir déjà inscrit depuis la CdP3 (New Delhi, 1981), que les bénomies (*Tridacnidae*) ont tous été inscrits à l'Annexe II à la CdP4 (Gaborone, 1983) et à la CdP5, et que le strombe géant ou lambis (*Strombus gigas*) a été inscrit à l'Annexe II à la CdP9 (Fort Lauderdale, 1994). Bien que ces espèces, de même que les Acipenseriformes, fassent l'objet d'un commerce international important, elles ne peuvent figurer dans la catégorie des espèces marines soumises à une pêche à grande échelle au niveau mondial. Aucune d'elles n'a été inscrite aux annexes CITES en dépit de l'opposition des principaux Etats des aires de répartition et des pays ayant une industrie de pêche importante, et aucune n'a fait l'objet de réserves.

En conclusion, peut être à l'exception du requin pèlerin qui vient d'être inscrit à l'Annexe III, il est possible de dire qu'aucune espèce marine soumise à une pêche à grande échelle n'est inscrite aux annexes CITES, en dépit de quelques sérieux efforts.

### ***Comment les préoccupations des milieux de la pêche ont-elles émergé?***

Au vu de la conclusion ci-dessus, on peut se demander pourquoi les milieux de la pêche (Etats, organisations, industries, individus) devraient s'inquiéter de la CITES, comme ils le font depuis peu, bien qu'il ne faille pas oublier l'opposition exprimée lors de plusieurs sessions de la Conférence des Parties. Les milieux de la pêche pourraient estimer qu'il suffit d'être présent aux sessions au cours desquelles des propositions d'inscription sont examinées pour s'assurer qu'un nombre suffisant de Parties s'opposera avec succès à leur adoption.

Cependant, après l'adoption, à la CdP9, de nouveaux critères d'amendement des Annexes I et II (résolution Conf. 9.24) et en dépit de la tentative manquée, à la CdP10, de création d'un groupe de travail sur les poissons de mer, et certainement aussi en raison de l'effort de plus en plus grand de certaines ONG en faveur de l'inscription d'espèces de poissons aux annexes CITES, un certain nombre de personnes ont eu l'impression que certains des critères, en particulier les critères biologiques pour l'inscription à l'Annexe I, présentaient des dangers pour l'industrie de la pêche. Le Sous-Comité du commerce du poisson du Comité des pêches (COFI) de la FAO fut mis en alerte à sa session de Brême, en 1998, et un examen des critères fut proposé. Le Sous-Comité désigna "un groupe spécial chargé d'élaborer des suggestions quant aux meilleurs moyens d'effectuer cet examen scientifique, qui déboucheront peut-être sur des propositions d'amendement des critères de la CITES et/ou leur interprétation appropriée dans le contexte des espèces de poissons marins exploitées à grande échelle à des fins commerciales". Le Groupe spécial de la FAO se réunit au Cap en novembre 1998 et suggéra les étapes d'un examen scientifique

des critères CITES actuels. Les suggestions furent examinées à la 23e session du COFI (Rome, février 1999) et furent avalisées.

A ce stade, il convient d'indiquer que, conformément à la résolution Conf. 9.24, le texte et les annexes de ladite résolution doivent faire l'objet d'une révision complète avant la CdP12 (prévue dans la seconde moitié de 2002), du point de vue de la validité scientifique des critères, des définitions, des notes et des lignes directrices, ainsi que de leur applicabilité à différents groupes d'organismes. A la CdP11, les modalités de la révision ont été adoptées. Elles incluaient la constitution d'un Groupe de travail sur les critères (GTC) et l'établissement d'un processus de révision et d'un calendrier. Le GTC, présidé par l'Australien Robert W. Jenkins, ancien président du Comité CITES pour les animaux, et servi par le Secrétariat, devait être composé de 12 membres choisis parmi les membres et membres suppléants du Comité pour les animaux et du Comité pour les plantes. Le GTC devait aussi coopter quatre experts pour l'aider à entreprendre la révision, dont des représentants d'organisations telles que la FAO et l'OIBT (Organisation internationale des bois tropicaux). Le GTC s'est réuni à Canberra (Australie) du 2 au 4 août 2000 et il a soumis un rapport au Secrétariat, qui a été envoyé aux Parties et aux organisations internationales compétentes aux fins de consultation. Ensuite, le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes auront une session commune (elle est prévue du 7 au 9 décembre 2000 à Shepherdstown, Virginie-Occidentale, Etats-Unis), avec la participation des experts cooptés, pour préparer un nouveau rapport, qui devrait aussi faire l'objet d'une consultation auprès des Parties. En novembre 2001, les présidents du Comité pour les animaux et du Comité pour les plantes devraient élaborer le rapport final, qui devrait être soumis au Comité permanent avant la fin de l'année. Enfin, en mars-avril 2002, le Comité permanent devrait envisager l'adoption du rapport et sa présentation à la CdP12, où les critères révisés devraient être adoptés.

Le Secrétariat de la FAO, avec l'aide de trois consultants, a examiné le rapport du Groupe spécial d'experts et a préparé un rapport approfondi intitulé *Evaluation de la pertinence des critères d'établissement de la liste des espèces aquatiques faisant l'objet d'une exploitation commerciale au titre de la CITES*, qui a été publié en tant que Circulaire sur les pêches N° 954. Le Secrétariat de la FAO a ensuite produit un autre document, *Les points clés d'une évaluation de la pertinence des critères d'établissement de la liste des espèces aquatiques faisant l'objet d'une exploitation commerciale au titre de la CITES*, un résumé des points clés et des conclusions décrits dans la Circulaire sur les pêches.

A la fin de juin 2000, la FAO a convoqué, à Rome, une Consultation technique sur la pertinence des critères d'établissement de la liste des espèces aquatiques faisant l'objet d'une exploitation commerciale au titre de la CITES. La Consultation technique, qui comprenait les représentants de 60 Etats Membres de la FAO et des observateurs d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales, a représenté une étape importante du processus engagé par la FAO. Le seul but de la Consultation était toutefois d'examiner le document sur les points clés et les conclusions, bien qu'un certain nombre de participants, représentant des Etats Membres ou des organisations, ont fait remarquer que certaines questions importantes n'étaient pas traitées dans le document ou pas de manière aussi approfondie qu'elles auraient dû l'être. Il est apparu aussi clairement aux participants ayant été impliqués dans le passé dans les affaires de la CITES que ceux qui avaient élaboré le document, ainsi que la Circulaire sur les pêches N° 954, et de nombreux participants à la Consultation avaient une connaissance plutôt faible, s'ils en avaient une, de la CITES et des implications qu'elle pourrait avoir sur les pêches à grande échelle. Néanmoins, la Consultation fut certainement utile et même si elle ne les a pas discutées, plusieurs questions furent soulevées et de nombreux participants améliorèrent leur connaissance de la CITES et de ses effets potentiels.

### ***Commentaires sur les documents de la FAO:***

Les commentaires qui suivent ne sont pas destinés à l'examen d'éléments n'ayant pas d'importance réelle quant au propos du présent document. Ils sont formulés pour expliquer comment fonctionne la CITES et pour traiter de questions relatives aux effets que l'inscription d'espèces aux annexes CITES auront ou pourraient avoir sur les pêches.

### **Les espèces considérées**

Les documents traitent de la plupart des espèces aquatiques exploitées à des fins commerciales. Ils couvrent

les espèces marines et d'eau douce, les poissons et les invertébrés, mais aussi les mammifères et les oiseaux marins, ainsi que des reptiles et des amphibiens, bien qu'aucune référence ne soit faite aux deux dernières catégories. Par ailleurs, il est à peine fait référence aux coraux, qui sont aussi des espèces aquatiques exploitées à des fins commerciales, si ce n'est pour évoquer les poissons et invertébrés des récifs coralliens. Ainsi, les documents traitent d'un certain nombre d'espèces qui sont déjà inscrites aux annexes CITES, telles les cétacés, certains autres mammifères marins, les bécasses et le strombe géant, et un nombre plutôt restreint d'espèces de poissons vivant pour la plupart en eau douce.

Cette large couverture a pour effet de traiter de questions de natures diverses, dont certaines ne semblent pas poser de problèmes sérieux au sein de la CITES, et qui ne sont pas clairement du ressort du COFI et/ou des accords marins régionaux. Les baleines, par exemple, ainsi que les tortues de mer, constituent des cas particuliers. Il aurait été préférable que les documents concentrent leur attention sur les espèces faisant l'objet d'une exploitation commerciale à grande échelle, ainsi qu'il était suggéré dans la proposition acceptée à Brême, en 1998. Cette approche fut en fait prise en compte par la Consultation technique, puisqu'elle a, à juste titre, décidé de n'examiner que les espèces de poissons et d'invertébrés de mer et des grands plans d'eau douce.

### Le risque d'extinction relatif aux organismes aquatiques

Les documents de la FAO examinent longuement cette question, prenant en compte divers facteurs. Il s'agit d'une question plutôt technique que le présent document n'examinera pas. Toutefois, il faut faire remarquer que l'importance donnée au risque d'extinction illustre une fausse perception de la CITES, au sein des milieux de la pêche en particulier, selon laquelle elle ne traite ou ne devrait traiter que des espèces menacées d'extinction.

Contrairement à la conclusion que l'on peut tirer de l'énoncé du titre complet de la CITES, cette Convention ne couvre pas que des espèces menacées d'extinction. Le titre ne reflète donc pas le contenu réel de la CITES et il aurait dû être modifié, comme cela avait été proposé dans le projet de plan stratégique de la CITES élaboré par un groupe de travail du Comité permanent. Le changement ne fut cependant pas retenu dans le Plan stratégique adopté à la CdP11. Ainsi, ceux qui ne sont pas des familiers de la CITES continueront d'être induits en erreur.

La plus large couverture de la CITES est confirmée par l'évolution historique de son élaboration, ainsi que par les définitions suivantes des trois annexes dans lesquelles les espèces qu'elle couvre sont inscrites.

L'**Annexe I** comprend toutes les espèces menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce international. En fait, elle ne comprend pas nécessairement toutes ces espèces et il est évident qu'elle comprend aussi des espèces qui soit ne sont pas réellement menacées d'extinction, soit ne sont ni réellement ni potentiellement affectées par le commerce international.

L'**Annexe II** comprend toutes les espèces qui, bien que n'étant pas nécessairement menacées d'extinction (ceci illustre la contradiction avec le titre), pourraient le devenir si leur commerce n'était pas soumis à une réglementation stricte, ainsi que d'autres espèces qui doivent faire l'objet d'une réglementation, afin de rendre efficace le contrôle du commerce de certaines espèces inscrites.

L'**Annexe III** comprend des espèces, inscrites à la demande de Parties, qui sont soumises à une réglementation par ces Parties et qui nécessitent la coopération des autres Parties pour le contrôle du commerce. Nombreuses sont ces espèces qui, même si elles sont menacées d'extinction dans le pays ayant demandé leur inscription (de nombreuses ne le sont pas et sont même abondantes), ne sont pas ainsi menacées au niveau mondial. Par définition, les espèces, ou leurs populations, qui vivent dans les eaux internationales ne peuvent pas être inscrites à l'Annexe III. Néanmoins, toute Partie peut demander l'inscription à l'Annexe III d'une espèce vivant dans ses eaux territoriales, si elle fait l'objet d'une réglementation (voir ci-dessus le cas du requin pèlerin vivant dans les eaux du Royaume-Uni).

Il est important pour les milieux de la pêche d'être conscients de ce qui précède et de ne pas croire, parce que, comme indiqué dans les documents de la FAO, aucun des cas repérés d'extinctions récentes ne faisait l'objet d'une exploitation commerciale ou ne souffrait d'une mortalité importante sous forme de prises incidentes, qu'aucune espèce exploitée à des fins commerciales qui n'est pas réellement menacée d'extinction ne peut pas

être inscrite aux annexes CITES. Les annexes actuelles contiennent de nombreuses espèces de ce type.

## **BOX**

**Contrairement à la conclusion que l'on peut tirer de l'énoncé du titre complet de la CITES, cette Convention ne couvre pas que des espèces menacées d'extinction. ... Il est important pour les milieux de la pêche d'être conscients de ce qui précède et de ne pas croire, parce que, comme indiqué dans les documents de la FAO, aucun des cas repérés d'extinctions récentes ne faisait l'objet d'une exploitation commerciale ou ne souffrait d'une mortalité importante sous forme de prises incidentes, qu'aucune espèce exploitée à des fins commerciales qui n'est pas réellement menacée d'extinction ne peut pas être inscrite aux annexes CITES. ... Si l'on considère les listes actuelles d'espèces dans les annexes CITES, il apparaît évident que de nombreuses espèces marines exploitées à des fins commerciales pourraient être inscrites à l'Annexe II sur la base des critères en vigueur et de la façon dont la CITES est mise en oeuvre par la Conférence des Parties.**

### Le contexte de la CITES par rapport aux autres systèmes de conservation des ressources marines

Cette partie contient aussi des déclarations qui illustrent le manque de compréhension de la CITES. La première phrase de la Circulaire sur les pêches N° 954 dit que, parce que la CITES est conçue pour aider à la conservation des espèces risquant l'extinction, il s'agit d'un outil de conservation du dernier recours. Plus loin, dans la même Circulaire, il est dit: parce que les réglementations CITES ne seraient généralement invoquées que pour des niveaux de population de poissons matures très bas, ... Si l'on considère les listes actuelles d'espèces dans les annexes CITES, il apparaît évident que de nombreuses espèces marines exploitées à des fins commerciales pourraient être inscrites à l'Annexe II sur la base des critères en vigueur et de la façon dont la CITES est mise en oeuvre par la Conférence des Parties.

Les deux citations ci-dessus peuvent aussi expliquer, en partie tout au moins, pourquoi les rédacteurs des documents et les milieux de la pêche ont omis de traiter de certaines questions relatives à l'application de la CITES et ne perçoivent pas tous les risques liés à l'inscription d'espèces marines aux annexes CITES. Leurs représentants devraient prendre acte de cette erreur de perception et faire en sorte de la corriger. Ils devraient aussi savoir que ceux qui essaient activement de faire inscrire de telles espèces ont une bonne connaissance de la CITES et de la façon de l'utiliser. Bien qu'ils aient échoué jusqu'à présent avec les espèces marines soumises à une pêche à grande échelle, ils ont plutôt réussi avec de nombreuses autres espèces.

Cette partie, après avoir fourni une liste des instruments de promotion de la conservation de la mer, dont le Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable, explique avec certains détails les objectifs et les techniques en matière de pêche et de gestion des écosystèmes. S'il est dit de façon erronée, au moins en partie, que la gestion dans le contexte de la CITES est mise en oeuvre au niveau des espèces, alors que la gestion fonctionnelle des pêches l'est au niveau des populations, il est aussi dit que les réglementations CITES doivent être accompagnées de mesures appropriées de gestion de la pêche et des écosystèmes pour être efficaces. Ceci est parfaitement correct. Toutefois, c'est rarement le cas dans la réalité.

En ce qui concerne le premier point, il faut dire que la CITES ne fonctionne pas exclusivement au niveau de l'espèce, comme nous l'expliquerons plus en détail au sujet de la prochaine partie. On peut se demander aussi s'il convient de parler de gestion dans le contexte de la CITES. Bien que certaines de ses dispositions fassent référence à la gestion des espèces concernées, en particulier à l'Article IV, paragraphes 2 a) et 3, la CITES n'est pas réellement un instrument de gestion. Elle traite exclusivement du commerce international, lequel n'est qu'un des éléments à prendre en compte lorsqu'une espèce est gérée. C'est probablement le moment de rappeler aussi que la CITES n'a aucun effet sur l'exploitation des espèces marines inscrites lorsqu'elles se trouvent dans les eaux placées sous la juridiction de quelque Etat que ce soit, pour autant qu'aucun spécimen de cette espèce ne soit exporté.

Quant au second point, la remarque de la Circulaire est très pertinente. En effet, si des mesures en matière de gestion sont prises pour des espèces inscrites aux annexes CITES, elles sont le fait des Etats des aires de répartition, et peut être de ceux qui leur viennent en aide, et ne découlent pas de la CITES en tant que telle.

Nombreux sont les personnes, Etats et organisations pour lesquels l'inscription d'une espèce aux annexes CITES, à l'Annexe I en particulier, est considérée comme un succès en terme de conservation, alors qu'elle ne devrait être considérée que comme une alerte et une indication que des mesures doivent être prises pour prévenir la réduction de la population de l'espèce et sa possible disparition. En aucune circonstance la CITES ne peut remplacer une saine gestion de la pêche, et le contrôle du commerce international qu'elle implique ne peut pas être considéré davantage que comme une mesure supplémentaire pouvant être utile dans des conditions particulières. En abrégé, la CITES ne corrigera pas une mauvaise gestion de la pêche et une bonne gestion n'a pas besoin, dans la plupart des cas, des contrôles du commerce tels que la CITES les prévoit.

## BOX

**En aucune circonstance la CITES ne peut remplacer une saine gestion de la pêche, et le contrôle du commerce international qu'elle implique ne peut pas être considéré davantage que comme une mesure supplémentaire pouvant être utile dans des conditions particulières. ...[L]a CITES ne corrigera pas une mauvaise gestion de la pêche et une bonne gestion n'a pas besoin, dans la plupart des cas, des contrôles du commerce tels que la CITES les prévoit.**

*Ensuite, la même partie tente de déterminer les espèces pour lesquelles une inscription à la CITES serait prioritaire. Ainsi qu'il est conclu dans l'autre document de la FAO, des problèmes de gestion apparaissent lorsque des niveaux élevés de profit ou l'absence d'alternative encouragent la violation des règles de gestion d'espèces biologiquement vulnérables et lorsque les systèmes de pêche ne permettent pas de garantir le respect des réglementations. Dans de tels cas, des mesures complémentaires, telles que les mécanismes CITES de restriction du commerce et donc de réduction de valeur, sont appropriées. Ainsi, les espèces qui risquent le plus de disparaître et pour lesquelles les critères d'inscription à la CITES pourraient être examinés plus attentivement seraient celles:*

*ayant une **valeur** élevée permettant des activités particulièrement profitables (**risque économique**) ;  
qui sont très **vulnérables** en cas d'exploitation (**risque bio-écologique**);  
pour lesquelles les règles normales en matière de gestion n'existent pas ou sont systématiquement **violées**  
(**risque d'absence de conformité**).*

*Le risque le plus élevé pour les ressources (dont le risque d'extinction) et le domaine de plus grand potentiel d'efficacité de mesures sur le commerce international se situent là où les trois facteurs sont élevés. Pour les espèces pour lesquelles l'un ou l'autre de ces facteurs est faible, les restrictions du commerce ont peu de chance d'être des outils de conservation efficaces. Pour les espèces menacées d'extinction de peu de valeur marchande, en particulier, une inscription à la CITES, bien qu'elle puisse donner une force morale accrue aux initiatives en matière de conservation, n'offre qu'une protection supplémentaire limitée au delà de ce que d'autres mesures de conservation prises peuvent apporter.*

Cette approche est intéressante et elle devrait être examinée plus en profondeur pour déterminer, s'il en existe, quelles espèces remplissent ces critères et pourraient ou devraient être inscrites aux annexes CITES pour améliorer les mesures de conservation. Ceci n'a pas été fait lors de la Consultation technique de la FAO. En outre, deux remarques doivent être faites au sujet des conclusions ci-dessus. Premièrement, il n'est pas évident qu'une restriction du commerce réduira nécessairement la valeur de la ressource. Deuxièmement, et une fois encore, le raisonnement semble ne s'appliquer, du point de vue des auteurs, qu'aux espèces qui seraient candidates à une inscription à l'Annexe I, ou du moins essentiellement à elles. Pourtant, les conditions décrites correspondent assez bien à celles existant pour les esturgeons de la mer Caspienne, celles qui produisent une très large proportion du caviar commercialisé. Ces espèces sont **vulnérables**, si elles ne sont pas encore menacées d'extinction, les mesures de gestion qui ont été adoptées sont gravement **violées** par le braconnage et le commerce illicite, et le produit principal, le caviar, a une grande **valeur**. L'inscription des esturgeons aux annexes CITES paraît ainsi rétrospectivement justifiée, bien que si elle a quelque effet sur le commerce illicite, elle ne semble pas avoir

empêché le braconnage. Quant à la valeur du caviar, elle s'accroît constamment, en particulier celle du caviar licite. La Circulaire sur les pêches ne fait cependant pas référence aux esturgeons. Elle fait référence aux coraux rouges, espèces qui, on peut en être surpris, ne sont pas inscrites aux annexes CITES et ne font pas l'objet de l'exploitation à grande échelle considérée par la FAO et dans le présent document.

### Evaluation des critères de la CITES au regard de leur applicabilité aux espèces marines exploitées

Cette partie, la plus importante de la Circulaire sur les pêches, décrit de prime abord la façon dont l'évaluation a été effectuée, et déclare dès le début que la CITES oeuvre typiquement au niveau de l'espèce, alors que la gestion des pêches se fait typiquement au niveau des populations prises à titre individuel. Ceci est repris plus tard dans la même partie, lorsque les Questions relatives aux inscriptions scindées et aux taxons supérieurs sont examinées, ainsi que dans la partie suivante sur les Populations et les sous-populations, où la définition du terme 'espèce' que donne la Convention (Article I) est reconnue, laquelle inclut les 'populations géographiquement isolées' d'une espèce ou d'une sous-espèce. Bien qu'elle ne soit pas totalement correcte, cette déclaration reflète largement la réalité. Ce qui suit doit néanmoins être gardé à l'esprit.

Le terme 'population', dans la CITES, est employé de deux manières différentes. Tout d'abord, dans le texte de la Convention, Article I a), et dans la résolution Conf. 9.24 Annexe 3, sous Inscription scindées, il est employé en tant qu'unité géographique' dont les limites sont le plus souvent des frontières nationales. Ailleurs dans la résolution Conf. 9.24, en particulier à l'annexe 5, le terme 'population' se rapporte au nombre d'animaux d'une espèce, sans oublier que ce terme peut être interprété comme étant une 'population géographiquement isolée', selon son acception première. Le terme 'sous-population' n'est jamais employé dans le contexte de la CITES pour désigner une 'unité géographique' pouvant être inscrite séparément aux annexes. Il existe toutefois une exception qui concerne une espèce terrestre, la vigogne.

Eu égard à certaines espèces aquatiques, les baleines par exemple, il est probable que la CITES les inscrirait sur la base de populations, telles qu'elles sont définies par la CBI, en cas de transferts à l'Annexe II. C'est d'ailleurs le cas du petit rorqual, dont la population du Groenland occidental est exclue de l'Annexe I et inscrite à l'Annexe II sous Cetacea spp. Ceci confirme qu'il n'est pas totalement exact de dire que la CITES et la gestion traditionnelle des pêches diffèrent dans leurs approches de la conservation, au niveau des populations plutôt que des espèces. Il est cependant probable qu'il y ait aussi une différence entre ce que constitue une 'population' pour les espèces de poissons marins par rapport aux baleines, ce qui pourrait renforcer la déclaration de la Circulaire sur les pêches.

En ce qui concerne les espèces de poissons et d'invertébrés exploitées à des fins commerciales, il est toutefois évident que si les populations étaient inscrites dans des annexes différentes (comme ce fut proposé pour le thon rouge de l'Atlantique en 1994), ou si des populations étaient inscrites à l'Annexe II et d'autres ne l'étaient pas du tout, les problèmes d'application, qui seront examinés plus loin, seraient considérables et le risque de fraudes, très difficiles à détecter, extrêmement grave.

Ensuite, les deux documents de la FAO indiquent clairement que des critères imparfaits risquent d'entraîner des fausses alertes (l'inscription d'espèces qui ne courent aucun risque) ou des omissions (la non-inscription d'espèces lorsque ce serait approprié), ce qui pourrait avoir de sérieuses conséquences soit sur les pêches, soit sur la conservation des espèces en question. Puis ils font une distinction entre les espèces cibles et les espèces objets de prises incidentes, en faisant remarquer que les 'espèces semblables' ne devraient pas comprendre des espèces cibles non menacées d'extinction dont l'exploitation met en danger d'autres espèces. Ces problèmes devraient être traités par des moyens autres que des restrictions du commerce. Il est important d'avoir pris note de cela, puisque l'Article II, paragraphe 2 b), bien que généralement décrit comme contenant les dispositions sur les 'espèces semblables', peut aussi être utilisé pour couvrir ce genre de circonstances.

L'examen des **critères biologiques pour l'Annexe I**, inclus dans l'annexe 1 de la résolution Conf. 9.24, constitue l'élément clé de cette partie et en fait de tout le document. Il est conduit en association avec celui des définitions, des notes et des lignes directrices qui figurent à l'annexe 5 de la même résolution. L'objet du présent document n'est pas de commenter cette analyse, car c'était essentiellement le rôle de la Consultation technique et cela relève des scientifiques spécialistes des pêches, catégorie à laquelle l'auteur du présent document

n'appartient pas. Cependant, il convient de dire que, à notre avis, le principal objet de l'analyse et des recommandations à faire devrait être de s'assurer, dans le contexte des préoccupations en matière de pêche, que les critères biologiques soient révisés en vue de prévenir l'inscription à l'Annexe I de toute espèce (population) soumise à une pêche à grande échelle, à moins que cela ne soit pleinement justifié, notamment du point de vue des milieux de la pêche.

## BOX

**... le principal objet de l'analyse et des recommandations à faire devrait être de s'assurer, dans le contexte des préoccupations en matière de pêche, que les critères biologiques soient révisés en vue de prévenir l'inscription à l'Annexe I de toute espèce (population) soumise à une pêche à grande échelle, à moins que cela ne soit pleinement justifié, notamment du point de vue des milieux de la pêche.**

Dans ce contexte, les documents de la FAO illustrent bien que les critères CITES actuels ne conviennent pas lorsque ils indiquent, par exemple, à l'égard du critère C de l'annexe 1 à la résolution Conf. 9.24, que ce critère présente à la fois des problèmes de conception et pratiques lorsqu'il s'agit de l'appliquer aux espèces marines exploitées. La préoccupation conceptuelle principale est que le critère de déclin peut entraîner de nombreuses fausses alertes. De nombreuses espèces marines peuvent avoir subi des déclins suffisamment forts pour entraîner une inscription, bien que la population reste si importante que le risque d'extinction biologique est négligeable. Inscrire de telles espèces pourrait causer des bouleversements sociaux et économiques inutiles et affaibliraient la force morale découlant de l'inscription à la CITES des espèces qui sont véritablement menacées d'extinction, concluent les documents. En tenant compte de cela, on peut dire que les critères d'inscription à l'Annexe I devraient être rédigés de telle sorte qu'aucune espèce ou population faisant l'objet d'une pêche à grande échelle ne puisse les remplir. Une espèce menacée d'extinction (qui remplirait des critères raisonnables d'inscription à l'Annexe I) serait très vraisemblablement considérée comme économiquement (et non biologiquement) éteinte et, donc, comme ne pouvant pas faire l'objet d'une pêche à grande échelle.

En ce qui concerne les **critères d'inscription à l'Annexe II**, il est intéressant de remarquer que les documents de la FAO examinent ceux relatifs à l'inscription aux termes de l'Article II, paragraphe 2 a), de la CITES (ils figurent à l'annexe 2a de la résolution Conf. 9.24) exclusivement du point de vue biologique et de la gestion. Au contraire, à l'égard des critères concernant l'inscription aux termes de l'Article II, paragraphe 2 b) (ils figurent à l'annexe 2b de la résolution Conf. 9.24), les documents les analysent à la lumière des effets potentiels de l'inscription pour des raisons de 'ressemblance'. Le présent document ne fera pas de commentaire sur les aspects biologiques et relatifs à la gestion, pour les mêmes raisons que précédemment à l'égard des critères pour l'Annexe I. En revanche, et bien que les commentaires contenus dans les documents de la FAO au sujet des espèces 'semblables' soient foncièrement corrects, il doit relever que ces documents omettent totalement de faire état des conséquences générales, en terme de mise en oeuvre et d'application, des inscriptions à l'Annexe II, aux termes de quelque critère que ce soit, d'espèces marines ou de populations soumises à une pêche à grande échelle. C'est pour cela que cette partie des documents doit être considérée comme la plus faible de toute l'évaluation des critères CITES.

Les deux documents de la FAO signalent que le critère A de l'annexe 2b pose un problème pour la pêche commerciale, parce que les produits de cette pêche sont très communément mis sur le marché en tant que produits transformés. Ainsi, l'espèce d'origine du produit est souvent impossible à identifier sans des tests compliqués et coûteux. En fait, le problème n'est nullement lié spécifiquement à l'inscription d'espèces 'semblables' à l'Annexe II. Il est en effet lié à toute inscription à l'Annexe II, pour deux raisons. Premièrement, la CITES n'a qu'une série de dispositions applicables au commerce des espèces de l'Annexe II, que l'espèce en question ait été inscrite conformément à l'Article II, paragraphe 2 a) ou paragraphe 2 b) et, dans les annexes, aucune annotation ou quoi que ce soit d'autre n'apparaît pour signaler à quelle fin les espèces ont été inscrites. Deuxièmement, conformément à l'Article I, paragraphe b) ii), **toute partie ou tout produit facilement identifiable** d'une espèce de l'Annexe II est soumis aux dispositions de la Convention.

## BOX

**... le problème n'est nullement lié spécifiquement à l'inscription d'espèces 'semblables' à l'Annexe II. Il est en effet lié à toute inscription à l'Annexe II, ... [C]onformément à l'Article I, paragraphe b) ii), toute partie ou tout produit facilement identifiable d'une espèce de l'Annexe II est soumis aux dispositions de la Convention.**

On peut évidemment arguer que de nombreux produits de poisson ne sont pas facilement identifiables et que, par conséquent, ils ne devraient pas être couverts par les dispositions CITES. Toutefois, jusqu'à présent, la Conférence des Parties à la CITES a toujours été très restrictive quant à l'interprétation de l'expression 'facilement identifiable'. D'une part, l'établissement d'une liste minimale de spécimens devant être considérés comme 'facilement identifiables' n'a jamais été accepté. D'autre part, conformément à la résolution Conf. 9.6, quelque spécimen que ce soit, lorsqu'il ressort d'un document justificatif, de l'emballage ou d'une marque ou d'une étiquette ou de toute autre circonstance qu'il s'agit d'une partie ou d'un produit d'un animal inscrit aux annexes, est considéré comme 'facilement identifiable'. A titre d'exemple, à la dernière session de la Conférence des Parties (Gigiri, 2000), la Conférence a rejeté une proposition visant à exempter des produits cosmétiques contenant des quantités infinitésimales de caviar, parce que la mention 'caviar' apparaît sur les tubes ou les boîtes de produit. Elle a aussi refusé d'exempter les échantillons de sang et de tissus.

La CITES implique aussi, outre la nécessité pour les autorités scientifiques de démontrer que les exportations ne nuisent pas à la survie de l'espèce en question, un **travail administratif** considérable pour les spécimens d'une espèce inscrite à l'Annexe II entrant dans le commerce international, notamment la délivrance d'un permis d'exportation ou d'un certificat de réexportation pour tout envoi, conformément aux dispositions de l'Article IV, paragraphes 2 ou 5. De plus, de nombreux pays importateurs exigent, en tant que **mesure interne plus stricte** prise conformément à l'Article XIV, paragraphe 1, la délivrance d'un permis d'importation pour les spécimens d'espèces de l'Annexe II également. L'obtention de tous les documents nécessaires peut prendre plusieurs semaines dans un bon nombre de pays.

Dans le cas des pêches à grande échelle, ce travail administratif peut être encore sérieusement compliqué lorsque les opérations ont lieu dans les eaux territoriales d'un Etat mais sont conduites par un bateau d'un autre pays, par exemple aux termes d'un accord bilatéral. Lorsque le bateau quitte les eaux territoriales du premier Etat, ceci est considéré comme une exportation. C'est donc à cet Etat de délivrer le permis d'exportation qui convient. Les problèmes se compliquent encore si le bateau ne se rend pas dans un seul pays et si les spécimens, après avoir été importés, sont expédiés sous différentes formes. En outre, les spécimens peuvent être transférés d'un bateau à un autre et mélangés à d'autres cargaisons, ce qui peut entraîner des complications insolubles.

Un autre complication interviendra en cas d'**aquaculture** d'une espèce inscrite à l'Annexe II. La CITES a des dispositions particulières pour les espèces élevées en captivité mais, souvent, si ce n'est toujours, elles ne seront pas applicables aux spécimens produits en aquaculture. C'est pourquoi, les dispositions applicables et le travail administratif seront les mêmes que pour des spécimens pris à l'état sauvage. Par ailleurs, dans certaines circonstances, il pourrait être possible de considérer l'aquaculture comme une forme d'**élevage en ranch**, soit d'élevage en milieu contrôlé de spécimens (ce qui comprend les oeufs) prélevés dans la nature (résolution Conf. 10.18). Si tel était le cas, tous les produits de ce type d'aquaculture devraient être considérés, conformément à la résolution Conf. 9.6, comme facilement identifiables et donc soumis aux contrôles CITES. De plus, pour les espèces inscrites à l'Annexe I, le commerce des spécimens élevés en ranch ne serait possible qu'après le transfert à l'Annexe II de l'espèce ou de la population en question.

Le terme 'commerce' est défini par la CITES de façon à inclure les exportations, réexportations, importations et **introductions en provenance de la mer**. Cette dernière expression signifie le transport, dans un Etat, de spécimens d'espèces qui ont été pris dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat. Les limites de cet environnement marin ne sont pas définies dans le texte de la Convention et la Conférence des Parties ne les a pas définies par le biais de l'une de ses résolutions ou décisions. L'Australie a tenté de faire adopter une telle définition à la CdP11 mais a échoué. Ainsi, la délimitation de cet environnement est laissée à la discrétion de chaque Partie côtière. Il convient d'ajouter que lorsque la CITES fait référence au commerce, elle le fait au 'commerce international', comme indiqué dans le texte de la Convention. Le commerce national, notamment de spécimens d'espèces marines pris dans les eaux territoriales de l'Etat où ils sont débarqués, n'est

pas soumis aux dispositions CITES, comme il a déjà été dit plus haut.

Pour les spécimens introduits en provenance de la mer, la CITES contient des dispositions spécifiques dans divers articles. L'introduction de tout spécimen d'une **espèce de l'Annexe I** nécessite la délivrance préalable d'un certificat par l'organe de gestion du pays d'introduction, lequel ne peut être délivré que si une autorité scientifique du même Etat a émis l'avis que l'introduction ne nuit pas à la survie de ladite espèce et si l'organe de gestion a la preuve que le spécimen ne sera pas utilisé à des fins principalement commerciales. Pour un spécimen vivant, le destinataire doit aussi avoir les installations adéquates pour le conserver et le traiter avec soin (Article III, paragraphe 5).

L'introduction en provenance de la mer de tout spécimen d'une **espèce de l'Annexe II** nécessite la délivrance préalable d'un certificat par l'organe de gestion du pays d'introduction, lequel ne peut être délivré que si une autorité scientifique du même Etat a émis l'avis que l'introduction ne nuit pas à la survie de ladite espèce et si l'organe de gestion a la preuve que tout spécimen vivant sera traité de façon à éviter les risques de blessures, de maladie ou de traitement rigoureux. En outre, en ce qui concerne le certificat d'introduction en provenance de la mer, la CITES prévoit que l'avis de l'autorité scientifique peut être émis après consultation des autres autorités scientifiques nationales ou d'autorités scientifiques internationales quant au nombre total de spécimens dont l'introduction est autorisée pendant des périodes n'excédant pas un an (Article IV, paragraphes 6 et 7).

Comme indiqué précédemment, l'introduction en provenance de la mer n'existe par définition pas pour les **espèces de l'Annexe III**.

L'**Article XIV, paragraphe 4**, de la CITES comprend des dispositions spéciales pour les espèces marines inscrites à l'Annexe II. Un Etat Partie à la CITES, qui est également partie à un autre traité, à une autre convention ou à un autre accord international en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de la CITES (1er juillet 1975) et dont les dispositions accordent une protection aux espèces marines, sera dégagé des obligations qui lui sont imposées en vertu des dispositions de la CITES en ce qui concerne le commerce des spécimens des espèces en question pris par des navires immatriculés dans cet Etat et conformément aux dispositions dudit traité, de ladite convention ou dudit accord international. Les obligations auxquelles ce paragraphe fait référence sont celles qui concernent l'introduction en provenance de la mer et qui viennent d'être mentionnées dans le présent document. Cependant, d'après les dispositions du **paragraphe 5** du même article, toute exportation d'un spécimen pris conformément au paragraphe 4 nécessite un certificat d'un organe de gestion de l'Etat dans lequel il a été introduit (ce qui confirme le genre d'obligation mentionnée au paragraphe 4), attestant que le spécimen a été pris conformément aux dispositions des autres traités, conventions ou accords internationaux en question.

Il est vraisemblable, sinon évident, que ces deux paragraphes de l'Article XIV ont été rédigés en pensant à la Convention sur la réglementation de la chasse à la baleine et à la CBI. Ils sont néanmoins applicables à d'autres espèces marines couvertes par d'autres traités, conventions ou accords internationaux, s'ils étaient en vigueur le 1er juillet 1975. Ils ne doivent pas être très nombreux, notamment parce qu'un certain nombre d'instruments ont été remplacés par d'autres entrés en vigueur après cette date. De toute manière, ce n'est que lorsque les spécimens introduits en provenance de la mer sont mis à la consommation dans le pays d'introduction qu'aucun document CITES n'est nécessaire.

La Conférence des Parties à la CITES a adopté un **formulaire type pour les permis et certificats**, par le biais de la résolution Conf. 10.2, laquelle a été révisée à la CdP11. Néanmoins, ni le certificat d'introduction en provenance de la mer ni le certificat mentionné au paragraphe 5 de l'Article XIV, cité au paragraphe précédent du présent document, ne sont couverts par la résolution Conf. 10.2 ou par les amendements adoptés à la CdP11. Pour le certificat d'introduction en provenance de la mer, les suggestions faites dans la proposition australienne n'ont pas été approuvées à la CdP11, comme déjà indiqué. Pour le moment, la présentation de ces certificats est laissée à la discrétion de chaque Partie. Toutefois, ils doivent être délivrés par un organe de gestion compétent.

La Circulaire FAO sur les pêches N° 954 tente d'établir un parallèle avec des situations similaires qui ont été rencontrées dans le passé, par exemple lorsque la disposition sur les espèces semblables fut invoquée pour protéger des espèces d'orchidées menacées d'extinction. Il est cependant très trompeur de comparer les dispositions de la CITES applicables aux plantes de l'Annexe II à celles applicables aux animaux de la même

annexe, poissons et invertébrés compris. Pour les plantes inscrites à l'Annexe II, ainsi qu'à l'Annexe III, la CITES stipule que toute partie ou tout produit peu être exempté de ses dispositions. En fait, seuls les parties et produits mentionnés sont couverts. Par conséquent, soit un certain nombre de spécimens, tels que les graines, les fleurs coupées et même les cultures de plantules ou de tissus obtenues *in vitro*, sont exclus, soit seuls des spécimens mentionnés, tels que grumes, bois sciés et placages des essences forestières, sont couverts. Ceci permet de limiter les contrôles CITES aux spécimens pour lesquels un contrôle est effectivement nécessaire. Pour les animaux de l'Annexe II, de telles exemptions n'existent pas. Elles n'existent que pour les espèces de l'Annexe III inscrites par des pays à titre individuel. Cette possibilité a d'ailleurs été utilisée par le Royaume-Uni lorsqu'il a demandé l'inscription du requin pèlerin à l'Annexe III. Il a précisé que les 'ailerons et les parties d'ailerons' étaient les seules parties devant être couvertes et soumises aux contrôles CITES (voir ci-dessus).

Au vu de ces commentaires, il est évident que l'inscription à l'Annexe II d'espèces de poissons et d'invertébrés marins exploités à des fins commerciales engendrera des problèmes difficiles de mise en oeuvre et d'application, souvent sans justification ou intérêt en matière de conservation. Ceci fut expressément reconnu par le Secrétariat CITES dans son évaluation provisoire des propositions d'amendement soumises pour examen à la CdP11, lorsqu'il déclarait, par exemple, en ce qui concernait la proposition d'inscription du requin baleine à l'Annexe II, le Secrétariat est préoccupé au sujet des complications que l'acceptation de cette proposition aurait sur l'application de la Convention. Si ceci était vrai pour une espèce faisant l'objet d'un commerce international (relativement) limité, on peut imaginer ce que seraient les problèmes avec des espèces exploitées en quantités beaucoup plus grandes et selon divers programmes, et commercialisées mondialement et sous de nombreuses formes.

## BOX

**... il est évident que l'inscription à l'Annexe II d'espèces de poissons et d'invertébrés marins exploités à des fins commerciales engendrera des problèmes difficiles de mise en oeuvre et d'application, souvent sans justification ou intérêt en matière de conservation. Ceci fut expressément reconnu par le Secrétariat CITES ... lorsqu'il déclarait, par exemple, en ce qui concernait la proposition d'inscription du requin baleine à l'Annexe II, le Secrétariat est préoccupé au sujet des complications que l'acceptation de cette proposition aurait sur l'application de la Convention. Si ceci était vrai pour une espèce faisant l'objet d'un commerce international (relativement) limité, on peut imaginer ce que seraient les problèmes avec des espèces exploitées en quantités beaucoup plus grandes et selon divers programmes, et commercialisées mondialement et sous de nombreuses formes.**

Le présent document a déjà examiné ci-dessus la question des inscriptions scindées auxquelles les documents de la FAO font à nouveau référence, après avoir analysé les critères. En revanche, ces documents ne font nullement référence à l'inscription de **taxons supérieurs** (taxons au-dessus de l'espèce), si ce n'est dans le titre de cette sous-partie. L'annexe 3 de la résolution Conf. 9.24 donne des indications quant au recours aux taxons supérieurs dans le cadre de la CITES, en ne faisant toutefois référence qu'aux cas où toutes les espèces d'un taxon sont inscrites aux Annexes I ou II, ou aux Annexes I et II. Il n'est cependant pas dit qu'un certain nombre de taxons supérieurs sont inscrits aux annexes bien que toutes les espèces ainsi incluses ne soient pas commercialisées ou, si elles le sont, ne méritent pas d'être considérées comme des espèces 'semblables'. A l'heure actuelle, tous les Acipenseriformes, tous les bénitiers (Tridacnidae) et tous les taxons supérieurs de coraux durs sont inscrits à l'Annexe II, sauf quelques espèces inscrites à l'Annexe I. En outre, à la CdP10, les Etats-Unis avaient proposés l'inscription de tous les Pristiformes à l'Annexe II. L'inscription à l'Annexe II de taxons supérieurs de poissons ou d'invertébrés exploités à grande échelle pourrait aussi avoir de sérieux effets sur les industries de la pêche.

Les documents de la FAO traitent ensuite très brièvement des questions relatives aux **mesures de précaution** incluses à l'Annexe 4 de la résolution Conf. 9.24. Ils font justement remarquer les risques que la clause A, qui concerne la nécessité d'agir au mieux de l'intérêt de la conservation de l'espèce en cas d'incertitude, soit mal

utilisée, pour tenter d'inscrire des espèces cibles non-menacées d'extinction dont la pêche entraîne des prises incidentes d'espèces qui le sont. L'usage de cette clause en faveur de l'inscription d'autant d'espèces que possible aux annexes CITES est aussi préconisé par ceux qui sont opposés à toute forme d'utilisation des animaux sauvages. Ils veulent ignorer que l'utilisation durable des ressources naturelles est souvent un préalable à leur conservation et les principes de la gestion adaptative. Cette clause ne devrait pas être interprétée en toute circonstance comme signifiant que l'espèce doit être inscrite. Il existe des cas où la non-inscription peut être davantage dans l'intérêt de la survie de l'espèce que son inscription. Ceci fut invoqué, à la CITES, en particulier pour les espèces endémiques rares, d'animaux ou de plantes, afin de ne pas mettre en alerte les collectionneurs de raretés, mais pourrait être aussi évoqué en d'autres circonstances, notamment pour des espèces marines. Par exemple, l'experte qui connaît le mieux les hippocampes n'a pas recommandé leur inscription à l'Annexe II de la CITES à la dernière session de la Conférence des Parties, bien qu'elle fût concernée par la conservation de plusieurs espèces, en raison des effets dommageables que cela aurait pu avoir. Il devrait être possible de faire usage de la clause A pour préconiser la non-inscription de certaines espèces marines exploitées à de fins commerciales.

## BOX

**[En ce qui concerne les] mesures de précaution ... la clause A, qui concerne la nécessité d'agir au mieux de l'intérêt de la conservation de l'espèce en cas d'incertitude, ...est aussi préconisé[e] par ceux qui sont opposés à toute forme d'utilisation des animaux sauvages. Ils veulent ignorer que l'utilisation durable des ressources naturelles est souvent un préalable à leur conservation et les principes de la gestion adaptative. ... Il existe des cas où la non-inscription peut être davantage dans l'intérêt de la survie de l'espèce que son inscription.**

La Circulaire sur les pêches N° 954 indique que la clause B est spécifique à la révision des inscriptions aux Annexes I et II. En fait, elle traite essentiellement du **transfert d'espèces de l'Annexe I à l'Annexe II**. Dans la Circulaire, cette clause est qualifiée de sensible et de prudente et considérée comme s'appliquant également bien aux espèces marines que terrestres. Il ne fait aucun doute que la clause B est prudente. Si elle est bien mise en oeuvre elle peut aussi être sensible. Cependant, il est évident que la Conférence des Parties à la CITES est en général très prudente, pour ne pas dire qu'elle répugne souvent à transférer de l'Annexe I à l'Annexe II, ou à supprimer de cette dernière, une espèce qui fait l'objet d'un commerce international ou qui peut en faire l'objet. L'un des principaux arguments mis en avant par ceux qui s'opposent à tout transfert de ce genre est que l'autorisation du moindre commerce licite serait une incitation à davantage de commerce, y compris illicite. Ils ne reconnaissent pas que l'inscription d'une espèce à l'Annexe I n'a jamais mis un terme au commerce illicite. Cette attitude revient à estimer que la CITES ne remplit pas son rôle et est incapable de contrôler un commerce limité.

En outre, pour les espèces qui se trouvent dans plus d'un Etat, pour les espèces migratrices et celles vivant en mer, qu'il s'agisse d'eaux internationales ou non, la répugnance est encore plus grande parce que, il s'agit souvent d'un simple prétexte, l'espèce est menacée dans certains des pays de l'aire de répartition ou certains pays sont opposés à toute exploitation de l'espèce ou d'espèces 'semblables', alors même que leurs populations se trouvent bien loin de celle qui devrait faire l'objet d'une exploitation durable. Cet aspect important de la perception et de la mise en oeuvre de la CITES est plus qu'illustré par les débats qui se sont déroulés au cours de plusieurs sessions successives de la Conférence des Parties au sujet d'espèces comme l'éléphant d'Afrique, des tortues marines et des baleines.

Comme nous l'avons vu précédemment avec plusieurs exemples, il est relativement aisé d'empêcher l'inscription d'une espèce aux Annexes I et II de la CITES, comme ce fut le cas pour le thon rouge en 1992 ou trois requins en 2000. Au contraire, il est extrêmement difficile de transférer une espèce de l'Annexe I à l'Annexe II, à cause des procédures de vote. En effet, toutes les décisions concernant les amendements aux Annexes I et II requièrent, conformément à l'Article XV de la Convention, une **majorité des deux tiers** des Parties présentes et votant par oui ou non. Les abstentions ne sont prises en considération. En d'autres termes, s'il n'est, dans un sens ou dans l'autre, pas très difficile de trouver une minorité de blocage d'un tiers des Parties, minorité pouvant

comprendre des Parties sans aucun intérêt pour l'espèce examinée, il est effectivement beaucoup plus difficile d'obtenir la majorité des deux tiers nécessaire, notamment pour un transfert de l'Annexe I à l'Annexe II. Outre l'argument commercial mentionné ci-dessus, la politique et même l'émotion sont souvent utilisées, ouvertement ou non, pour empêcher la réouverture d'un commerce international interdit en vertu de l'Annexe I. Dans ces circonstances, croire que la CITES est fondée sur la science uniquement et que les espèces ont été inscrites aux annexes CITES sur la base de critères scientifiques et techniques, comme l'a déclaré le Secrétaire général de la CITES à la CdP11 (document Plen. 11.3), relève de la naïveté, si ce n'est de la mauvaise foi.

## **BOX**

**... la CITES est en général très prudente, pour ne pas dire qu'elle répugne souvent à transférer de l'Annexe I à l'Annexe II, ou à supprimer de cette dernière, une espèce qui fait l'objet d'un commerce international ou qui peut en faire l'objet. L'un des principaux arguments mis en avant par ceux qui s'opposent à tout transfert de ce genre ... [le] moindre commerce licite serait une incitation ... [au] commerce ... illicite. ... [I]l est relativement aisé d'empêcher l'inscription d'une espèce aux Annexes I et II de la CITES, ... Au contraire, il est extrêmement difficile de transférer une espèce de l'Annexe I à l'Annexe II, ... En effet, toutes les décisions concernant les amendements aux Annexes I et II requièrent ... une majorité des deux tiers ... Outre l'argument commercial mentionné ci-dessus, la politique et même l'émotion sont souvent utilisées, ouvertement ou non, pour empêcher la réouverture d'un commerce international interdit en vertu de l'Annexe I.**

### Populations et sous-populations

Des commentaires au sujet de cette question ont déjà été faits au début de la partie précédente du présent document. Cependant, cette partie de la Circulaire FAO sur les pêches soulève un certain nombre de questions et de risques potentiels qui doivent être soulignés pour les raisons exprimées certes, mais aussi, en partie tout au moins, à la lumière de ce qui se passe réellement dans le cadre de la CITES.

Comme déjà dit, les inscriptions scindées existent dans la CITES, en particulier pour des espèces dont l'aire de répartition est vaste et bien qu'elles ne soient pas recommandées par l'annexe 3 de la résolution Conf. 9.24, en raison des problèmes d'application qu'elles posent. Si elles n'étaient pas permises, alors que l'espèce en question est inscrite à l'annexe la plus restrictive, l'Annexe I, cela pénaliserait gravement les Etats qui gèrent correctement leurs populations, en leur retirant la possibilité de tirer profit de cette gestion, les exportations étant interdites. L'éléphant d'Afrique en est une bonne illustration pour plusieurs pays de l'Afrique australe, comme l'est la tortue à écaille pour Cuba.

Il est évident, comme le montre le document de la FAO, que les risques dus aux inscriptions scindées sont plus grands pour les poissons et invertébrés exploités à des fins commerciales. Toutefois, la conclusion tirée est en pleine contradiction avec les objectifs de ceux qui veulent que des espèces de ce type soient inscrites aux annexes CITES. Cette conclusion est si importante qu'elle doit être répétée ici: la difficulté d'appliquer une restriction au commerce autre que mondiale et le danger potentiel de bouleversement social et économique pour les exploitants qui ont en place une gestion efficace soulignent le fait que les restrictions commerciales devraient être considérées comme une mesure de conservation de dernier recours. Sauf dans des circonstances exceptionnelles, la meilleure façon d'assurer la conservation des ressources halieutiques est de renforcer les outils de gestion des pêches et des écosystèmes, au niveau national et international.

En acceptant cette conclusion, il faut reconnaître qu'il serait pratiquement impossible d'atteindre le but qu'elle exprime par l'adoption de critères CITES globaux, couvrant toutes les espèces de faune et de flore sauvages, à moins qu'il ne soit admis, au sein de la CITES, qu'une espèce ne doit pas être inscrite à l'Annexe I si une population de celle-ci, quelle qu'elle soit, est proprement gérée et peut être exploitée durablement, en laissant aux Etats en charge des autres populations la responsabilité d'empêcher toute exploitation tant qu'elles ne se sont pas rétablies. Parvenir à cela au sein de la CITES serait extrêmement difficile, en tout cas pour les espèces déjà

inscrites à l'Annexe I. La prédominance de la gestion sur les contrôles du commerce va au-delà des buts de la CITES et ne pourrait être acquise que par d'autres biais que des critères d'inscription, c'est-à-dire par des accords ou des protocoles d'accord entre la CITES et les organisations de pêche intéressées, que les espèces remplissent ou non les critères CITES.

## **BOX**

**La prédominance de la gestion sur les contrôles du commerce va au-delà des buts de la CITES et ne pourrait être acquise que par d'autres biais que des critères d'inscription, c'est-à-dire par des accords ou des protocoles d'accord entre la CITES et les organisations de pêche intéressées, que les espèces remplissent ou non les critères CITES.**

Cette section du document de la FAO fait à nouveau référence aux inscriptions à l'**Annexe III**. Il y est fait remarquer que les juridictions nationales peuvent faire inscrire une espèce préoccupante au niveau national, sans que son état au niveau mondial soit pris en considération. Il est ajouté que ces inscriptions volontaires présentent des problèmes de mise en oeuvre similaires à ceux liés aux inscriptions scindées. Le risque doit être reconnu mais il est probablement moins grand que pour les espèces de l'Annexe II puisque, pour toute espèce de l'Annexe III, comme déjà dit, seul le commerce des spécimens des animaux vivant dans les eaux nationales du ou des pays ayant demandé l'inscription peut être restreint par les dispositions CITES et parce que les contrôles peuvent être limités aux parties et produits déterminés, en plus des spécimens entiers.

Par ailleurs, le document de la FAO ne traite pas des autres problèmes générés par les inscriptions à l'Annexe III. Dans le troisième paragraphe du préambule de la résolution Conf. 9.25 (Rev.), la Conférence des Parties reconnaît que, "pour une espèce dont la répartition naturelle s'étend au-delà du territoire de la Partie qui en demande l'inscription à l'Annexe III et des pays contigus, cette inscription ne doit pas nécessairement couvrir tous les Etats de l'aire de répartition". Néanmoins, lorsque le Royaume-Uni a demandé l'inscription du requin pèlerin à l'Annexe III, en juin 2000, il n'a pas tenu compte de cette possibilité. Si tel avait été le cas, il aurait demandé l'inscription de sa seule population, ou peut-être celle de la population de la mer du Nord. Cette procédure, rendue possible par la définition CITES du terme 'espèce', fut suivie, sur recommandation du Secrétariat, lorsque l'acajou *Swietenia macrophylla* fut inscrit à l'Annexe III pour la première fois. S'il avait été procédé ainsi pour le requin pèlerin, les nombreux autres Etats de l'aire de répartition auraient été relevés de l'obligation de délivrer des certificats d'origine pour tout envoi d'ailerons et de parties d'ailerons.

Bien que la délivrance des **certificats d'origine**, par les Etats de l'aire de répartition qui n'ont pas demandé l'inscription d'une espèce à l'Annexe III, ne nécessite pas une détermination préalable de non-préjudice, elle représente néanmoins un travail administratif important. En effet, conformément à la résolution Conf. 10.2, révisée à la CdP11 mais sur un autre plan, les certificats d'origine, qui doivent être délivrés par un organe de gestion compétent, devraient contenir une série de renseignements indiqués dans la partie V de la résolution, qui ne sont pas très différents de ceux requis pour les permis d'exportation des spécimens de l'Annexe II.

Cet agissement du Royaume-Uni peut être considéré comme l'expression de sa volonté non seulement de bénéficier de la coopération des autres Parties pour le contrôle du commerce de spécimens provenant de sa population nationale, le but réel des inscriptions à l'Annexe III, mais aussi, sinon avant tout, pour imposer à tous les autres Etats de l'aire de répartition l'application des dispositions CITES au commerce de certains spécimens, imposition qui n'avait pas été admise à la CdP11 lorsque l'inscription de l'espèce à l'Annexe II fut rejetée. En principe, ceci ne devrait pas affecter le commerce de cette espèce et son niveau d'exploitation, sauf peut-être au Royaume-Uni où l'espèce est déjà protégée, mais obligera toutes les autres Parties à effectuer un travail administratif sans que cela favorise la conservation de l'espèce. En pratique, cela pourrait nuire à un commerce légitime si certaines Parties mettaient en oeuvre des mesures plus strictes comme l'exigence de permis d'importation ou de certifications selon lesquelles tout aileron ou toute partie d'aileron de requin ne provient pas d'un requin pèlerin pris dans les eaux territoriales du Royaume-Uni.

Malheureusement, rien ne peut empêcher une Partie d'agir comme l'a fait le Royaume-Uni et de demander une inscription à l'Annexe III, à condition que l'espèce en question fasse l'objet d'une réglementation au sein de

sa juridiction. Bien sûr, tout Partie peut formuler une **réserve** à l'égard d'une telle inscription mais une réserve n'a d'effet que si l'autre pays partenaire d'une transaction en a également formulé une (voir plus loin).

### Principaux problèmes et conclusions

Les deux documents de la FAO contiennent les mêmes points, bien qu'ils soient placés dans un ordre différent. Ils résument évidemment ce qui est dit dans le corps des documents et omettent les questions soulignées dans le présent document. Il n'y a donc pas de raison de répéter ici les mêmes commentaires. Toutefois, une conclusion mérite d'être encore examinée. "La souplesse actuelle des critères de la CITES, lorsqu'ils sont interprétés en fonction des lignes directrices et des définitions indiquées, en est une caractéristique importante et positive. Avec la seule modification importante proposée pour l'application du critère C, ces critères sont suffisamment souples pour permettre une approche raisonnée des propositions individuelles d'inscription, tant que le processus d'évaluation est mené d'une manière transparente et scientifiquement valable, et qu'il prend en compte les caractéristiques uniques de chaque cas".

Considérant l'évolution historique de la CITES depuis sa création, la pression exercée par certains gouvernements et bon nombre d'ONG en faveur de l'inscription aux annexes CITES d'espèces de poissons et d'invertébrés marins soumises à une pêche à grande échelle, il est permis de dire que les milieux de la pêche commettraient une grave erreur en acceptant cette conclusion et en croyant que le risque de voir la CITES interférer dans leurs activités sans de graves conséquences est infondé. Ces milieux doivent être extrêmement vigilants pour éviter des décisions qu'il serait très difficile de corriger à un stade ultérieur. Cette conclusion, en particulier, fait référence exclusivement aux critères biologiques, lesquels, une fois encore, concernent les inscriptions à l'Annexe I. En fait, la préoccupation principale devrait concerner les inscriptions à l'Annexe II, et la seule alerte exprimée dans les conclusions à cet égard concerne la disposition sur les espèces 'semblables' qui, comme indiqué dans les documents de la FAO, n'aurait qu'à être utilisée avec suffisamment de circonspection, ce qui n'est pas vraiment une spécialité de la CITES.

### **BOX**

**... les milieux de la pêche commettraient une grave erreur en ... croyant que le risque de voir la CITES interférer dans leurs activités sans de graves conséquences est infondé. Ces milieux doivent être extrêmement vigilants pour éviter des décisions qu'il serait très difficile de corriger à un stade ultérieur.**

### Propositions pour une nouvelle formulation des critères biologiques d'inscription d'espèces à l'Annexe I de la CITES

Le but du présent document, une fois encore, n'est pas de discuter cet aspect de la question d'ensemble. Aucun commentaire ne sera donc fait sur les propositions de nouvelle formulation qui figurent à l'annexe 4 de la Circulaire FAO sur les pêches. Cependant, à la fin de cette annexe, il est déclaré qu'aucun changement n'est proposé aux **critères commerciaux** ou à l'annexe 3 [de la résolution Conf. 9.24]. Les critères commerciaux sont inclus dans les annexes 2a et 2b de la résolution Conf. 9.24 qui concernent l'inscription d'espèces à l'Annexe II, en application de l'Article II, paragraphe 2 a) et paragraphe 2 b) respectivement. Ceci peut être interprété d'une part comme une reconnaissance du fait que, pour les milieux de la pêche, la souplesse des critères et leur mise en oeuvre raisonnable par la Conférence des Parties à la CITES sont des garanties suffisantes pour éviter des inscriptions inutiles. D'autre part, ceci peut aussi être interprété comme une reconnaissance du fait que ce n'est pas par une révision des critères existants que les inscriptions inutiles seront automatiquement évitées. Le but du présent document est aussi de démontrer la validité de la seconde interprétation et d'alerter les milieux de la pêche en conséquence.

### **La Consultation technique de la FAO (Rome, 28-30 juin 2000):**

Le contexte de la Consultation et son but furent présentés dans un discours d'ouverture de Monsieur Nomura, Assistant du Directeur-général du Département des pêches de la FAO. La Consultation devait se concentrer en particulier sur l'évaluation des critères CITES par rapport aux espèces marines exploitées, sur des propositions de

nouvelle formulation des critères et sur la question des populations et sous-populations. Une attention particulière devait aussi être accordée aux problèmes principaux et aux conclusions énumérés dans les documents de la FAO, dernier exercice, pourtant important, n'ayant pu être mené à bien faute de temps.

### Commentaires antérieurs à la Consultation

Les commentaires sur les documents de la FAO de quatre Etats membres et de deux ONG avaient été soumis par écrit au Secrétariat de la FAO avant la Consultation et furent distribués. Ils furent aussi exprimés au cours de la réunion. Quelques points doivent être relevés.

Les Etats-Unis, qui estiment que la CITES peut être un plus efficace pour d'autres mécanismes internationaux, et pour la gestion des pêches en général, n'admet pas que les inscriptions à la CITES soient des 'restrictions au commerce' et que les inscriptions et la gestion fonctionnelle des pêches s'excluent l'un l'autre, comme il est suggéré dans certains paragraphes. Les exemples utilisés (strombe géant et coraux durs) ne font cependant pas partie des espèces appartenant à la catégorie de celles faisant l'objet d'une pêche à grande échelle, bien qu'elles soient soumises à des niveaux d'exploitation et de commerce importants. Les Etats-Unis font aussi remarquer que les documents de la FAO semblent se focaliser principalement sur les critères d'inscription à l'Annexe I, alors qu'ils ignorent largement l'existence de l'Annexe II.

La Norvège maintient que les critères CITES n'ont pas été établis pour les espèces de poissons marins exploitées à des fins commerciales et qu'ils ne conviennent pas pour ces espèces. A son avis, il n'est pas sûr que la CITES ait à jouer le moindre rôle en ce qui concerne les espèces de poissons marins en général, étant donné que les organisations de gestion des pêches sont mieux à même de s'en occuper.

Le Japon fait remarquer, apparemment avec regret, que les documents de la FAO présentent un examen des critères biologiques mais ne débattent nullement des responsabilités fondamentales en matière de gestion des ressources halieutiques, ni de la répartition des tâches entre la CITES et la FAO et d'autres organisations internationales de gestion des pêches. Le Japon estime que le rôle de la CITES envers les ressources halieutiques devrait être examiné et clarifié avant que la pertinence des critères le soit.

L'Union mondiale pour la conservation de la nature (UICN) indique que la FAO et la CITES sont bien placées pour jouer des rôles complémentaires au service de la conservation et de l'utilisation durable des espèces exploitées à des fins commerciales. Elle conteste que la CITES soit un accord purement consacré à la limitation du commerce, et déclare qu'elle promeut aussi l'utilisation, en particulier lorsqu'une espèce est transférée de l'Annexe I à l'Annexe II. Elle critique l'importance excessive accordée aux différences biologiques entre les espèces aquatiques et terrestres et indique que les critères biologiques pour l'Annexe I ne sont de loin pas l'aspect le plus important à prendre en considération dans l'examen des critères CITES. L'Annexe II sera vraisemblablement beaucoup plus importante pour les espèces aquatiques et la FAO devrait tourner davantage son attention vers cet aspect des critères.

Que la CITES soit ou non un traité visant exclusivement à réduire le commerce des espèces inscrites à ses annexes est une question à laquelle deux des commentaires ci-dessus répondent négativement, en ce qui concerne l'Annexe II. Eu égard à l'Annexe I, il n'y a pas de doute, la CITES limite le commerce international à certaines catégories de transactions non commerciales et interdit totalement toute importation à des fins commerciales. En outre, l'interprétation que donne la Conférence des Parties à l'expression 'fins principalement commerciales' utilisée dans la CITES est très restrictive [l'expression 'fins commerciales' devrait être définie, par le pays d'importation, de façon aussi large que possible, de manière à ce que toute transaction qui n'est pas pleinement 'non commerciale' soit considérée comme 'commerciale' (Résolution Conf. 5.10)].

En ce qui concerne l'Annexe II, il est juste de dire que la CITES ne limite pas nécessairement le commerce des espèces inscrites. Néanmoins, pour de nombreuses espèces, en particulier parmi celles qui font l'objet d'un commerce important, certaines formes de restriction sont imposées soit par la Conférence des Parties, soit par les Parties à titre individuel, par exemple par le biais de quotas annuels d'exportation. D'ailleurs, l'Article IV, paragraphe 3, stipule: "Lorsqu'une autorité scientifique constate que l'exportation de spécimens d'une de ces espèces devrait être limitée pour la conserver dans toute son aire de distribution, à un niveau qui soit à la fois

conforme à son rôle dans les écosystèmes où elle est présente, et nettement supérieur à celui qui entraînerait l'inscription de cette espèce à l'Annexe I, elle informe l'organe de gestion compétent des mesures appropriées qui doivent être prises pour limiter la délivrance de permis d'exportation pour le commerce des spécimens de ladite espèce". En fait, on pourrait se demander, dans la mesure où le commerce d'une espèce ne devrait pas être limité dans une certaine mesure, qu'elle serait le but visé par son inscription aux annexes CITES, à moins qu'il ne s'agisse d'une espèce 'semblable'.

Dire, comme le fait l'UICN, que la CITES, en certains cas, est utilisée pour promouvoir l'exploitation et l'illustrer en se référant au transfert d'espèces de l'Annexe I à l'Annexe II semble cependant plutôt excessif. Au moins en ce qui concerne la plupart des quelques espèces ainsi transférées et qui font l'objet d'un commerce international d'une certaine ampleur, il conviendrait peut-être mieux de dire que la CITES tolère un certain commerce. Toutefois, cette tolérance est continuellement refusée pour d'autres espèces, dont des animaux marins, ou des populations de ces espèces, en particulier sous le prétexte injustifié que tout commerce licite promeut le commerce illicite. L'UICN elle-même fait parfois des recommandations contre des transferts, tout en reconnaissant que l'espèce ou la population en question n'est pas menacée d'extinction et ne remplit pas les critères d'inscription à l'Annexe I (baleines).

La CITES n'est pas opposée à l'exploitation durable des espèces de faune et de flore sauvages mais l'expression 'exploitation durable' n'apparaît jamais dans le texte de la Convention. Cependant, la promotion et la réglementation de la gestion durable de la faune et de la flore sauvages et d'un commerce responsable de celles-ci constituent des éléments du premier objectif du Plan stratégique pour la Convention nouvellement adopté (CdP11, Gigiri 2000). Cela n'empêche pas certaines personnes et certains Etats et organisations d'essayer de faire usage de la CITES pour prévenir autant que faire se peut le commerce international, et l'"exploitation durable", de ces ressources, en promouvant l'inscription de nouvelles espèces ou en s'opposant au transfert d'espèces de l'Annexe I à l'Annexe II, ou à leur élimination des annexes.

Enfin, il est intéressant de noter que tant les Etats-Unis que l'UICN sont d'avis que l'Annexe II est très importante et que la FAO devrait l'examiner comme il convient. Ceci n'est nullement contesté dans le présent document.

### Recommandations de la Consultation technique

La Consultation technique a adopté un rapport et un certain nombre de recommandations à l'adresse de la 24e session du Comité des pêches (COFI). Ces recommandations ont été placées dans deux catégories, celle concernant les critères et celle concernant le processus. Ces recommandations méritent d'être examinées plus avant et quelques remarques suivent.

1. Les deux premières recommandations se réfèrent aux critères biologiques et sont essentiellement de nature technique et scientifique. Elles ne font donc pas l'objet de commentaires dans le présent document, comme déjà dit. Néanmoins, il est nécessaire d'insister sur le fait que les critères révisés d'inscription à l'Annexe I devraient être formulés de telle sorte qu'aucune espèce marine de poisson ou d'invertébré exploitée à des fins commerciales ne puisse les remplir sans justification pertinente. Celle-ci devrait inclure l'agrément de la FAO et des organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) compétentes.
2. Il est ensuite recommandé d'harmoniser la terminologie relative aux espèces, populations et unités de population utilisées par la CITES et par la communauté des scientifiques et des gestionnaires des pêches. Il conviendrait de déterminer également si l'harmonisation est possible non seulement au niveau du langage mais aussi à celui de la gestion des pêches. Ce serait certainement un aspect fondamental des relations entre la CITES et les milieux de la pêche, si une coopération productive et efficace doit être établie.
3. La recommandation suivante exprime la nécessité de préciser l'objectif de l'inscription d'espèces à l'Annexe II, car il y avait des divergences d'opinion quant à savoir s'il est en relation avec la réduction du risque d'extinction et/ou la promotion de l'exploitation durable. Ces divergences d'opinion ne sont pas surprenantes car elles existent aussi au sein de la CITES. Ainsi qu'il est dit ci-dessus, le texte de la

Convention ne fait jamais usage de l'expression 'exploitation durable'. Le titre fait référence aux espèces menacées d'extinction et, dans le préambule, les Etats contractants reconnaissent que la coopération internationale est essentielle à la protection de certaines espèces de la faune et de la flore sauvages contre une surexploitation par suite du commerce international. En outre, l'Article II stipule que "l'Annexe II comprend toutes les espèces qui, bien que n'étant pas nécessairement menacées actuellement d'extinction, pourraient le devenir si le commerce des spécimens de ces espèces n'était pas soumis à une réglementation stricte ayant pour but d'éviter une exploitation incompatible avec leur survie". On peut donc dire que la CITES est en premier lieu en relation avec le risque d'extinction. Toutefois, la CITES n'est pas opposée à tout commerce et elle permet un commerce qui ne nuit pas à la survie des espèces concernées. Autoriser un commerce ou le promouvoir ne sont pas équivalents. Même dans le Plan stratégique pour la Convention adopté à la CdP11 (voir plus haut), le premier objectif ne parle pas de promotion de l'"exploitation durable" mais de la 'gestion durable' de la faune et de la flore sauvages.

4. Les deux recommandations suivantes, qui demandent que les critères d'inscription à l'Annexe II, en particulier en application de l'Article II, paragraphe 2 a), et les problèmes et les solutions potentielles concernant ces inscriptions soient examinés, dénotent une meilleure prise de conscience de la part de la Consultation technique, au cours des discussions, de l'importance de l'Annexe II. Cependant, elles démontrent aussi que les documents soumis à examen et le temps à disposition de la Consultation, ainsi que son cahier des charges, ne permettaient pas d'accomplir de telles tâches.
5. La recommandation déjà mentionnée, qui concerne l'examen des critères d'inscription à l'Annexe II, soulève une autre question. La CITES peut-elle élaborer et adopter des critères qui prendraient en considération les problèmes spécifiques relatifs aux espèces exploitées à grande échelle et faisant l'objet d'un commerce international considérable sous des formes très variées, en particulier lorsque ces espèces vivent dans les eaux internationales? En d'autres termes, est-il possible d'adopter des critères en vertu desquels aucune espèce de ce type ne serait inscrite à l'Annexe II à moins que cette inscription ne soit pleinement justifiée et puisse être mise en oeuvre? Pour les raisons expliquées dans le présent document, il semble extrêmement difficile, voire impossible, de mettre au point des critères pratiques, même s'ils sont clairs et cohérents.

Dans le passé, on a souvent comparé le commerce des espèces marines soumises à une exploitation à grande échelle et le commerce des bois. Cette comparaison était relativement logique, sur le plan économique en particulier. Deux différences fondamentales doivent cependant être mentionnées. Tout d'abord, le bois est produit par des plantes et, comme déjà expliqué, pour les plantes inscrites à l'Annexe II, les parties et produits devant être soumis aux contrôles CITES doivent être précisés. Pour toutes les essences forestières inscrites à l'Annexe II, les seuls spécimens commercialisés devant être contrôlés sont les grumes, les bois sciés et les placages, soit des matériaux bruts uniquement. Pour les espèces animales, une telle sélection n'est pas possible et tous les spécimens sont soumis aux dispositions CITES, à moins qu'il soit admis qu'ils ne sont pas 'facilement identifiables'. D'autre part, les essences forestières sont terrestres et se trouvent à l'intérieur des frontières d'Etats. Le contrôle physique du commerce international et la délivrance de la documentation nécessaire sont donc beaucoup plus faciles que pour les spécimens pris dans les eaux internationales ou pour ceux qui, assez souvent, ne passent pas par des contrôles douaniers lorsqu'ils sont transportés des eaux nationales de l'Etat dans lequel ils ont été pris vers l'Etat de destination.

6. La dernière recommandation concernant les critères demande que les problèmes et les solutions potentielles concernant l'inscription à l'Annexe II de ressources halieutiques au titre de l'Article II soient examinés de façon à limiter le plus possible les effets négatifs inutiles sur l'industrie de la pêche et les communautés de pêcheurs. On peut espérer que le présent document pourra contribuer à cet exercice extrêmement important. On peut estimer qu'il a passé en revue la plupart des problèmes, sinon tous, mais il doit encore proposer des solutions. Comment le COFI devrait-il conduire cet exercice, la recommandation lui étant adressée? Une réponse à cette question peut être trouvée dans l'avant-dernière recommandation concernant le processus. Elle recommande au COFI de créer, au sein de la FAO, un groupe de travail d'experts chargé d'examiner les problèmes et les solutions potentielles relatifs à l'inscription de ressources halieutiques au titre de l'Article II. Si, dans la dernière recommandation concernant les critères, la référence particulière au paragraphe 2 b) de l'Article II a été supprimée avant son adoption, cette référence, pour une

raison inconnue, a été maintenue dans l'avant-dernière recommandation concernant le processus. Ceci est regrettable, pour les raisons exposées précédemment eu égard au problème des parties et produits. En outre, et parce que seul le COFI peut décider de l'établissement d'un groupe de travail d'experts, ce travail ne pourra pas être entrepris avant la prochaine session du COFI. Ceci soulève une autre question. Comment les conclusions du groupe de travail seront-elles examinées, sachant que le COFI, après sa session de 2001, ne se réunira plus avant la CdP12? Le Sous-Comité du commerce du poisson du COFI pourrait-il accomplir cette tâche lors de sa prochaine session, en février 2002? Il s'agit là d'une question supplémentaire.

7. La première recommandation concernant le processus traite de l'affinement des critères, des définitions et des lignes directrices. Il s'agit d'une tâche scientifique et technique dont le présent document ne s'occupe pas. Elle est importante, en particulier en ce qui concerne les inscriptions à l'Annexe I.
8. La recommandation suivante vise à encourager l'utilisation des compétences nationales en matière de pêche lors de l'élaboration des propositions d'inscription à la CITES de ressources exploitées en mer et dans les grands plans d'eau douce. Ceci est certainement important, bien que l'on puisse se demander pourquoi une telle recommandation est apparue nécessaire. Elle peut indiquer que les participants à la Consultation estimaient que la coordination au niveau national n'est pas suffisamment bonne entre les organes responsables des pêches et ceux en charge de la CITES. Ceci fut confirmé dans le rapport de la Consultation où la nécessité d'assurer la cohérence des mandats que les gouvernements des Etats Membres confient respectivement à la CITES, à la FAO et aux organisations régionales des pêches. Il est vrai que les propositions sont soumises au nom de l'Etat et, on peut le supposer, dans l'intérêt de l'ensemble de l'Etat et non d'un organe gouvernemental particulier.

Au lieu de cette recommandation, ou au moins en plus d'elle, il aurait été souhaitable d'encourager l'utilisation des compétences nationales en matière de pêche lorsque les Parties doivent prendre leurs décisions au sujet d'amendements proposés par d'autres Parties et, s'il y a lieu, lorsque leurs délégations aux sessions de la CITES sont établies et que des propositions ou autres sujets portant sur des ressources marines.

9. D'après la recommandation qui suit, le COFI devrait demander au Secrétariat de la FAO d'instaurer des mécanismes efficaces pour contribuer à la révision des critères CITES et à la mise en oeuvre de l'Article XV de la Convention relatif à la consultation avec la FAO, les ORGP et les Etats pour l'évaluation des propositions d'inscription.

Le processus de révision des critères CITES a déjà été engagé par la CITES, comme indiqué précédemment. Un représentant du Secrétariat de la FAO a participé en tant qu'expert externe à la réunion du Groupe de travail sur les critères qui s'est tenue à Canberra au début août 2000, et il devrait participer aussi à la session commune du Comité pour les animaux et du Comité pour les plantes, qui se tiendra au début décembre en Virginie occidentale. En outre, le rapport préparé par le Groupe de travail sur les critères a été communiqué à toutes les Parties par le Secrétariat le 31 août et il devrait l'avoir été également aux organisations internationales compétentes, notamment la FAO et les ORGP, qui ont la possibilité de soumettre des commentaires et suggestions de changement jusqu'au 15 octobre 2000 au plus tard. Le rapport et les commentaires et suggestions seront examinés à la session commune de décembre, à laquelle la FAO (outre son représentant au GTC) et les ORGP pourront participer en tant qu'observateurs, si elles sont invitées par le président du Comité pour les animaux (l'invitation devrait être demandée au président). Les Parties seront à nouveau consultées au début de 2001, et la FAO et les ORGP auront la possibilité d'assister, en tant qu'observateurs, à la session du Comité permanent qui se tiendra au début de 2002, au cours de laquelle le rapport final préparé par les présidents du Comité pour les animaux et du Comité pour les plantes sera examiné, avant d'être présenté à la CdP12, au cours du deuxième semestre de la même année. Ainsi, les milieux de la pêche auront d'amples occasions, au niveau national et international, de faire connaître leurs points de vue et d'essayer de s'assurer que les critères CITES révisés soient acceptables en ce qui les concerne.

La seconde partie de la recommandation, qui traite de la contribution de la FAO à l'application de l'Article XV de la Convention en ce qui concerne les consultations pour l'évaluation des propositions d'inscription,

n'est pas aussi facile à mettre en oeuvre qu'on pourrait le penser. La période entre la communication des propositions à la FAO et aux organismes intergouvernementaux compétents et la date à laquelle les vues exprimées et les données fournies par ces organismes doivent être envoyées au Secrétariat, pour communication aux Parties, est plutôt courte (environ trois mois). En outre, comme c'est généralement la règle avec les organisations intergouvernementales, le Secrétariat de la FAO ne semble pas à même de fournir autre chose que les données dont il dispose. Contrairement au Secrétariat CITES, le Secrétariat de la FAO n'a pas l'autorisation de faire ses propres recommandations en faveur ou à l'encontre de propositions comme celles visant à l'inscription d'espèces aux annexes CITES. La question doit avoir été préalablement examinée au sein des instances compétentes et les vues doivent avoir été formellement approuvées. Ceci est illustré par la réponse fournie par le Département des pêches de la FAO au Secrétariat CITES au sujet des trois espèces de requins dont l'inscription était proposée et qui fut examinée à la CdP11. La réponse consista exclusivement à indiquer les sites Web de la FAO disponibles pour les espèces en question. Dans ces circonstances, et sachant que le COFI ne se réunit que tous les deux ans, il apparaît difficile de trouver un mécanisme qui permettrait au Secrétariat de la FAO d'aller plus loin qu'il n'a été lorsqu'il fut consulté par le Secrétariat CITES, à moins de demander à la CITES de n'examiner aucune proposition d'inscription aux annexes de ressources halieutiques avant que les propositions les concernant aient été examinées à une session du COFI. Ce serait difficile à obtenir. De même, aux sessions de la Conférence des Parties, les observateurs de la FAO ne sont pas en mesure de faire des recommandations au cours de la discussion des propositions d'amendement. A la CdP11, l'observateur de la FAO est resté muet lorsque les propositions sur les requins ont été examinées.

La situation est ou peut être différente pour les ORGP, ou dans une certaine mesure, puisqu'elles se réunissent plus fréquemment ou peuvent avoir d'autres possibilités pour prendre position. A la CdP11 toutefois, plusieurs Parties et un observateur se sont fait l'écho de l'inquiétude exprimée quant au fait que les organismes intergouvernementaux autres que la FAO n'avaient pas été consultés par le Secrétariat CITES comme le prévoit l'Article XV. D'après le rapport de séance (Com. I. 11.13) il ne semble pas que le Secrétariat ait donné une explication à cela et, à la Consultation technique, il a confirmé que seule la FAO avait été consultée. Ainsi, un mécanisme devrait être mis au point pour s'assurer que toutes les ORGP compétentes soient consultées lorsque des propositions portent sur des espèces les concernant. Si des contacts directs sont difficiles à établir, parce que le Secrétariat CITES ne sait pas qui sont les organisations compétentes, le Département des pêches de la FAO pourrait peut-être servir d'intermédiaire et leur communiquer les demandes de données et de points de vue. En revanche, à la CdP11, une ORGP fut en mesure d'exprimer une opposition claire à l'inscription de requins aux Annexes I ou II.

10. Il est ensuite recommandé que le Département des pêches de la FAO soit invité à faciliter l'amélioration du dialogue et les communications entre les Etats Membres, les ORGP et la CITES. Il est ajouté que la FAO pourrait inscrire cette question à l'ordre du jour de la prochaine réunion des ORGP et de la FAO, qui se tiendra avant la prochaine session du COFI (février 2001), et inviter la CITES à assister à cette réunion. Ce serait certainement une bonne initiative, qui pourrait améliorer la compréhension des inquiétudes respectives. Ceci suppose cependant que la réunion soit bien préparée afin que les bonnes questions soient discutées et qu'il y soit répondu (voir aussi ci-dessous).
11. Des préoccupations ont été exprimées au sujet des procédures de suppression d'espèces des annexes. La gestion des pêches et le développement de l'aquaculture sont des processus actifs et les risques pour les ressources peuvent évoluer sous l'effet de modifications du milieu, d'améliorations des plans de gestion ou de programmes d'empoisonnement. Un mécanisme suffisamment objectif, souple et expéditif d'inscription et de suppression est donc nécessaire. Le mécanisme d'inscription aux Annexes I et II et de suppression de ces annexes existe et est décrit à l'Article XV de la Convention. Il ne peut pas être modifié sans un amendement au texte, amendement pratiquement impossible à obtenir. Le mécanisme est complété par les critères adoptés par la Conférence des Parties dans la résolution Conf. 9.24 à réviser. En principe, le mécanisme est souple et relativement expéditif, puisque les annexes peuvent être modifiées non seulement aux sessions de la Conférence des Parties, comme c'est en général le cas, mais aussi entre ces sessions, en suivant une procédure de vote par correspondance.

En pratique, les choses ne sont pas si faciles, si souples et si expéditives qu'elles pourraient l'être,

particulièrement en ce qui concerne la suppression d'espèces des annexes ou leur transfert de l'Annexe I à l'Annexe II. Il convient de dire ce qui suit au sujet de la procédure par correspondance, laquelle fut utilisée quelques fois, avec ou sans succès. Si un amendement urgent doit être adopté et s'il est probable qu'il ne soulèvera pas d'objection, la procédure par correspondance aboutira vraisemblablement. Ce fut le cas dans le passé, par exemple pour l'inscription du panda géant à l'Annexe I, après la découverte de deux peaux passées en contrebande à Hong Kong, ce qui démontrait que l'espèce était commercialisée. Cependant, si la proposition est sujette à controverse, une seule objection formulée par une Partie entraîne l'obligation de procéder à un vote par correspondance. Le vote n'est validé que si le Secrétariat reçoit les votes d'au moins la moitié des Parties. Le délai d'envoi des votes est relativement court et peu de Parties, pour quelque raison que ce soit, exprime son vote. En l'absence de ce quorum, la proposition est renvoyée à la prochaine session de la Conférence des Parties. Pour la procédure par correspondance, une majorité des deux tiers des Parties ayant exprimé un vote affirmatif ou négatif est également requise. Au cours de toute l'histoire de la CITES, quelques amendements ont été adoptés sans objection, certains ont été retirés en raison d'objections et pour éviter un vote, et une seule proposition fut soumise à un vote mais le quorum fut loin d'être atteint.

Comme déjà dit, aussi bons les critères puissent-ils être, cela n'empêchera pas la mise en avant, ouvertement ou de préférence non ouvertement, d'arguments autres que scientifiques ou commerciaux lorsqu'une décision au sujet d'une proposition doit être prise. Le principe de précaution est aussi souvent invoqué, parfois abusivement, lorsque des suppressions ou des transferts de l'Annexe I à l'Annexe II sont examinés. L'objectivité est donc loin d'être garantie, particulièrement avec les espèces dont le potentiel commercial et la valeur sont évidents.

12. L'avant-dernière recommandation, au sujet de l'établissement d'un groupe de travail d'experts, a été examinée au point 6 ci-dessus. Inutile de répéter ce qui fut alors dit. Toutefois, le groupe devrait aussi être chargé d'examiner les conditions dans lesquelles l'inscription d'espèces ou de populations aux annexes CITES, spécialement à l'Annexe II, devrait ou pourrait être recommandée. Ceci pourrait être entrepris en utilisant les **critères des trois V** décrits dans la Circulaire sur les pêches N° 954 et examinés précédemment dans le présent document, ainsi que d'autres critères potentiels. Ceci étendrait bien sûr le mandat du groupe de travail et n'aurait guère de rapport avec la question des espèces 'semblables' dont il devrait particulièrement traiter d'après cette recommandation.
13. Il semblerait utile de réviser le libellé de l'annexe 4 sur les mesures de précaution, afin de tenir compte des progrès des connaissances relatives à la mise en oeuvre de l'approche de précaution pour la conservation, en particulier celle des ressources exploitées par la pêche en mer et dans les grands plans d'eau douce, ainsi que des progrès de cette approche dans le secteur des pêches. C'est ce qui est proposé dans la dernière recommandation au COFI, bien qu'avec une certaine opposition. Il conviendrait de préciser particulièrement que l'inscription d'une espèce aux annexes CITES, soit à l'Annexe I soit à l'Annexe II mais pour des raisons différentes, ne revient pas nécessairement à agir au mieux de l'intérêt de l'espèce visée.

#### Autres questions pouvant ou non avoir été examinées par la Consultation technique

1. La résolution Conf. 9.24 en cours de révision par les instances de la CITES, ainsi que par la FAO, est composée d'une résolution de base et de six annexes, dont une (l'annexe 2) est divisée en deux parties (les annexes 2a et 2b). Les documents préparés par la FAO et examinés par la Consultation technique traitent exclusivement des annexes concernant les critères et les conditions à remplir pour amender les Annexes I et II de la CITES. La révision conduite par la CITES, cependant, est supposée couvrir l'ensemble du texte de la résolution. Il est donc utile de voir si d'autres éléments de la résolution de base méritent d'être pris en considération et si des changements devraient être suggérés afin de répondre aux besoins et aux préoccupations des milieux de la pêche. Ceci s'applique également à l'annexe 6, laquelle fournit une mode de présentation des propositions d'amendement des annexes.

Dans le préambule, il convient de remarquer quatre paragraphes. Tout d'abord, la Conférence des Parties reconnaît que les Etats de l'aire de répartition d'une espèce faisant l'objet d'une proposition d'amendement devraient être consultés et que les organismes intergouvernementaux compétents en ce qui concerne cette

espèce devraient aussi être consultés. Dans le texte de la Convention, la consultation des organismes intergouvernementaux n'est requise que pour les seules espèces marines. Deuxièmement, la Conférence prend note de la compétence de certaines organisations intergouvernementales en ce qui concerne la gestion d'espèces marines. Ceci complète évidemment le paragraphe précédent et est en rapport avec le texte de la Convention. Troisièmement, la Conférence rappelle que le commerce international de toute la faune et de toute la flore est du ressort de la CITES. Cela a été souligné dans l'introduction du présent document. Cependant, cela ne devrait pas signifier que toutes les espèces, même si elles remplissent les critères CITES d'inscription aux Annexes I ou II devraient automatiquement être inscrites. Il y a des circonstances, en particulier pour les ressources marines, dans lesquelles la CITES ne semble pas être l'instrument adéquat pour garantir au mieux la conservation et l'exploitation durable des espèces en question. On peut suggérer que ceci devrait aussi être mentionné dans le préambule de la résolution. Il s'agit d'ailleurs de ce que propose, dans une certaine mesure tout au moins, le Groupe de travail CITES sur les critères dans son rapport : "Les Parties devraient éviter d'inscrire à l'Annexe II des espèces qui font l'objet d'un commerce international mais qui sont gérées de telle manière que le risque qu'elles remplissent, dans un avenir proche, les critères d'inscription à l'Annexe II énoncés dans l'annexe 2a à la présente résolution est négligeable". Quatrièmement, la Conférence reconnaît qu'en vertu du principe de précaution, en cas d'incertitude les Parties doivent agir au mieux de l'intérêt de la conservation de l'espèce concernée. Comme il a été dit au sujet de la dernière recommandation au COFI de la Consultation technique, cela ne signifie pas nécessairement que l'espèce en question doit être inscrite aux annexes CITES. Cela devrait aussi être dit.

Dans le dispositif de la résolution, la Conférence des Parties décide dans le même sens que dans le dernier paragraphe du préambule, qui vient d'être mentionné, mais à nouveau sans indiquer que le principe de précaution ne devrait pas nécessairement entraîner davantage de restriction. En fait, la résolution ne laisse aucune place à la gestion adaptative, une notion qui ne peut plus être ignorée. Dans deux des trois paragraphes suivants, la Conférence décide que toute espèce qui est ou pourrait être affectée par le commerce devrait être inscrite à l'Annexe I si elle remplit au moins un des critères énumérés à l'annexe 1, ou que toute espèce qui remplit les critères d'inscription à l'Annexe II énumérés à l'annexe 2a devrait être inscrite à cette annexe conformément à l'Article II, paragraphe 2a). Une décision similaire est ensuite énoncée pour l'inscription à l'Annexe II en vertu de l'Article II, paragraphe 2 b). Aucune exception n'est envisagée, par exemple pour les espèces gérées par d'autres organismes intergouvernementaux.

Il est fait référence à l'inscription scindée au paragraphe e), par rapport aux critères de l'annexe 3. Le paragraphe f) concerne les espèces dont tous les spécimens commercialisés sont élevés en captivité. Ces espèces ne devraient pas être inscrites aux annexes s'il n'y a aucune probabilité qu'un commerce de spécimens d'origine sauvage s'établisse. Ceci ne s'applique évidemment pas toujours à l'aquaculture, laquelle ne fait l'objet d'aucune référence dans la résolution Conf. 9.24. A l'annexe 6 toutefois, sous Utilisation et commerce et sous Mesures de gestion, l'auteur d'une proposition devrait donner des indications respectivement sur les établissements d'élevage en captivité et sur les programmes menés pour gérer les populations de l'espèce en question, par exemple élevage en captivité, élevage en ranch, etc., ce qui peut inclure l'aquaculture, sans que se soit précisé. Etant donné les actuels développements de l'aquaculture, il semblerait nécessaire d'en tenir compte de manière plus explicite.

La Conférence des Parties décide aussi qu'il devrait être tenu compte, le cas échéant, des opinions des organisations intergouvernementales compétentes en matière de gestion de l'espèce en question. Ceci suppose que ces opinions soient connues. Comme on l'a vu précédemment, au point 9 de la partie antérieure du présent document, ni la FAO ni aucune autre organisation n'a présenté une opinion au sujet des propositions sur les requins avant la CdP11, soit parce que ces organisations n'avaient pas été consultées soit parce qu'elles n'étaient pas en mesure de présenter davantage que des données. Cette décision devrait peut-être donc être renforcée pour les organisations traitant des espèces marines, puisqu'elles sont les seules auxquelles le texte de la Convention se réfère et que le Secrétariat CITES a l'obligation de consulter pour obtenir leurs opinions. Néanmoins, c'est surtout à ces organisations de s'assurer que leurs opinions soient clairement exprimées avant les sessions de la Conférence des Parties et au cours de ces sessions.

En ce qui concerne l'annexe 6, mis à part ce qui a été dit ci-dessus, aucun commentaire n'est ajouté dans le présent document. Cependant, il serait certainement utile que les experts en matière de pêche l'examine

avec soin afin de repérer peut-être des éléments préoccupants, soit en ce qui concerne ce qui est dit qu'en ce qui concerne ce qui n'est pas dit. Par exemple, cette annexe ne fait aucune référence spécifique aux espèces qui vivent dans les eaux internationales.

2. Certaines délégations à la Consultation technique ont souligné que la révision ne devrait pas être limitée aux critères biologiques mais devrait inclure les aspects sociaux et économiques des pêches. Ces aspects ont été pris en considération, dans une certaine mesure, dans la Circulaire sur les pêches N° 954, en particulier en soulignant les risques de fausses alertes et d'omissions dus à de mauvais critères et aux problèmes potentiels en rapport avec l'inscription d'"espèces semblables". La conclusion de la partie sur les Populations et sous-populations, qui est répétée ci-dessus dans la même partie du présent document, est très claire en ce sens.

La nécessité de prendre les aspects sociaux et économiques des pêches en considération est d'une importance fondamentale. Il paraît cependant difficile de les introduire dans les critères d'amendement des Annexes I et II. Ils devraient pouvoir être évoqués séparément pour prévenir des inscriptions injustifiées ou qui ne sont pas de dernier recours. Ceci devrait donc être sérieusement pris en considération par le COFI et par les ORGP avant et pendant les négociations sur la coopération avec la CITES.

### **BOX**

**La nécessité de prendre les aspects sociaux et économiques des pêches en considération est d'une importance fondamentale. Il paraît cependant difficile de les introduire dans les critères d'amendement des Annexes I et II. Ils devraient pouvoir être évoqués séparément pour prévenir des inscriptions injustifiées ou qui ne sont pas de dernier recours. Ceci devrait donc être sérieusement pris en considération par le COFI et par les ORGP avant et pendant les négociations sur la coopération avec la CITES.**

3. Comme indiqué au point 10 de la partie précédente du présent document, le besoin de dialogue et de communication entre la FAO et les ORGP, et la CITES a fait l'objet d'une recommandation de la Consultation technique. Plusieurs délégations ont suggéré que des discussions aient lieu pour étudier les relations entre ces organisations, notamment sur la façon dont la CITES pourrait compléter les efforts de la FAO en faveur de la mise en oeuvre du Code de conduite pour une pêche responsable et des Plans d'action internationaux. L'établissement de telles relations, comme indiqué tout au long du présent document, est très important afin d'éviter que des mesures prises par un côté aient un effet négatif pour l'autre côté. Comme il a aussi été suggéré, alors que le commerce, dont le commerce international, peut être un facteur de menace, d'autres facteurs doivent être examinés et il doit en être tenu compte. La CITES ne traite que du commerce international et elle ne devrait pas ignorer les institutions qui traitent d'autres facteurs. La CITES devrait éviter d'intervenir dans les activités des organismes directement et principalement concernés sans leur accord, à moins qu'il apparaisse évident qu'une telle intervention s'avère, en dernier ressort, pleinement justifiée.

Ceci ne signifie pas que la CITES doit être liée par les décisions prises par d'autres organismes, ou vice versa, comme cela se produit avec la Commission baleinière internationale. Sous prétexte que la CBI impose un moratoire sur toute chasse commerciale à la baleine, la Conférence des Parties à la CITES refuse de transférer des espèces ou des populations de l'Annexe I à l'Annexe II, bien qu'il soit évident qu'elles ne remplissent pas les critères d'inscription à l'Annexe I. Il n'y a aucune raison pour une organisation comptant plus de 150 Etats membres de suivre nécessairement une organisation n'en comptant pas plus de 40. A l'heure actuelle bien sûr, la situation à l'égard de la FAO et des ORGP n'est pas comparable à celle à l'égard de la CBI. Il est évident toutefois que ceux qui ont été capables de changer la politique de la CBI et qui maintiennent maintenant la CITES dans la même trace essaient aussi d'utiliser cette dernière avec les mêmes objectifs vis-à-vis des pêches. En plus de cela, un certain nombre de personnes, qui ne sont pas forcément opposées à l'utilisation durable des ressources naturelles mais s'inquiètent des problèmes réels auxquels les pêches doivent faire face, estiment que la CITES pourrait contribuer à résoudre ces problèmes. Toutefois, elles ne prennent pas en considération les nouveaux problèmes que des inscriptions aux annexes

CITES engendreraient.

Ceci ne signifie pas non plus que la CITES ne peut pas jouer un rôle positif en ce qui concerne la conservation des ressources marines dans certaines conditions, ainsi que cela a été démontré pour certaines de ces ressources. En outre, la CITES peut jouer un rôle d'aiguillon, comme elle l'a fait lorsque l'inscription du thon rouge de l'Atlantique fut proposée en 1992. La CICTA dut prendre des mesures plus favorables à la conservation de l'espèce afin d'éviter de nouvelles propositions et son inscription finale aux annexes CITES.

L'établissement d'un dialogue ou son renforcement est d'importance primordiale, peut-être davantage encore que la révision des critères elle-même. Il serait toutefois nécessaire que les milieux de la pêche précisent tout d'abord leurs propres points de vue sur la question et déterminent ce qui est acceptable pour eux et ce qui ne l'est pas.

## **BOX**

**L'établissement d'un dialogue ou son renforcement est d'importance primordiale, peut-être davantage encore que la révision des critères elle-même. Il serait toutefois nécessaire que les milieux de la pêche précisent tout d'abord leurs propres points de vue sur la question et déterminent ce qui est acceptable pour eux et ce qui ne l'est pas.**

4. Dans le présent document, il est fait référence à deux reprises aux **mesures internes plus strictes** que peuvent prendre les Parties, conformément à l'Article XIV, paragraphe 1, de la Convention. D'après cet article, les Parties ont le droit d'adopter des mesures internes qui sont plus strictes que les dispositions de la Convention en ce qui concerne les conditions auxquelles le commerce, la capture, la détention ou le transport de spécimens d'espèces inscrites aux annexes sont soumis, mesures qui peuvent aller jusqu'à leur interdiction complète. De nombreuses Parties, en particulier les principaux pays d'importation, ont adopté des mesures internes plus strictes et il est des plus probables qu'ils les appliqueraient aussi aux ressources marines qui pourraient être inscrites aux annexes CITES. Un certain nombre de résolutions et de décisions de la Conférence des Parties à la CITES, qui ne sont pas contraignantes pour les Parties à moins que leurs dispositions soient incluses dans la législation nationale, peuvent être considérées comme des mesures plus strictes ou comme appelant à l'application de mesures internes plus strictes.

C'est aussi en référence à cet article que la Conférence des Parties ou même le Comité permanent de la CITES a pu, dans le passé, recommander aux Parties d'appliquer des sanctions contre certaines Parties ou contre des États non-Parties, notamment l'interdiction du commerce d'espèces particulières.

La résolution CITES qui remplacera la résolution Conf. 8.9 sur le commerce des spécimens d'animaux pris à l'état sauvage (document Doc. 11.41.2 Annexe 1), charge le Comité pour les animaux, en coopération avec le Secrétariat, d'examiner les informations relatives à la biologie et au commerce des espèces inscrites à l'Annexe II et d'autres informations pertinentes, en vue d'identifier les problèmes existants dans le but d'assurer l'application de l'Article XIV, paragraphes 2 a), 3 et 6 a), et de faire des recommandations lorsque et quand cela s'avère approprié. Les recommandations primaires comprennent, par exemple, des procédures administratives, des quotas spécifiques, des quotas zéro ou des restrictions temporaires à l'exportation. Les recommandations secondaires comprennent, par exemple, des études sur le terrain ou l'évaluation des menaces pesant sur les populations ou d'autres facteurs pertinents, tels que le commerce illicite, la destruction des biotopes et les utilisations internes ou autres, destinées à fournir l'information nécessaire à une autorité scientifique pour conclure à l'absence de risque. Si une Partie visée ne parvient pas à démontrer, à la satisfaction du Secrétariat, qu'elle s'est conformée aux dispositions spécifiques de la résolution, le Secrétariat doit recommander au Comité permanent que toutes les Parties prennent des mesures plus strictes, y compris, s'il y a lieu, suspendent le commerce de l'espèce en question avec cette Partie. Cette résolution, connue sous le nom de résolution sur le commerce important, bien qu'elle ne fasse pas référence à l'Article XIV, paragraphe 1, relève directement de ce paragraphe, les mesures plus strictes venant d'être mentionnées faisant en fait appel à des 'mesures internes plus strictes', particulièrement

lorsqu'une suspension du commerce est recommandée. La résolution revêtirait évidemment un intérêt direct pour les milieux de la pêche si des espèces de poissons et d'invertébrés exploitées à des fins commerciales étaient inscrites à l'Annexe II. Ces milieux doivent donc en avoir conscience, ainsi que de ses implications potentielles.

5. L'Article XXIII de la CITES stipule que tout Etat peut, en déposant son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation de la Convention, ou d'adhésion à celle-ci, formuler une **réserve spéciale** concernant toute espèce inscrite aux Annexes I, II ou III. Des réserves spéciales peuvent aussi être formulées par toute Partie lorsqu'un amendement aux Annexes I ou II a été adopté mais uniquement au cours de la période de 90 jours entre la date d'adoption de l'amendement et sa date d'entrée en vigueur (Article XV, paragraphe 3). Pour les espèces inscrites à l'Annexe III, il n'existe aucun délai pour formuler une réserve (Article XVI, paragraphe 2). Tant qu'une Partie ne retire pas sa réserve, elle est considérée comme un Etat qui n'est pas Partie à la Convention en ce qui concerne le commerce de l'espèce spécifiée dans ladite réserve.

Par conséquent, si une Partie est en désaccord avec l'inscription de toute espèce aux annexes CITES, elle a la possibilité de ne pas appliquer les dispositions de la Convention au commerce de cette espèce, en formulant une réserve spéciale. Cependant, si elle souhaite commercialiser des spécimens de cette espèce avec un pays qui n'a pas formulé une réserve semblable, elle devra satisfaire aux dispositions de la résolution Conf. 9.5 sur le commerce avec les Etats non-Parties, donc remplir des conditions qui sont comparables à celles que les Parties doivent remplir. En revanche, une Partie ayant formulé une réserve peut commercialiser librement avec une autre Partie ayant formulé la même réserve ou avec un Etat non-Partie.

En ce qui concerne les inscriptions aux Annexes I et II, les réserves constituent une mesure de dernier ressort, dont l'effet est en général limité. Il est beaucoup plus efficace de prévenir une inscription que de formuler une réserve après que l'inscription a été acceptée. Pour les inscriptions à l'Annexe III, qui sont des décisions unilatérales imposant l'application de dispositions que les Parties peuvent considérer inutiles ou à effet contraire, les réserves sont plus efficaces, en particulier pour les pays d'importation, mais aussi pour les Etats de l'aire de répartition n'ayant pas demandé l'inscription.

Une liste des réserves spéciales en vigueur est maintenue par le Secrétariat CITES.

6. Lors de la Consultation technique, il a été suggéré que l'emploi des '**quotas**' par la CITES bénéficierait des données relatives à l'utilisation des divers types de quotas dans la gestion moderne adaptative des pêches. Il convient donc de décrire ce que la CITES entend lorsque des quotas sont établis, soit par la Conférence des Parties, soit par les Parties elles-mêmes sur une base volontaire. Dans le cas de la CITES, les quotas sont toujours fixés pour déterminer le nombre ou la quantité maximum de spécimens d'une espèce pouvant être exportés au cours d'une année donnée. En aucune circonstance, jusqu'à présent, le terme 'quota' n'a été employé au sein de la CITES pour déterminer un pourcentage ou une portion d'un nombre ou d'une quantité global de spécimens d'une espèce donnée. Cela pourrait cependant devenir nécessaire pour les spécimens d'espèces vivant dans les eaux internationales afin de partager un nombre ou une quantité global entre plusieurs pays. Les quotas établis par la Conférence des Parties sont soit inclus dans des annotations aux espèces inscrites et constituent alors une part intégrale de l'inscription, soit dans des résolutions spécifiques. Ces quotas ne peuvent être modifiés que par la Conférence des Parties, sur la base de propositions d'amendement des Annexes I et II ou de propositions d'amendement des résolutions pertinentes. Toute Partie peut informer les autres Parties, par le truchement du Secrétariat, des quotas qu'elle a établis, en tant que mesure de gestion, pour toute espèce inscrite aux annexes CITES vivant sur son territoire. Elle n'a aucune obligation de le faire mais, si elle le fait, elle doit indiquer le quota sur chaque permis d'exportation relatif à l'espèce, ainsi que le nombre ou la quantité de spécimens de l'espèce déjà exportés au cours de l'année.

### **Conclusions:**

La première conclusion du présent document devrait être que la CITES n'est pas, sauf peut-être dans des circonstances très particulières, un instrument approprié pour gérer des espèces marines exploitées à des fins

commerciales, particulièrement celles soumises à une pêche à grande échelle, et pour promouvoir leur exploitation durable. La nécessité d'une telle gestion et d'une exploitation durable est pleinement reconnue mais elles devraient être laissées à la compétence d'organisations telles que la FAO et les ORGP, lesquelles auraient la possibilité en tout temps de proposer ou de demander à la CITES d'intervenir si elles jugeaient une telle intervention justifiée.

En prenant la décision d'évaluer la pertinence des critères CITES pour inscrire des espèces aquatiques exploitées à des fins commerciales, le COFI a implicitement reconnu que ces espèces peuvent être du ressort de la CITES. Il est donc important que la FAO et les autres institutions participant à la gestion et à la conservation des ressources marines fassent de leur mieux pour s'assurer de l'adoption de critères qu'elles jugent acceptables. Ceci devrait être l'oeuvre des scientifiques et des gestionnaires et il n'en est pas question dans le présent document. Cette action a démarré avec la préparation de la Circulaire sur les pêches N° 954 et s'est poursuivie avec la Consultation technique. La participation d'un représentant de la FAO au Groupe de travail CITES sur les critères relève aussi de cet exercice et on peut espérer que la FAO, les ORGP, les Etats Membres, l'industrie de la pêche et les ONG compétentes y contribueront aussi en envoyant leurs commentaires au Secrétariat CITES maintenant que le rapport du Groupe de travail et les propositions de critères révisés ont été mis en circulation.

Néanmoins, ceci ne sera pas suffisant, parce qu'il est difficile de croire que les critères, aussi bons soient-ils, empêcheront toujours l'inscription d'espèces aux annexes CITES contre le voeu des milieux de la pêche. Pour le garantir, davantage d'efforts doivent être accomplis avant la 12e session de la Conférence des Parties à la CITES, au cours de laquelle les critères révisés devraient être adoptés et des propositions d'inscription d'espèces marines aux annexes CITES pourraient être examinées. Considérant que la CdP12 devrait se tenir au cours de la seconde moitié de 2002, le temps à disposition n'est pas très long. En outre, le fait que la seule session du COFI avant la CdP12 aura lieu en février 2001 ne devrait pas faciliter l'adoption de décisions qui pourraient être importantes pour l'avenir des relations entre la FAO, les organismes de pêche et la CITES. Les mesures suivantes, dont certaines sont entièrement ou partiellement couvertes par les recommandations au COFI de la Consultation technique de la FAO, semblent nécessaires:

Contribuer à l'adoption de critères biologiques, de définitions et de lignes directrices pour l'inscription à l'Annexe I de la CITES qui préviendront l'inscription d'espèces (ou de populations) à cette annexe même si elles peuvent être momentanément surexploitées mais sans être réellement menacées d'extinction.

Contribuer à l'adoption de critères biologiques, de définitions et de lignes directrices pour l'inscription à l'Annexe II de la CITES qui préviendront l'inscription d'espèces (ou de populations) à cette annexe simplement parce qu'elles apparaissent dans le commerce international ou ressemblent à de telles espèces.

Contribuer à la révision des autres parties de la résolution Conf. 9.24, dont les mesures de précaution, pour s'assurer qu'elles ne soient pas en contradiction avec les intérêts des milieux de la pêche mais les prennent en compte.

Examiner les problèmes relatifs à l'inscription de ressources halieutiques aux Annexes I, II ou III. Ceci devrait être l'une des tâches du groupe de travail d'experts recommandé par la Consultation technique. Le présent document devrait faciliter cet examen.

Proposer des solutions, par le biais de critères ou autrement, aux problèmes identifiés, et une alternative plus pertinente que l'inscription d'espèces (ou de populations) aux annexes CITES.

Déterminer les circonstances ou conditions qui pourraient justifier l'inscription de ressources marines aux annexes CITES en tant qu'outil complémentaire de gestion, afin d'en assurer la conservation et l'exploitation durable (par exemple sur la base des critères des trois V décrits dans la Circulaire sur les pêches N° 954).

Préparer un protocole d'accord ou un document similaire pour définir les relations entre la FAO et/ou les ORGP et les autorités CITES, dans l'intention, en particulier, de prévenir l'inscription aux annexes CITES de ressources marines contre les intérêts et le souhait des milieux de la pêche.

Mettre au point des mécanismes et d'autres moyens pour assurer la coordination au niveau national, s'il y a lieu, entre les autorités en charge des pêches et de la CITES, en vue de la préparation de propositions d'amendement des annexes CITES, de l'analyse des propositions d'amendement soumises par d'autres Parties et de la prise de décisions à leur égard, et de l'établissement de la délégation nationale aux sessions de la CITES.

Mettre au point un mécanisme pour s'assurer que la FAO et les ORGP soient informées comme il convient et en temps opportun des propositions d'amendement les concernant, conformément à l'Article XV de la Convention, et que ces organismes aient l'autorité et la possibilité d'exprimer leurs opinions et leurs recommandations au Secrétariat CITES et lors des sessions de la Conférence des Parties, et qu'elles le fassent.

Enfin et surtout, prendre toutes les mesures possibles pour s'assurer que les ressources marines soient correctement gérées et soient exploitées durablement afin d'éviter que leur mauvaise gestion soit utilisée comme prétexte pour inscrire ces ressources aux annexes CITES.