

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



Soixante-dix-septième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 6–10 novembre 2023

Respect de la Convention

Respect de la Convention

APPLICATION DE L'ARTICLE XIII EN CHINE

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat et doit être lu conjointement avec le document SC77 Doc. 35.10 sur l'application de l'article XIII en République démocratique populaire lao.

Introduction

2. À sa 74^e session (SC74, Lyon, mars 2022), dans les documents SC74 Doc. 28.1 et SC74 Doc. 28.2.1, le Secrétariat a porté à l'attention du Comité permanent le cas du commerce d'éléphants d'Asie (*Elephas maximus*) vivants de la République démocratique populaire lao vers la Chine. Après examen de la question au titre de l'Article XIII, le Comité est convenu que :

*Le Secrétariat reste en communication étroite et renforce la coopération avec la Chine et la République démocratique populaire lao sur cette question de respect de la Convention susceptible de se poser. Il demande également à la Chine et à la République démocratique populaire lao de l'inviter à leur fournir une assistance sur place, et à mener une évaluation technique et une mission de vérification pour comprendre le type de contrôles du commerce mis en place, une fois les spécimens introduits, afin de garantir le respect de l'Article III en ce qui concerne l'importation d'éléphants d'Asie (*Elephas maximus*) vivants. L'évaluation technique de l'établissement ou des établissements accueillant les éléphants vivants aura pour objet de mieux cerner le but de la transaction et les caractéristiques et objectifs spécifiques du commerce déclaré. Le Secrétariat présentera ses conclusions et recommandations à la 75^e session du Comité permanent (SC75).*

3. L'article XIII de la Convention spécifie que :
 1. *Lorsque, à la lumière des informations reçues, le Secrétariat considère qu'une espèce inscrite aux Annexes I ou II est menacée par le commerce des spécimens de ladite espèce ou que les dispositions de la présente Convention ne sont pas effectivement appliquées, il en avertit l'organe de gestion compétent de la Partie ou des Parties intéressées.*
 2. *Quand une Partie reçoit communication des faits indiqués au paragraphe 1 du présent Article, elle informe, le plus rapidement possible et dans la mesure où sa législation le permet, le Secrétariat de tous les faits qui s'y rapportent et, le cas échéant, propose des mesures correctives. Quand la Partie estime qu'il y a lieu de procéder à une enquête, celle-ci peut être effectuée par une ou plusieurs personnes expressément agréées par ladite Partie.*
 3. *Les renseignements fournis par la Partie ou résultant de toute enquête prévue au paragraphe 2 du présent Article sont examinés lors de la session suivante de la Conférence des Parties, laquelle peut adresser à ladite Partie toute recommandation qu'elle juge appropriée.*
4. Selon le *Guide sur les procédures CITES pour le respect de la Convention* figurant en annexe à la résolution Conf. 14.3 (Rev. CoP18), *Procédures CITES pour le respect de la Convention*, la démarche

de la CITES en matière de respect de la Convention est « axée sur le soutien, et non sur l'antagonisme », le but étant d'assurer l'application à long terme de la Convention. Ces questions sont traitées aussi rapidement que possible. Elles sont examinées par le Comité permanent et suivies de mesures appliquées de manière équitable, cohérente et transparente.

Contexte

5. Le Secrétariat a pour la première fois porté la question du commerce d'éléphants d'Asie (*Elephas maximus*) vivants de la République démocratique populaire lao vers la Chine à l'attention du Comité permanent à sa 69^e session (SC69, Genève, novembre 2017) dans son rapport sur l'application de l'Article XIII en République démocratique populaire lao (voir les paragraphes 43 et 44 du document [SC69 Doc. 29.2.1](#)). À l'époque, le Secrétariat avait reçu des informations suggérant qu'il était possible que des éléphants d'Asie domestiques aient été loués à la Chine sans les documents CITES requis. Il est important de noter que la location (l'échange) d'éléphants d'Asie à des fins non commerciales est autorisée dans le cadre de la législation nationale laotienne (articles 40 et 41 de la Loi sur la faune et la flore sauvages et les espèces aquatiques de 2007) et de l'Article III de la Convention.
6. Toutefois, lorsque le commerce d'éléphants d'Asie vivants n'est pas approuvé par le Ministère de l'agriculture et l'organe de gestion CITES, en vertu des dispositions pertinentes de la Loi sur la faune et la flore sauvages et les espèces aquatique et de la CITES, la transaction doit être considérée comme contraire aux dispositions de la Convention.

Invitation à réaliser une évaluation technique et une mission de vérification

7. Suite à la SC74, le 17 août 2022, le Secrétariat a envoyé une lettre à l'organe de gestion CITES de la Chine pour lui communiquer la recommandation du Comité permanent et solliciter une invitation à mener une mission de vérification en Chine. L'objectif de la mission était de comprendre comment l'organe de gestion d'un État d'importation pouvait être convaincu que les spécimens faisant l'objet de la transaction ne seraient pas utilisés à des fins principalement commerciales. Le Secrétariat indiquait qu'il souhaitait visiter le ou les établissements afin de vérifier les types de contrôles mis en place, une fois les spécimens introduits, contrôles visant à garantir le respect de cette condition. Cette visite du ou des établissements détenant les éléphants vivants aurait également pour objectif de mieux cerner le but de la transaction et ses caractéristiques et objectifs spécifiques.
8. Le 30 juin 2023, la Chine a lancé une invitation pour une mission dont le mandat serait de poursuivre les objectifs énoncés au paragraphe 7 ci-dessus. Suite à l'invitation des autorités chinoises, le Secrétariat de la CITES a effectué une mission technique en Chine du 23 au 29 juillet 2023. Des visites de terrain ont été effectuées dans la Vallée des éléphants sauvages de la réserve naturelle de Xishuangbanna, et dans le Parc animalier de Shanghai. Le Secrétariat a rencontré et interrogé des représentants des autorités et locales et nationales ainsi que les principaux acteurs privés impliqués dans le fonctionnement de ces deux établissements.
9. Le Secrétariat remercie la Chine pour son excellente coopération dans le cadre de la mission technique et pour son empressement constant à s'engager de manière constructive dans la conservation et l'utilisation durable des espèces inscrites à la CITES. Le Secrétariat remercie également l'Administration nationale des forêts et pelouses et son Département pour la conservation des espèces sauvages pour l'appui technique et logistique offert au Secrétariat pendant sa mission, pour la planification et la coordination de ces visites. Plusieurs réunions et visites ont été organisées à Pékin, dans la province du Yunnan et à Shanghai avec des membres des autorités CITES, aux niveaux national, provincial et local, et avec les parties prenantes concernées. Au cours de la mission, le Secrétariat a rencontré le Chef de l'organe de gestion CITES, c'est-à-dire le Directeur général exécutif du Département pour la conservation des espèces sauvage, le Directeur adjoint et divers directeurs travaillant sur les questions liées à la CITES au sein de l'Administration nationale des forêts et pelouses. Le Secrétariat a également rencontré l'Autorité scientifique de la CITES (Commission scientifique sur les espèces menacées d'extinction). Le Secrétariat de la CITES a également profité de l'occasion pour discuter d'autres questions relatives à des espèces particulières et des possibilités de renforcement des capacités avec l'Administration nationale des forêts et pelouses, l'Autorité scientifique CITES (Commission scientifique pour les espèces menacées d'extinction) et les représentants des espèces aquatiques du Ministère de l'agriculture et des affaires rurales. Le Secrétariat remercie les représentants des autorités locales, du secteur privé et des communautés autochtones qui ont pris le temps de rencontrer le Secrétariat et lui ont fourni des informations détaillées pertinentes de manière franche, ouverte et courtoise.

10. Le Secrétariat prend par ailleurs acte de l'appui constant fourni par la Chine dans la mise en œuvre de son mandat et des efforts déployés par la Partie dans l'application de la Convention et pour le respect des conditions CITES et, plus généralement, dans les actions visant à l'harmonisation entre la conservation des espèces sauvages et le développement des communautés au regard de la protection et de l'utilisation durable de ses propres populations d'éléphants d'Asie.

Identification des éventuelles questions de respect de la Convention en matière de commerce d'éléphants d'Asie vivants entre la République démocratique populaire lao et la Chine

11. Ainsi qu'il est indiqué dans le document SC74 Doc 28.1, le Secrétariat a écrit à la Chine et à la République démocratique populaire lao au sujet du commerce d'éléphants d'Asie vivants en provenance de la République démocratique populaire lao au cours de la période 2010-2018. Les courriers adressés aux deux Parties en octobre 2020 ont notamment attiré l'attention sur les points suivants :
- a) Le nombre de spécimens vivants de l'éléphant d'Asie déclarés exportés par la République démocratique populaire lao au cours de la période susmentionnée était inférieur au nombre de spécimens déclarés importés par la Chine (soit 99) ;
 - b) Les exportations de spécimens vivants d'éléphants d'Asie ont été déclarés dans les documents CITES sous le code de source C (élevés en captivité) et les documents attestant que les spécimens concernés répondaient bien à la définition de spécimens d'espèces animales élevés en captivité, telle qu'elle figure dans la résolution Conf. 10.16 (Rev.CoP19), ont été demandés par le Secrétariat ; et
 - c) Dans l'hypothèse où les animaux ne répondaient pas à la définition de spécimens « élevés en captivité », des inquiétudes ont été exprimées quant à la question de savoir si les conditions énoncées à l'Article III et dans les résolutions applicables étaient respectées.

Concernant le nombre d'éléphants vivants importés

12. S'agissant du nombre d'éléphants vivants en provenance de la République démocratique populaire lao importés par la Chine pendant la période 2010-2018, les deux Parties ont convenu que le nombre exact était de 87 spécimens. La Chine a remis des documents au Secrétariat à l'appui de cette déclaration et les informations figurant dans la Base de données sur le commerce CITES ont été rectifiées en conséquence. Le Secrétariat considère que cette question est résolue.

Concernant l'utilisation du code de source C pour l'exportation d'éléphants vivants

13. L'objectif principal de la mission technique mandatée par le Comité permanent était de préciser le but de la transaction ainsi que les caractéristiques et objectifs spécifiques du commerce d'éléphants d'Asie vivants déclaré dans le cadre du système des permis CITES en utilisant le code de source C pour l'exportation d'éléphants vivants. Les visites effectuées dans la Vallée des éléphants sauvages de Xishuangbanna, à Jinghong, dans la province du Yunnan, et dans le Parc animalier de Shanghai ont permis de mieux comprendre l'objet de ces transactions et les principales conclusions de ces visites sont décrites plus loin dans le présent document.
14. Il est important de garder à l'esprit que la République démocratique populaire lao a indiqué dans le passé que « comme les éléphants d'Asie élevés en captivité sont une tradition en RDP lao, il est naturel que leur code de source soit C ». Le Secrétariat fait observer que dans le cadre de la CITES la définition de l'expression « élevé en captivité » figure dans la résolution Conf. 10.16 (Rev.CoP19), *Spécimens d'espèces animales élevés en captivité*. Pour pouvoir être commercialisé avec le code de source C dans le cadre de la CITES, le spécimen doit être i) né ou autrement produit en milieu contrôlé, ii) issu de parents élevés en captivité qui iii) se sont accouplés en milieu contrôlé, et ce cheptel parental doit avoir été constitué conformément aux dispositions de la Convention. Le Secrétariat croit comprendre qu'en République démocratique populaire lao, il est de tradition/pratique courante que l'accouplement des éléphants ait lieu dans la nature (c'est-à-dire pas en dehors d'un milieu contrôlé) entre un mâle d'origine sauvage et une femelle élevée en captivité (ce qui signifie que les deux parents ne sont pas élevés en captivité). En effet, selon une revue scientifique, « Au Laos, près de 80% des éléphanteaux nés en

captivité ces dix dernières années sont issus de géniteurs sauvages provenant de l'aire protégée de Nam Pouy ». ¹

Concernant les contrôles des transactions régies par les dispositions de l'Article III, paragraphe 3, alinéa c)

15. Pour ce qui concerne la Chine, en sa qualité d'État d'importation, il est rappelé que l'importation de spécimens vivants de l'éléphant d'Asie (*Elephas maximus*) est régie par l'Article III, paragraphe 3), alinéa c) de la Convention, lequel indique notamment que :

L'importation d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe I nécessite la délivrance et la présentation préalables d'un permis d'importation et, soit d'un permis d'exportation, soit d'un certificat de réexportation. Un permis d'importation doit satisfaire aux conditions suivantes:

[...]

- c) *un organe de gestion de l'État d'importation a la preuve que le spécimen ne sera pas utilisé à des fins principalement commerciales.*

16. Il importe de lire la clause c) parallèlement à la résolution Conf. 5.10 (Rev. CoP19), *Définition de l'expression « à des fins principalement commerciales »*, afin de s'assurer que les spécimens importés « ne seront pas utilisés à des fins principalement commerciales ». La résolution Conf. 5.10 (Rev. CoP19) rappelle aux Parties le principe général énoncé à l'Article II, paragraphe 1, de la Convention qui veut que « Le commerce des spécimens des espèces inscrites à l'Annexe I doit être soumis à une réglementation particulièrement stricte et n'être autorisé que dans des conditions exceptionnelles. »

Principales conclusions de la mission technique

Observations générales

17. Au cours de la mission technique menée du 23 au 29 juillet 2023, l'organe de gestion de la Chine a expliqué les nouvelles dispositions institutionnelles regroupant les divisions de la faune sauvage et de la CITES au sein d'un seul organisme. Le chef de l'organe de gestion a également expliqué que la conservation des espèces sauvages est l'un des éléments essentiels de la « construction de la civilisation écologique ». Un nouveau réseau d'aires protégées a été créé dans le cadre d'un nouveau réseau de parcs nationaux. La faune sauvage est protégée au niveau du paysage et 49 parcs nationaux sont en préparation. La Chine interdit strictement l'élevage d'animaux terrestres sauvages pour la consommation alimentaire et interdit le travail de l'ivoire et sa vente depuis 2017, et son importation depuis 2016. Il a également été fait mention de l'existence d'un mécanisme interministériel de lutte contre le commerce illégal d'espèces sauvages. Selon la législation chinoise, lorsqu'une personne commet une infraction à la réglementation CITES, elle peut être condamnée à une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à 10 ans.
18. L'organe de gestion de la Chine a indiqué qu'il mène une enquête approfondie pour s'assurer que toutes les conditions sont remplies avant de délivrer un permis ou un certificat CITES. Il a informé le Secrétariat que lorsque des erreurs sont commises, l'auteur doit en subir les graves conséquences et que le soupçon d'écarts de conduite déclenche des enquêtes destinées à en comprendre les causes profondes. En ce qui concerne les vérifications préalables qu'un État d'importation se doit d'exercer avant d'autoriser l'entrée sur son territoire de spécimens d'espèces inscrites à la CITES, le Directeur exécutif a souligné combien il est important de protéger la souveraineté de chaque pays et, pour cette raison, la Chine ne peut enquêter sans disposer de preuves solides.
19. S'agissant des éléphants importés de la République démocratique populaire lao, il a été expliqué que tous les éléphants étaient envoyés dans des parcs et des établissements d'élevage certifiés qui fournissent aux éléphants un « environnement bienveillant ». Aucune autre importation d'éléphants d'Asie vivants n'a été approuvée depuis août 2019. Depuis que la Chine a promulgué la Loi sur la protection des espèces sauvages en 1988, les éléphants bénéficient du plus haut niveau de protection. On estime que la population d'éléphants sauvages a progressé en Chine, passant de 100 à plus de 300 individus dans la nature. Ces animaux peuvent parfois causer des dommages aux populations locales et c'est pourquoi le gouvernement a mis en place un système innovant d'indemnités et plus de 10 millions USD ont été déboursés chaque année pour remédier aux incidents nés de conflits entre

¹ <https://www.nature.com/articles/s41598-017-13907-x.pdf>

humains et éléphants. Selon les autorités, ce système d'indemnisations est un succès, et les paysans soutiennent les mesures de conservation et acceptent cette politique en partie parce qu'ils considèrent les éléphants comme un symbole de bonne augure.

Visite de la Vallée des éléphants sauvages de Xishuangbanna

20. Le 26 juillet 2023, le Secrétariat s'est rendu dans la Vallée des éléphants sauvages de Xishuangbanna et a rencontré les autorités nationales et locales compétentes, ainsi que l'agent responsable de l'établissement. La Vallée des éléphants sauvages est une réserve de forêt tropicale humide pour les éléphants d'Asie sauvages et c'est également le nom d'un parc d'attraction à thème situé dans le sud de la Réserve naturelle de Mengyang. Pour faire la distinction entre la réserve et le parc et éviter toute confusion possible, le présent document désignera le parc comme « l'école des éléphants ». En Chine, les éléphants d'Asie sauvages ne peuvent être observés que dans les forêts tropicales humides de Xishuangbanna, et la Vallée des éléphants sauvages est le seul site sur lesquels les éléphants sauvages peuvent être fréquemment observés. La visite a été menée en trois parties. La Vallée des éléphants sauvages est gérée par le Yunnan Investment Group LTD.
21. La première partie de la visite s'est déroulée dans un parc à thème pour éléphants d'Asie sauvages très fréquenté, « l'école des éléphants ». Dans cet établissement, les touristes, en particulier les familles avec enfants, peuvent observer des éléphants en direct et en apprendre davantage sur leur biologie, leur alimentation et d'autres aspects pertinents de leur comportement. Ces spectacles attirent des milliers de spectateurs venus de toutes les provinces de Chine. Le Secrétariat croit savoir qu'en haute saison ce sont des milliers de visiteurs qui achètent un billet d'entrée pour visiter le site sur un week-end, ce qui génère des revenus de plus de 1 million USD selon les estimations obtenues en consultation avec les autorités chinoises, soit le budget estimé nécessaire pour assurer aux éléphants des conditions de vie sécurisées et confortables. Après le spectacle, le Secrétariat a visité les enclos où les éléphants sont gardés avant d'être relâchés dans la zone sauvage du parc. Selon les autorités, les cinq éléphants qui se produisaient ce jour-là dans la Vallée des éléphants sauvages de Xishuangbanna viennent du pays voisin de Myanmar.
22. À l'« école des éléphants », huit femelles et trois mâles ont été importés en septembre 2014 au titre d'un permis d'exportation unique délivré par l'organe de gestion CITES de la République démocratique populaire lao. Tous les animaux sont équipés des micropuces, et l'un des onze éléphants est déclaré mort. Les éléphants ont été importés sous le code de source C, avec un contrat de location qui devrait expirer dans les prochains mois. Les autorités chinoises ont expliqué que les dix éléphants importés de la République démocratique populaire lao et que le Secrétariat a observés au fond du terrain n'ont jamais été présentés dans l'« école des éléphants ». Selon les explications fournies, ce type d'accord de location profite aux éléphants comme aux propriétaires qui bénéficient de meilleures conditions de vie en Chine que dans leur pays d'origine.
23. La deuxième partie de la visite s'est déroulée au Centre d'élevage et de sauvetage des éléphants d'Asie de Xishuangbanna. Au cours de cette partie de la visite, les autorités ont détaillé les opérations spécifiques ayant permis de secourir et de sauver la vie de plusieurs individus sauvages gravement blessés ou secourus dans des situations difficiles. Des précisions ont également été fournies sur la façon dont l'élevage en captivité d'éléphants d'Asie contribue à la conservation des éléphants sauvages et au développement des communautés locales.
24. S'agissant de la contribution à la conservation des éléphants sauvages, il a été souligné qu'entre 2015 et 2022, la Vallée des éléphants sauvages a payé pour l'utilisation de la vallée un total d'environ 50 millions RMB (environ 7 millions USD) à l'Administration de la Réserve naturelle nationale de Xishuangbanna, située dans la zone expérimentale de la réserve. Cette somme représente environ 5 % du revenu annuel total de la Vallée. Il a été signalé que l'argent avait été utilisé par l'Administration pour la conservation des éléphants sauvages (soit pour la location de terres aux villageois et la culture de plantes qui servent de nourriture aux éléphants sauvages afin de réduire les dommages causés aux cultures locales), la recherche scientifique, le renforcement de la sensibilisation du public et l'éducation à la conservation de la faune sauvage. L'Administration dispose d'un centre de recherches comptant plus de 20 scientifiques travaillant sur la prévention et le traitement des maladies des éléphants, l'amélioration des habitats, etc.
25. Pour ce qui concerne la contribution au sauvetage dans la nature des éléphants blessés et des éléphanteaux abandonnés, il a été dit qu'entre 2015 et 2022 le Yunnan Investment Group LTD a fourni environ 47 millions RMB (environ 6,6 millions USD) au Centre de sauvetage des éléphants d'Asie pour le secours et la récupération des éléphants sauvages. Au total, ils ont secouru une trentaine d'individus.

Neuf éléphanteaux sont nés avec une assistance artificielle. Dix-neuf articles universitaires ont été publiés sur l'éléphant d'Asie et le Centre a élaboré trois normes techniques provinciales. Le Centre a été initialement créé conjointement par le gouvernement et le Yunnan Investment Group LTD, et son fonctionnement est maintenant financé par le Group. Le directeur du Centre est un vétérinaire chevronné.

26. S'agissant de la contribution au développement des communautés rurales, les autorités ont déclaré que 50 % des employés de la Vallée sont originaires de villages voisins. Neuf villageois sur les 29 foyers du village voisin, du nom de Xiangyanqing, travaillent pour la Vallée, dont le chef du village en qualité de cuisinier. Les villageois créent des chambres d'hôtes chez l'habitant qui fournissent un hébergement aux touristes. Le Yunnan Investment Group LTD achète l'herbe à éléphants, le bambou dragon doux, la banane plantain et d'autres plantes (sur environ 26 ha) appréciées par l'éléphant d'Asie ; elles sont produites par des villageois sous contrat. Selon une étude récente, environ 300 ménages bénéficient des activités développées par le Yunnan Investment Group LTD, pour un revenu total de 65 millions de RMB (environ 9,2 millions USD).
27. La troisième partie de la visite s'est déroulée dans la Réserve naturelle nationale de Xishuangbanna. La réserve s'étend sur 242 500 hectares de forêts subtropicales et tropicales humides au sein de l'aire de répartition des éléphants d'Asie sauvages. Par ailleurs, elle accueille plus de 400 types de plantes de chaque côté du ravin qui accueille les troupeaux d'éléphants sauvages, dont le banyan, l'olivier et le longane. Le but principal de cette troisième partie de la visite était de comprendre les différentes stratégies adoptées par la Chine pour atténuer les conflits entre humains et éléphants, et indemniser les villageois pour les dommages causés par les éléphants. On entend par conflit humains-éléphants toute interaction entre les humains et les éléphants produisant des effets négatifs sur la vie sociale, économique ou culturelle des humains ou sur la conservation des éléphants ou de l'environnement.
28. En Chine, la faune sauvage est cause de dommages aux cultures, aux biens, à la santé humaine et fait des victimes parmi les villageois. Les autorités nationales et provinciales ont mis en place un système destiné à atténuer ces préjudices et limiter les conflits humains-éléphants en mettant en place des systèmes de surveillance et d'alertes, en améliorant l'habitat, en capturant vivants les éléphants sauvages et en les transférant, et en indemnisant les villageois. Si certains succès ont été enregistrés dans certaines régions, par ex. à Xiangyanqing où la coexistence avec l'éléphant se passe bien grâce à des clôtures en acier construites autour du village, de nombreuses difficultés demeurent.
29. Les autorités de l'Administration nationale des forêts et pelouses (AFP nationale) de l'Administration provinciale des forêts et pelouses du Yunnan (AFP provinciale du Yunnan) et de l'Administration provinciale des forêts et pelouses du Xishuangbanna (AFP de Xishuangbanna) ont expliqué que l'alerte précoce est l'élément clé de leur stratégie et que le système s'appuie sur l'utilisation de drones et sur une application qui suit en temps réel la présence et les déplacements des éléphants. La province du Yunnan a mis en place des politiques d'indemnisation pour les préjudices causés par les éléphants d'Asie. Pour les récoltes endommagées par les éléphants d'Asie, des compagnies d'assurance de la province du Yunnan proposent aux villageois victimes des éléphants une assurance accidents, ce qui semble avoir un effet sur leur détermination à modifier leurs stratégies de moyens d'existence.
30. Le mécanisme d'assurances mentionné ci-dessus semble être une approche innovante et un modèle solide pour résoudre les problèmes d'interactions négatives entre les espèces inscrites à la CITES et les humains.
31. Outre les systèmes d'indemnisation, l'éducation continue de jouer un rôle essentiel : le directeur du Centre et le directeur adjoint du Yunnan Investment Group LTD, ainsi que leurs collègues, se rendent dans les écoles primaires et secondaires locales au moins quatre fois par an pour insister sur l'importance de la conservation des éléphants d'Asie et présenter des protocoles sur la façon d'éviter au maximum les conflits entre humains et éléphants. Ils organisent ces activités de sensibilisation à l'occasion de la Journée mondiale de l'éléphant, en utilisant des sauvetages d'éléphants qui ont été traités dans les médias traditionnels.

Visite à Shanghai (bureau de la CITES et Parc animalier)

32. Le 27 juillet 2023, le Secrétariat a visité le bureau de Shanghai de l'organe de gestion CITES de la Chine et les installations du Parc animalier de Shanghai.

33. Les agents du bureau de Shanghai ont expliqué le système de délivrance des permis mis en place pour gérer le commerce CITES dans le plus grand port du monde et ont montré au Secrétariat les salles où sont archivés les permis. Le Secrétariat a pu consulter différents types de permis correspondant à plusieurs espèces et délivrés au cours de différentes années. Les agents du bureau ont pu extraire en quelques secondes de ces archives les permis qui leur ont été demandés et en sortir une copie papier. Le Secrétariat félicite le bureau de Shanghai de l'organe de gestion pour son excellente organisation de la documentation CITES, ses moyens de formation et son matériel de sensibilisation.
34. Le Secrétariat a également visité les installations du Parc animalier de Shanghai, premier parc national de faune sauvage de Chine, et a rencontré le propriétaire et les principaux agents responsables de l'établissement. En octobre 2012, le parc a importé deux éléphants d'Asie de la République démocratique populaire lao, deux en mars 2014, quatre en août 2014 et quatre en septembre 2016. Les douze éléphants ont été importés sous le code de source C. Les animaux sont exposés au public dans des installations spécialement aménagées pour eux. Il a été expliqué que l'un des éléphants importés était mort suite à un grave problème de santé.
35. Les éléphants sont exposés à la vue du public. Au cours de sa visite, le Secrétariat n'a observé aucun spectacle où se produisent des éléphants. Après avoir visité le parc, la mission technique a pu vérifier les documents et suivre une présentation expliquant la biologie, le régime alimentaire, la reproduction et autres aspects pertinents du comportement des éléphants.

Brève analyse des conditions applicables au commerce d'espèces animales inscrites à l'Annexe I

Concernant l'utilisation du code de source C pour le commerce d'éléphants d'Asie vivants de la République démocratique populaire lao vers la Chine

36. Le Secrétariat rappelle que les codes utilisés sur les permis et certificats pour indiquer le type de spécimen faisant l'objet de la transaction doivent respecter les dispositions de l'Article applicable de la Convention, et être conformes aux orientations et interprétations fournies dans les résolutions applicables. Par exemple, si le code de source utilisé dans le document est le code C [Animaux élevés en captivité conformément aux dispositions de la résolution Conf. 10.16 (Rev. CoP19)], les spécimens seront exportés conformément aux dispositions du paragraphe 5 de l'Article VII et un certificat délivré à cet effet par l'organe de gestion de l'État d'exportation sera accepté en lieu et place de tout permis ou certificat requis en vertu des dispositions de l'Article III. Mais, si le code de source utilisé est le code W (spécimens prélevés dans la nature), c'est l'Article III qui s'applique.
37. Par conséquent, il est essentiel que le code de source soit utilisé correctement car de ce code dépend le régime qui s'applique à la transaction. Dans le cas du commerce de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I, comme l'éléphant d'Asie, l'utilisation du code de source déterminera le régime applicable, le type de document (permis ou certificat), les conditions d'obtention du permis, etc. Il est important de garder à l'esprit que les éléphants d'Asie sont considérés comme « menacés d'extinction » et sont inscrits à l'Annexe I de la Convention.
38. La règle générale est que l'importation d'éléphants d'Asie (*Elephas maximus*) vivants est régie par l'Article III. Concrètement, cela signifie que le code de source doit nécessairement être déterminé pour pouvoir obtenir le permis d'importation qui sera délivré avant le permis d'exportation. Par ailleurs, conformément aux dispositions de l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'Article III de la Convention, avant la délivrance d'un permis d'importation, l'organe de gestion de l'État d'importation doit être convaincu que le spécimen ne sera pas être utilisé à des fins principalement commerciales de façon à ne pas « mettre davantage leur survie en danger ».
39. Concrètement, cela signifie que l'organe de gestion doit déterminer si le spécimen sera utilisé à des fins principalement commerciales ou non. Le texte de l'article énonçant la condition met donc l'accent sur l'utilisation du spécimen après l'importation, et non sur la motivation de l'exportation. Le principe d) de la résolution Conf. 5.10 (Rev. CoP19), qui fournit des orientations supplémentaires sur la définition de l'expression « fins principalement commerciales », confirme en outre que l'élément « utilisation » est de la plus haute importance dans cette disposition. Le principe d) précise que « l'Article III, paragraphes 3 c) et 5 c), de la Convention, concerne l'utilisation prévue dans le pays d'importation du spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe I ».
40. Suivant les explications fournies au paragraphe 14 ci-dessus, dans la République démocratique populaire lao les accouplements des éléphants ont lieu dans la nature (c'est-à-dire non pas dans des

conditions contrôlées) entre un mâle sauvage et une femelle domestique (c'est-à-dire non pas entre deux parents élevés en captivité). Leur descendance ne répond donc pas à la définition de l'expression « élevés en captivité » qui figure dans la résolution Conf. 10.16 (Rev. CoP19) et ne peut pas être exportée sous le code de source C.

41. Sur la base des documents et informations fournis au cours de la mission, le Secrétariat n'a trouvé aucun élément prouvant que les organes de gestion CITES de l'État d'exportation et de l'État d'importation se sont assurés que les éléphants commercialisés répondaient à la définition figurant dans la résolution Conf. 10.16 (Rev. CoP19), et à l'Article VII, ce qui leur aurait permis de déroger aux obligations prévues à l'Article III de la Convention. Il convient par ailleurs de noter que la République démocratique populaire lao ne dispose d'aucun établissement d'élevage commercial d'éléphants d'Asie enregistré auprès de la CITES (voir également le document SC77 Doc. 33.10).
42. Au vu de ce qui précède, le Secrétariat croit comprendre que les éléphants vivants importés en Chine en provenance de la République démocratique populaire lao ne répondent pas à la définition de spécimens « élevés en captivité » selon les critères énoncés dans la résolution Conf. 10.16 (Rev. CoP19), et que par conséquent les dérogations prévues à l'article VII de la Convention ne s'appliquent pas.

Concernant les contrôles des échanges prévus à l'alinéa c) de l'article III, paragraphe 5

43. Le préambule de la résolution Conf. 5.10 (Rev. CoP19) reconnaît que, comme l'expression « fins principalement commerciales » n'est pas définie dans la Convention, elle peut être interprétée par les Parties de différentes façons. La résolution reconnaît en outre que « ce sont les éléments propres à chaque importation qui permettent de décider si l'utilisation des spécimens est ou non 'à des fins principalement commerciales' ». Par ailleurs, la résolution fournit des principes généraux et des exemples destinés à guider les Parties dans l'évaluation des éléments commerciaux de l'utilisation prévue.
44. Le paragraphe 1 de la résolution recommande quelques principes généraux, notamment les principes a) et b) :
 - a) *Le commerce des spécimens des espèces inscrites à l'Annexe I doit être soumis à une réglementation particulièrement stricte et n'être autorisé que dans des circonstances exceptionnelles.*
 - b) *Toute activité peut en général être qualifiée de "commerciale" si son but est d'obtenir un avantage économique (en espèces ou autrement) et si elle est orientée vers la revente, l'échange, la prestation d'un service ou toute autre forme d'utilisation économique ou d'obtention d'un avantage économique.*
45. Qui plus est, selon le principe c), « l'expression 'fins commerciales' devrait être définie par le pays d'importation de façon aussi large que possible, de manière que toute transaction qui n'est pas pleinement 'non commerciale' soit considérée comme 'commerciale' ». Il s'ensuit que « toutes les utilisations dont les aspects non commerciaux ne sont pas clairement prédominants sont considérées comme à caractère principalement commercial ce qui fait que l'importation des spécimens concernés d'espèces inscrites à l'Annexe I ne devrait pas être autorisée. »
46. Par conséquent, pour déterminer si la condition figurant à l'Article III, paragraphe 5, alinéa c) de la Convention est effectivement remplie il faut savoir : i) si l'utilisation prévue des spécimens dans le pays d'importation est commerciale ; ii) si le commerce est autorisé dans des circonstances exceptionnelles ; iii) si l'activité a pour but d'obtenir un avantage économique ; et iv) si les aspects non commerciaux de l'utilisation sont clairement prédominants.
47. Au vu de ces dispositions, le Comité permanent peut conclure que soit :
 - a) les organes de gestion des Parties concernées n'ont pas de raisons d'être convaincus que les spécimens ne doivent pas être utilisés à des fins essentiellement commerciales, ce qui serait donc incompatible avec les dispositions de l'Article III, paragraphe 5, alinéa c), de la Convention ; soit
 - b) les organes de gestion ont des raisons d'être convaincus que les spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I ne doivent pas être utilisés à des fins principalement commerciales.

48. L'élément le plus fondamental est le degré réel de commercialité des transactions. Il est courant pour les zoos et les safari-parcs du monde entier de vendre des billets d'entrée, et la caractérisation de l'objectif comme principalement commercial dépend de plusieurs critères, y compris le statut juridique de l'établissement, à savoir public ou privé, etc. Un élément important à prendre en compte est le fait que certains individus sont utilisés dans des présentations qui peuvent être appréciés par les touristes avant le paiement d'un billet d'entrée, bien qu'il faille noter que le billet d'entrée n'est valable pas seulement pour les spectacles d'éléphants, mais comprend un large éventail d'activités de divertissements et autres. Par exemple, en plus d'observer les éléphants dans les « écoles des éléphants », les touristes peuvent également aller visiter la forêt tropicale, le musée des éléphants d'Asie, le parc des oiseaux ou le parc des papillons, emprunter les téléphériques, les passerelles surélevées, etc. Le spectacle, appelé l'« école des éléphants », ainsi que la cantine à éléphants, sont en libre accès une fois que les touristes sont entrés dans le parc. Selon les autorités CITES chinoises, ce type d'activités a pour but de transmettre les connaissances scientifiques relatives aux éléphants qui sont exposés et participe manifestement à l'éducation scientifique de la population.
49. À la lumière du texte de l'Article III, paragraphe 5, alinéa c) de la Convention et du principe général d) de la résolution Conf. 5.10 (Rev. CoP19), le Secrétariat est d'avis que les éléphants vivants observés dans les établissements visités au cours de la mission technique sont une grande attraction touristique et donnent même son nom à l'un de ces parcs, à savoir la Vallée des éléphants sauvages, et sont importés en Chine pour une utilisation de nature commerciale, ce qui laisse penser que, du point de vue de la CITES, ils ont été importés à des fins principalement commerciales.
50. Le Secrétariat se demande si l'alinéa c) du paragraphe 3 de l'Article III de la Convention est actuellement effectivement appliqué en Chine au regard de l'importation d'éléphants d'Asie vivants. Sur la base des éléments recueillis au cours de la mission technique et de cette brève analyse juridique, le Secrétariat a formulé des recommandations à l'intention du Comité permanent, comme il est indiqué aux paragraphes 53 et 54 ci-après.

Existence d'un « avantage économique » pour les safari-parcs visités en Chine

51. Selon le principe général b) de la résolution Conf. 5.10 (Rev. CoP19), l'existence d'un avantage économique ne dépend pas de la finalité pour laquelle l'avantage économique est obtenu. Que le produit de l'activité soit utilisé à des fins scientifiques ou éducatives ou non, une activité peut être qualifiée de commerciale en vertu du principe général b) à partir du moment où un avantage économique est tiré de cette activité.
52. Le Secrétariat considère que les billets d'entrée payés par les touristes pour visiter les parcs, qui permettent notamment d'assister à une présentation d'éléphants, sont le signe d'une activité qui peut généralement être qualifiée de « commerciale » parce que le but est d'obtenir un avantage économique et que l'activité est orientée vers une forme d'utilisation et de bénéfices économiques, tout en notant que, dans certains cas, le produit de la vente de billets est utilisé pour financer des programmes de recherches.
53. De l'avis du Secrétariat, l'engagement personnel des propriétaires de ces établissements à contribuer à la conservation des éléphants d'Asie et à l'éducation du grand public n'est pas un facteur déterminant lorsqu'il s'agit d'évaluer le degré réel de commercialité des transactions et la nature commerciale des opérations. Le fait que le produit de l'activité touristique ne couvre pas l'ensemble du budget d'un programme de recherches donné n'est pas non plus pertinent à cet égard.
54. Le fait que l'Article III, paragraphe 5, alinéa c) de la Convention et les principes généraux a), b) et d) de la résolution Conf. 5.10 (Rev. CoP19) s'appliquent au cas dont est saisi le Comité permanent permet à celui-ci de conclure que l'organe de gestion de la Partie concernée n'a pas eu de raisons d'être convaincu que l'importation d'éléphants d'Asie vivants inscrits à l'Annexe I n'avait pas pour objectif d'utiliser les animaux à des fins principalement commerciales.
55. Il est important ne pas oublier que, selon le principe général d) de la résolution Conf. 5.10 (Rev. CoP19),

L'Article III, paragraphes 3 c) et 5 c), de la Convention, concerne l'utilisation prévue dans le pays d'importation du spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe I et non le caractère de la transaction entre le propriétaire du spécimen dans le pays d'exportation et la personne physique ou morale qui le reçoit dans le pays d'importation. On peut présumer que de nombreux transferts de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I du pays d'exportation vers le pays d'importation résultent d'une

transaction commerciale. Cela ne signifie pas pour autant automatiquement que le spécimen sera utilisé "à des fins principalement commerciales".

Recommandations

56. Compte tenu de ce qui précède, le Comité permanent est invité à :

- a) constater que la Chine n'applique effectivement pas les dispositions de l'Article III et du paragraphe 5 de l'Article VII de la Convention pour ce qui concerne l'importation d'éléphants d'Asie vivants en provenance de la République démocratique populaire lao, en particulier s'agissant des deux principaux éléments suivants :
 - i) la preuve que les spécimens ne répondent pas à la définition de l'expression « élevés en captivité » selon les critères énoncés dans la résolution Conf. 10.16 (Rev. CoP19), *Spécimens d'espèces animales élevés en captivité*, et que, par conséquent, les dérogations prévues à l'article VII de la Convention ne s'appliquent pas ;
 - ii) la nature principalement commerciale des établissements hébergeant, exposant, montrant et élevant des éléphants d'Asie vivants inscrits à l'Annexe I.
- b) prendre une ou plusieurs des mesures visées aux paragraphes 29 et 30 de l'annexe à la résolution Conf. 14.3 (Rev. CoP19), *Procédures CITES pour le respect de la Convention*. Il pourrait notamment être recommandé à la Chine de suspendre avec effet immédiat l'autorisation d'importer des éléphants d'Asie sauvages de la République démocratique populaire lao en utilisant le code de source C, les éléphants devant être utilisés à des fins principalement commerciales. De même, dans le document SC77 Doc. 33.10, le Secrétariat recommande que la République démocratique populaire lao prenne « des mesures visant à veiller à ce qu'aucun éléphant d'Asie vivant ne soit exporté en provenance de la République démocratique populaire lao jusqu'à ce que la République démocratique populaire lao soit en mesure de démontrer, à la satisfaction du Secrétariat, que les spécimens devant être commercialisés sous le code de source C sont conformes à la définition des spécimens élevés en captivité énoncée dans la résolution Conf. 10.16 (Rev.), *Spécimens d'espèces animales élevés en captivité* ».
- c) encourager la Chine à élaborer un plan d'action comportant des mesures de coopération qui soutiendraient la conservation *in situ* des éléphants d'Asie en République démocratique populaire lao. Le plan d'action pourrait prendre la forme d'un programme conjoint de conservation *in situ*, comprenant notamment des mesures de protection transfrontières, des systèmes d'information et de marquage, un appui technique, une assistance en matière de lutte contre la fraude, l'octroi de financements, des stratégies de prévention des conflits humains-éléphants, des échanges de spécimens en vue de leur réintroduction dans la nature, un renforcement des capacités et de la formation, des transferts de technologies, des investissements, des infrastructures et autres mesures.
- d) féliciter l'Administration provinciale des forêts et pelouses du Yunnan pour le programme d'indemnisation des dommages causés par les éléphants d'Asie par le biais d'une compagnie d'assurance, programme qui pourrait servir de modèle en matière de traitement des conflits entre les humains et la faune sauvage dans d'autres parties du monde. Le Comité permanent est également invité à féliciter le bureau de Shanghai de l'organe de gestion CITES de la Chine pour l'organisation efficace de la documentation CITES, ses services de formation et ses matériels de sensibilisation. Il devrait également servir de modèle à d'autres bureaux de la CITES dans le monde dans les domaines de la délivrance, du traitement et de l'enregistrement des permis CITES et des informations connexes.