

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



Soixante-quatorzième session du Comité permanent
Lyon (France), 7 - 11 mars 2022

Questions d'interprétation et application

Réglementation du commerce

AUTHENTIFICATION ET LE CONTRÔLE DES PERMIS :
RAPPORT DU SECRÉTARIAT

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat.
2. À sa 18^e session (CoP18, Genève, 2019), la Conférence des Parties a adopté les décisions 18.130 et 18.131, *Authentification et le contrôle des permis* comme suit :

18.130 À l'adresse du Secrétariat

Sous réserve des fonds externes disponibles, le Secrétariat :

- a) *prépare, en consultation avec les Parties intéressées, une étude approfondie sur les pratiques actuelles en matière d'authentification et de contrôle des permis CITES, en utilisant une sélection de Parties comme études de cas pour démontrer la manière dont les pratiques commerciales actuelles et l'utilisation des technologies affectent leur processus de régulation du commerce CITES ; et*
- b) *identifie les lacunes possibles dans les résolutions pertinentes qui pourraient être comblées pour fournir des orientations aux Parties, notamment du point de vue de l'adaptation du processus de délivrance de permis CITES aux différentes pratiques commerciales actuelles.*

18.131 À l'adresse du Comité permanent

Le Comité permanent examine le rapport sur l'authentification et le contrôle des permis CITES, préparé par le Secrétariat, et fait des recommandations à la Conférence des Parties, s'il le juge nécessaire.

Mise en œuvre de la décision 18.130

3. Avec le soutien généreux de la Suisse, le Secrétariat CITES a réalisé l'étude approfondie sur les pratiques en matière d'authentification et de contrôle des permis, comme indiqué au paragraphe a) de la décision 18.130. L'étude a été finalisée en mai 2021 et est disponible sur demande auprès du Secrétariat CITES. Le Secrétariat a partagé les principales conclusions de l'étude avec le groupe de travail sur les systèmes électroniques et les technologies de l'information lors de sa réunion d'août 2021. Les questions qui relèvent du mandat du groupe de travail font l'objet de recommandations contenues dans le rapport soumis par le groupe de travail et le Secrétariat au Comité permanent, qui figure dans le document SC74 Doc. 41. Dans le présent document, le Secrétariat résume et examine les principales conclusions de l'étude, en tenant

compte des discussions du groupe de travail, et présente ses recommandations supplémentaires au Comité permanent, conformément à la décision 18.131.

Résumé de l'étude sur l'authentification et le contrôle des permis

Méthodologie

4. L'étude est organisée autour des quatre piliers du cadre de mise en œuvre eCITES ([eCITES Implementation Framework](#)) : délivrance des permis, contrôle aux frontières, établissement de rapports et échange de données sur les permis entre les pays. Le thème du contrôle aux frontières est divisé en sous-thèmes : contrôle général aux frontières, contrôle des exportations et contrôle des importations. Les Parties ont été sélectionnées dans les six régions CITES (voir les détails au paragraphe 6 ci-dessous). Dans ce résumé, le terme « permis » désigne à la fois les permis et les certificats CITES. De même, l'expression « permis d'exportation » désigne à la fois les permis d'exportation et les certificats de réexportation CITES. Le processus des permis fait référence au traitement de tous les documents CITES. Chacune des Parties sélectionnées pour les études de cas a été invitée à répondre à un questionnaire détaillé sur ces questions. Les réponses ont été résumées et analysées par le consultant et des suggestions ont été faites à la suite de cette analyse. Les Parties concernées ont été invitées à commenter l'étude avant sa finalisation.
5. Il était important dans le cadre de cette étude d'examiner les pratiques des Parties qui avaient établi des systèmes automatisés de demande de permis sur Internet et les pratiques de celles qui ne l'avaient pas (encore) fait. Un système automatisé en ligne permet aux demandeurs d'entrer les informations requises directement dans le système national de délivrance de permis CITES via une interface Web. En revanche, selon l'approche traditionnelle, les demandeurs soumettent la demande de permis en remplissant un formulaire et en l'envoyant par courrier électronique, par la poste ou en la déposant en personne à un organe de gestion CITES qui, à son tour, intègre manuellement les informations dans une base de données (ou l'utilise simplement pour délivrer un permis sur papier).
6. La majorité des Parties représentées dans les études de cas ont été sélectionnées parmi les membres du groupe de travail CITES sur les systèmes électroniques et les technologies de l'information. D'autres Parties ont été ajoutées pour garantir une meilleure représentation régionale. Au total, dix-sept Parties provenant des six régions CITES ont été incluses dans l'étude :

Afrique : Afrique du Sud, République démocratique du Congo
Asie¹ : Émirats arabes unis, Indonésie, Sri Lanka, Thaïlande,
Amérique centrale et du Sud et Caraïbes : Pérou
Europe : Allemagne, Géorgie, République tchèque, Suisse
Amérique du Nord : Canada, États-Unis d'Amérique
Océanie : Australie, Îles Salomon, Tonga
7. Le Secrétariat tient à remercier ces Parties pour leur collaboration à la préparation de l'étude. En même temps, le Secrétariat note que l'étude n'a porté que sur un petit nombre de Parties et que de nombreuses autres Parties progressent dans la mise en œuvre des systèmes eCITES et peuvent posséder des informations pertinentes qui ne figurent pas ici.

Conclusions principales

8. En ce qui concerne le processus d'autorisation et les permis, l'étude a révélé ce qui suit :
 - a) Dix Parties sur les dix-sept Parties participantes ont mis en place des systèmes électroniques de demande des permis CITES. Sur ces dix :
 - i) La plupart des Parties intègrent les codes CITES représentant la source et l'objet de la transaction, ainsi que les codes pays ISO dans les systèmes, mais deux seulement mettent automatiquement à jour les annexes et les changements de nomenclature en utilisant l'interface de programmation d'application (API) Species+ de la CITES ;
 - ii) La majorité des systèmes offrent la possibilité de soumettre par voie électronique les documents justificatifs des demandes de permis ;

¹ Singapour devrait être ajoutée à la liste des Parties couvertes par l'étude.

- iii) La plupart offrent la possibilité aux négociants de suivre en ligne l'état d'avancement de leurs demandes de permis.
- b) Les sept autres Parties n'ont pas de systèmes informatisés de demande de permis. Sur ces sept :
- i) La plupart permettent encore de télécharger les documents à partir d'Internet ;
 - ii) Cinq autorisent la soumission des demandes et des pièces justificatives par courrier électronique, tandis que deux exigent que les demandes de permis soient soumises sur papier par la poste ou en personne ;
 - iii) Le formulaire de demande de permis n'étant pas en ligne, les opérateurs n'ont pas la possibilité de vérifier l'état d'avancement de leurs demandes de permis en ligne.
- c) Aucune des Parties ayant participé à cette étude n'a indiqué avoir établi des procédures spéciales de délivrance de permis pour le commerce électronique.
- d) Environ la moitié des dix-sept Parties a introduit des procédures simplifiées de délivrance de permis pour faciliter le commerce lorsque les risques pour la conservation étaient jugés mineurs.
- e) Quatorze des dix-sept Parties gèrent les données relatives aux permis CITES dans une base de données dédiée.
- f) Pour six Parties, l'organe de gestion a ouvert plus d'un bureau spécial pour la délivrance de permis ; sur ces six, les quatre qui ont mis en place un système électronique disposent d'une base de données centrale pour les permis, ce qui permet à tous les bureaux de partager leurs informations.
- g) Quinze Parties sur les dix-sept perçoivent des droits sur les permis CITES, et les dix Parties disposant d'un système automatisé de demande de permis autorisent les demandeurs à payer ces droits par voie électronique.
- h) Huit Parties apposent des tampons sur leurs permis. Les autres Parties utilisent d'autres mesures sécuritaires, notamment en imprimant les permis sur du papier spécial avec éléments de sécurité intégrés.
- i) Quatre parties (toutes dotées de systèmes électroniques) ont intégré des codes-barres à deux dimensions (2D) sur leurs permis. Plusieurs Parties ont indiqué qu'elles envisageaient également d'intégrer des codes-barres 2D (notamment des codes QR).
- j) Toutes les Parties participantes délivrent des permis dans au moins une des langues officielles de la CITES. Neuf délivrent des permis dans une seule langue officielle et huit délivrent chaque permis dans une langue officielle de la CITES et leur langue nationale.
9. Les résultats concernant le contrôle général aux frontières ont trait aux mandats des organismes impliqués et à la structure institutionnelle, et comprennent les éléments suivants :
- a) Trois Parties s'appuient exclusivement sur leurs autorités douanières nationales respectives pour faire respecter la CITES à leurs frontières. Chacune des 14 autres Parties a désigné une ou plusieurs entités responsables de l'application de la CITES, en plus des douanes. Il peut s'agir de sous-unités des mêmes départements fédéraux que l'organe de gestion CITES ou de divers groupes ayant des mandats plus larges, comme la police ou l'armée.
 - b) La plupart des Parties ont plusieurs agences chargées de l'application de la CITES aux frontières, mais seulement cinq d'entre elles ont créé des groupes de travail multi-agences officiels ou similaires pour échanger des informations et coordonner les activités d'application.
 - c) La majorité des Parties ont indiqué qu'un guichet unique avait été établi pour les formalités douanières ou était en cours d'établissement.
 - d) Les autorités chargées de la lutte contre la fraude dans la plupart des Parties disposent d'une base de données autonome contenant des informations relatives à la lutte contre la fraude.

- e) Aucune des Parties ayant participé à cette étude n'a indiqué avoir mis en place des procédures spéciales de contrôle aux frontières ayant trait au commerce électronique.
10. En ce qui concerne le contrôle des exportations, la question était de savoir si les expéditions étaient inspectées et si les permis d'exportation étaient approuvés par le personnel douanier au moment de l'exportation. Les conclusions sont les suivantes :
- a) Les autorités chargées de la lutte contre la fraude dans huit Parties sur dix ayant mis en place des systèmes électroniques ont accès à la base de données nationale des permis délivrés par l'organe de gestion CITES. Trois autres Parties ont indiqué qu'une politique avait été établie pour l'échange de données entre l'organe de gestion CITES et les autorités de lutte contre la fraude.
 - b) La plupart des Parties ont indiqué que l'organe de gestion CITES partageait les données des permis d'exportation avec les autorités chargées de la lutte contre la fraude, bien qu'on ne sache pas toujours clairement avec quelles autorités ces données sont partagées. Les autres modes de partage des données utilisés par les Parties comprennent la transmission de rapports réguliers et les échanges de données périodiques.
 - c) La plupart des Parties n'alertent pas les autorités chargées de la lutte contre la fraude lorsque des permis d'exportation sont délivrés.
 - d) Cinq Parties sur dix-sept ont déclaré que tous les envois d'espèces inscrites à la CITES devaient être inspectés au moment de l'exportation. Sur les 12 autres Parties qui n'inspectent pas toutes les exportations, six ont indiqué que les données des permis pourraient être utilisées pour amener des évaluations des risques et des inspections physiques.
 - e) Dans la majorité des Parties, les services douaniers valident et approuvent les permis d'exportation.
 - f) Quatorze Parties ont indiqué que des copies des permis d'exportation validés étaient envoyées par l'agence de contrôle aux frontières aux organes de gestion CITES respectifs. Trois ont indiqué qu'elles n'envoyaient pas d'exemplaires aux organes de gestion CITES.
 - g) Treize Parties sur dix-sept ont indiqué que les autorités de contrôle aux frontières fournissaient des informations sur les quantités réelles exportées à l'organe de gestion CITES.
11. En ce qui concerne les contrôles à l'importation, les principales conclusions de l'étude sont les suivantes :
- a) Cinq Parties ont indiqué que leurs autorités douanières nationales étaient principalement responsables de l'application de la CITES aux importations. Pour les autres Parties, le contrôle des importations d'espèces inscrites à la CITES est pratiqué par un ou plusieurs autres organismes, en plus des douanes. En général, les importations sont d'abord contrôlées par les douanes et tout envoi contenant des espèces sauvages (notamment des espèces inscrites à la CITES) est transmis aux autres organismes pour inspection et mesures éventuelles à adopter.
 - b) Huit Parties sur dix dotées de systèmes électroniques de délivrance de permis ont adopté une politique relative aux inspections physiques des importations CITES. Les deux autres Parties importent peu de marchandises inscrites à la CITES et n'ont donc pas adopté de politique applicable spécifiquement à l'inspection de marchandises impliquant des espèces inscrites à la CITES.
 - c) La plupart des Parties ont confirmé que les données relatives aux importations d'espèces inscrites à la CITES étaient communiquées à l'organe de gestion CITES. Une Partie a noté que, à l'avenir, les systèmes de demande de permis et les systèmes douaniers seraient reliés pour faciliter l'échange d'informations.
 - d) La plupart des Parties ont spécifiquement indiqué que des exemplaires des permis annulés (utilisés) étaient envoyés à l'organe de gestion CITES ou conservés par le personnel de l'organe de gestion engagé dans les activités de contrôle des importations.
 - e) La majorité des Parties a indiqué qu'en cas avéré de non-conformité à la CITES lors d'une importation, l'affaire était communiquée au pays d'exportation (selon les circonstances). Une seule Partie a indiqué que les cas de non-conformité à la CITES n'étaient pas signalés au pays d'exportation.

- f) Deux Parties ont indiqué que les permis d'exportation étrangers qui n'étaient pas avalisés par les autorités du pays d'exportation n'étaient pas considérés comme valides et que l'importation était rejetée. Inversement, quatre Parties ont indiqué que les permis d'exportation étrangers non endossés étaient généralement acceptés. Cependant, la plupart des Parties ont indiqué que lorsque des permis non avalisés étaient reçus, elles retenaient la cargaison en question et contactaient l'organe de gestion CITES du pays d'exportation pour vérifier la validité du permis.
12. Conformément au cadre eCITES de mise en œuvre et à ses quatre piliers, l'étude a également examiné l'établissement de rapports et l'échange d'informations sur les permis entre les parties. Les principales conclusions sont les suivantes :
- a) La majorité des Parties ont indiqué que les rapports CITES devaient être compilés manuellement, ou que les rapports générés à partir de leurs bases de données relatives aux permis devaient être examinés et modifiés manuellement pour satisfaire aux exigences en matière de présentation de rapports. Une seule Partie a indiqué que les rapports générés automatiquement à partir de leur système de demande de permis le sont dans un format prêt à être soumis au Secrétariat.
 - b) Huit Parties ont indiqué qu'elles compilaient leurs rapports annuels à partir de données vérifiées sur les importations et les exportations. Les neuf autres compilent leurs rapports annuels à partir des données relatives à la délivrance des permis.
 - c) Six Parties font rapport uniquement sur les données relatives aux permis d'exportation et d'importation délivrés dans le pays, tandis que onze Parties ont indiqué qu'elles intégraient également les données recueillies à partir des permis et certificats d'exportation CITES étrangers.
 - d) Au moment de la rédaction du présent document, cinq Parties participaient à des projets pilotes d'échange électronique d'informations sur les permis CITES (EPIX), dans le cadre desquels les données relatives aux permis sont échangées automatiquement ; trois de ces Parties échangent actuellement des données relatives aux permis avec d'autres Parties via un processus informatique.
 - e) Aucune partie ne peut suivre électroniquement l'utilisation transfrontalière des permis.

Discussion

Mise en œuvre de systèmes électroniques de délivrance de permis

13. Aucune des dix-sept Parties couvertes par l'étude ne se soumet exactement de la même manière aux exigences de la CITES en matière de permis. Cette diversité est compréhensible, puisque chaque pays a un profil juridique, administratif, socio-économique et commercial par rapport à la CITES qui lui est propre et des facteurs d'ordre pratique différent qui affectent la manière dont la Convention est appliquée. Cependant, un problème se pose si ces différences dans l'application conduisent à des incohérences et à une absence de points communs qui empêchent les Parties de communiquer et de collaborer entre elles, mettant ainsi à mal la cohérence de l'application de la CITES d'un point de vue national et mondial. Les politiques et les procédures de délivrance des permis et de contrôle aux frontières doivent être conçues de manière que les négociants exerçant légitimement leurs activités puissent se conformer le plus facilement possible à la CITES, tout en dissuadant et en décourageant le trafic et la contrebande d'espèces sauvages.
14. Les Parties ayant participé à cette étude se répartissent en deux groupes : celles qui ont institué des procédures automatisées de délivrance de permis en ligne et celles qui ne l'ont pas fait. Les systèmes électroniques présentent des avantages certains et, pour la majorité des Parties, le passage à un système automatisé en ligne devrait probablement être prioritaire.
15. Le Secrétariat note que, depuis la CoP18, de nombreuses Parties ont opté pour un système informatisé de présentation de leurs demandes de délivrance de permis CITES, encouragés en cela par la pandémie. En janvier 2021, le Secrétariat a publié la notification aux Parties n° 2021/010 invitant les Parties à informer le Secrétariat CITES si elles ont mis ou sont en train de mettre en place un système électronique pour la délivrance des permis. Le Secrétariat a publié un état des lieux de la mise en œuvre des systèmes de délivrance de permis électroniques, disponible sur le site Web de la CITES : <https://cites.org/eng/prog/eCITES>. Le Secrétariat comprend que, pour de nombreuses Parties, les systèmes électroniques de délivrance de permis font sens et qu'elles prévoient de les adopter.

16. Pour d'autres Parties, cependant, un système de délivrance des permis en ligne peut s'avérer (encore) inutile, en raison, par exemple, des coûts que cela impliquerait par rapport au nombre de permis délivrés, du manque d'accès fiable à Internet dans tout le pays, etc. Cependant, il est évident que toutes les Parties peuvent bénéficier d'un système électronique de gestion des permis selon lequel toutes les données sont stockées dans une base de données centrale maintenue par l'organe de gestion CITES. Le Secrétariat a proposé au groupe de travail sur les systèmes électroniques et les technologies de l'information que cette diversité apparaisse dans la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP18) *Permis et certificats* et le groupe de travail a proposé un amendement à la résolution à cet effet dans son rapport au Comité permanent.

Utilisation de l'interface API pour la Liste des espèces CITES / Species+

17. Le Secrétariat a attiré l'attention du groupe de travail sur le fait que seules deux Parties sur les dix disposant de systèmes électroniques de délivrance de permis ont relié ces systèmes à l'interface de programmation d'applications (API) / Species+ [[Species+/CITES Checklist Application Programming Interface \(API\).](#)] Ce système permet aux institutions d'obtenir des données stockées dans la Liste des espèces CITES et Species+ et de les importer dans des sites Web et des bases de données, quelle que soit la technologie utilisée. Il est utile, par exemple, aux organes de gestion CITES désireux de mettre à jour leurs systèmes nationaux en intégrant des informations conservées dans la Liste des espèces CITES et Species+, ce qui permet d'accroître la normalisation et de réduire les erreurs et la duplication des efforts. L'interface API fournit des informations sur la taxonomie CITES (y compris les noms scientifiques et les synonymes) et les inscriptions aux annexes de la CITES conformément à la Liste des espèces CITES. Elle donne également des informations sur la répartition, les références, les noms communs, les quotas d'exportation CITES et les suspensions de commerce.
18. L'utilisation de l'interface API est un moyen efficace de garantir que la nomenclature et la liste des espèces figurant dans le système de délivrance des permis sont exactes et à jour. Elle peut être utilisée tant par les systèmes de gestion des permis en ligne qu'hors ligne, même si le système national contient des espèces supplémentaires. Le groupe de travail étudie pourquoi l'adoption de l'API est apparemment limitée, comme indiqué dans son rapport au Comité permanent.

Utilisation de timbres de sécurité et/ou de codes-barres 2D

19. L'étude a révélé que près de la moitié des Parties interrogées n'apposent pas de cachets de sécurité sur leurs permis. Selon les informations dont dispose le Secrétariat, environ 80 Parties utilisent des timbres de sécurité (voir la [Liste des Parties utilisant des timbres de sécurité](#)). D'autres Parties optent plutôt pour des filigranes et/ou d'autres éléments de sécurité intégrés. Près d'un quart des Parties ayant participé à l'étude ont incorporé des codes-barres bidimensionnels sur leurs permis. Le Sri Lanka a fait remarquer que les données relatives aux permis sont facilement accessibles en scannant le code figurant sur chaque permis. Singapour a estimé que le code sécurisé permet aux autorités étrangères d'accéder aux données des permis et de valider l'authenticité d'un permis. On peut déceler une tendance mondiale, selon laquelle les Parties remplacent progressivement les moyens physiques et visuels pour garantir la validité/sécurité des permis par des moyens virtuels. Le code-barres 2D ne peut pas être falsifié et ne peut être décodé qu'à l'aide d'une application sécurisée spécifique.
20. La résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP18) recommande aux Parties d'apposer un timbre de sécurité sur chaque permis et certificat. Si, à l'avenir, un plus grand nombre de Parties renoncent à l'utilisation de timbres de sécurité, cette recommandation risque de devenir obsolète. En même temps, la résolution ne fait pas mention des codes-barres bidimensionnels. Le groupe de travail sur les systèmes électroniques et les technologies de l'information a convenu de proposer un libellé faisant référence à l'utilisation de codes-barres bidimensionnels et à d'autres éléments de sécurité en complément ou en remplacement du timbre de sécurité.

E-commerce

21. Aucune des Parties interrogées dans le cadre de l'étude n'a indiqué avoir adopté des procédures spéciales d'autorisation ou de contrôle aux frontières liées au commerce électronique. La communication entre les négociants, les clients et les services de messagerie permettrait de recueillir des informations et contribuerait à l'évaluation des risques associés à des produits, des espèces ou des négociants spécifiques. Cependant, tout commerce de biens CITES nécessite toujours des permis ou des certificats, et les marchandises doivent quand-même être physiquement transportées pour passer les frontières.

22. Dans ce contexte, le Secrétariat note que la décision 18.83, demandant aux Parties *d'informer le Secrétariat de tout modèle de meilleures pratiques en matière de réglementation des marchés en ligne et des plateformes de réseaux sociaux*, peut fournir des indications précieuses. Comme indiqué dans le document SC74 Doc. 33.4 relatif à la criminalité liée aux espèces sauvages sur Internet, le Secrétariat a publié la notification No. [2020/031 le 1er avril 2020](#) invitant les Parties à soumettre des informations en réponse à cette décision. Les réponses reçues sont résumées et mises à la disposition des Parties sous la rubrique *Mesures et activités mises en place pour lutter contre la cybercriminalité liée aux espèces sauvages* sur la page Web [Commerce illégal d'espèces via Internet](#) tenue par le Secrétariat. Les Parties ont par exemple renforcé la législation nationale relative aux transactions en ligne, en introduisant, notamment, des obligations légales que les sites Internet faisant de la publicité pour les espèces inscrites à la CITES doivent respecter, afin que les exigences de la CITES en matière de permis ou que les articles pour lesquels le commerce n'est pas autorisé par la CITES soient clairement spécifiés et portés à la connaissance des clients potentiels.
23. Le Secrétariat note également que la résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP18) *Application de la Convention et lutte contre la fraude* contient des recommandations relatives à la cybercriminalité contre la vie sauvage dans les paragraphes 12 et 13, en particulier le paragraphe 13 a) qui recommande aux Parties et à l'OIPC-INTERPOL « de soumettre au Secrétariat des informations sur les méthodes employées par d'autres agences et qui pourraient être utiles dans l'évaluation des mécanismes de réglementation du commerce légal de spécimens CITES pratiqué via Internet ». La page Web sur le *Commerce illégal d'espèces via Internet*, tenue par le Secrétariat, donne également un résumé des informations fournies par INTERPOL et d'autres partenaires du Consortium international de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages (ICCWC) sur la question de la cybercriminalité liée aux espèces sauvages.
24. La croissance d'Internet et son accessibilité donnent accès à un vaste marché international. Le Comité permanent souhaitera peut-être encourager les Parties à examiner les contrôles du commerce électronique autorisé des spécimens d'espèces inscrites à la CITES dans le cadre de leur application de la Convention.

Contrôles aux frontières

25. Pour les Parties disposant de plusieurs autorités chargées de la lutte contre la fraude, l'étude a révélé qu'il n'était pas toujours évident de savoir quel organe était compétent dans telle ou telle situation et comment les différents organes communiquaient et coordonnaient leurs activités. Pour certaines Parties, les autorités de lutte contre la fraude autres que les douanes semblent jouer un rôle plus important en ce qui concerne le commerce d'espèces inscrites à la CITES. Pour d'autres Parties, les douanes sont le premier point de contact pour les importations et les exportations et informent l'organe de gestion CITES ou toute autre autorité chargée de la lutte contre la fraude des envois de plantes et d'animaux à des fins d'inspection.
26. Bien que la majorité (14/17) des Parties possèdent plusieurs agences engagées dans la lutte contre la fraude aux frontières, seules cinq Parties ont établi un organisme officiel regroupant plusieurs agences à des fins d'échange d'informations et de coordination de leurs activités. Les autres Parties semblent s'appuyer sur des lignes de communication plus informelles entre les différentes autorités chargées de la lutte contre la fraude, et entre ces autorités et l'organe de gestion CITES. Cette approche de la communication et de la coordination peut être affectée par les changements d'effectifs et l'évolution des priorités au niveau organisationnel. En créant des groupes de travail officiels (ou l'équivalent) dotés de mandats clairs, en désignant des points de contact bien établis et en arrêtant des calendriers de réunions, la communication et la coordination sont institutionnalisées et moins susceptibles de s'étioler avec le temps. En outre, les organes officiels peuvent facilement assurer la liaison avec des groupes similaires dans d'autres Parties pour faciliter la coopération régionale sur les priorités en matière de lutte contre la fraude.
27. Le Secrétariat note que cette question est abordée dans la résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP18) qui contient des dispositions pertinentes dans son préambule et le paragraphe 10 :

CONSCIENTE de la nécessité d'améliorer la coopération et la coordination entre les autorités CITES et les agences de lutte contre la fraude aux niveaux national, régional et international ;

[...]

10. *RECOMMANDE* que :

- a) *les organes de gestion établissent une coordination avec les services publics chargés de la mise en œuvre de la Convention, notamment les douanes et la police et, s'il y a lieu, les*

organisations non gouvernementales (ONG) de ce secteur, sous forme d'activités de formation et de réunions communes, et en facilitant l'échange d'informations ;

- b) *les Parties établissent au niveau national des comités interagences réunissant les organes de gestion et les services publics chargés de faire respecter la CITES, notamment les douanes et la police ;*

28. Le Secrétariat note également que la résolution Conf. 18.6, *Désignation et rôles des organes de gestion* contient des dispositions similaires aux paragraphes 11 and 12 :

11. *ENCOURAGE les organes de gestion à mettre en place des mécanismes de coordination et de communication entre organes de gestion et autorités scientifiques, ainsi qu'avec d'autres organismes gouvernementaux jouant un rôle dans l'application et le respect de la Convention (notamment, les douanes et les services de police et d'inspection) pour favoriser l'application et le respect effectifs de la Convention conformément à leurs lois et pratiques nationales ;*

12. *PRIE INSTAMMENT les organes de gestion et les autorités chargées de la lutte contre la fraude de coopérer étroitement à la lutte contre le trafic de faune et de flore sauvages conformément à la résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP18), Application de la Convention et lutte contre la fraude ;*

29. Malgré ces dispositions claires, il est inquiétant de constater que cinq Parties seulement sur les dix-sept couvertes par l'étude se sont dotées de tels mécanismes ; les Parties sont encouragées à intensifier leurs efforts visant à appliquer pleinement les dispositions décrites dans les résolutions Conf. 11.3 (Rev. CoP18) et Conf. 18.6 comme souligné ci-dessus, et à travailler activement à la mise en place d'un mécanisme efficace de coordination et de collaboration.

30. À cet égard, le Secrétariat note que l'[Atelier conjoint OMD-Secrétariat CITES en ligne sur les procédures douanières modernes pour améliorer le contrôle du commerce des espèces inscrites à la CITES de décembre 2020](#) a également fait valoir que la collaboration et la coordination entre les services douaniers et les autorités CITES en matière de contrôles aux frontières pourraient être améliorées. Cette question ne relève pas du mandat du groupe de travail sur les systèmes électroniques et les technologies de l'information et ne figure donc pas dans son rapport au Comité permanent. Cependant, le Secrétariat et le président du groupe de travail ont rédigé les recommandations supplémentaires suivantes à inclure dans une éventuelle nouvelle section sur la coordination nationale dans la résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP18) *Application de la Convention et lutte contre la fraude* :

XX. RECOMMANDE aux Parties :

- i) d'institutionnaliser des réunions régulières et formelles entre les douanes et les autorités CITES ;
- ii) si possible et approprié, d'échanger des informations sur les saisies entre les douanes et les autorités CITES ;
- iii) de permettre aux systèmes douaniers d'accéder aux bases de données relatives aux permis des organes de gestion ;
- iv) de mettre en place des systèmes informatiques de vérification entre les systèmes douaniers et les bases de données CITES relatives aux permis ;
- v) de garantir la collaboration entre les autorités CITES et les douanes afin de pouvoir utiliser les informations contenues dans leurs systèmes de données électroniques respectifs, les renseignements disponibles et le code SH, et d'appliquer des procédures de contrôle fondées sur le risque ;
- vi) de s'assurer que les professionnels impliqués dans le commerce et la gestion des espèces sauvages, tels que les vétérinaires, reçoivent une formation sur la CITES et sur leur rôle dans l'application de la Convention et le respect des lois nationales pertinentes, dans le cadre de leur pratique professionnelle et de leur accréditation.

31. Cet aspect est également central dans le cadre d'indicateurs de l'ICCWC pour la lutte contre la criminalité liée à la faune sauvage et à la forêt ([ICCWC Indicator Framework for Combatting Wildlife and Forest Crime](#)),

dans le kit d'analyse de la criminalité liée à la faune sauvage et à la forêt de l'ICCWC ([ICCWC Wildlife and Forest Crime Analytical Toolkit](#)) et dans le Projet sur les législations nationales. Le projet de loi type révisé met donc davantage l'accent sur cet aspect.

Inspection et validation des documents CITES au point d'exportation

32. Dans deux des Parties étudiées, les permis d'exportation et de réexportation étrangers qui n'ont pas été avertisés par le pays exportateur sont acceptés. En revanche, au moins une autre Partie rejette généralement les documents CITES qui n'ont pas été totalement avertisés par les autorités du pays d'exportation. Les politiques des autres Parties se situent entre les deux. La majorité des Parties retiennent l'envoi et contactent l'organe de gestion CITES du pays exportateur pour vérifier la validité du permis d'exportation.
33. Les permis qui ont été endossés à l'exportation semblent indiquer que l'envoi a été inspecté et son contenu validé par un agent du pays exportateur avant l'exportation. Cependant, la logistique nécessaire à l'inspection et à la vérification de chaque article lorsque les envois sont importants ou variés est difficile et la majorité des Parties n'exigent pas que toutes les exportations soient physiquement inspectées.
34. On peut en déduire que l'endossement d'un permis n'est pas toujours un moyen de connaître le contenu d'un envoi mais indique que l'envoi a été déclaré et présenté aux autorités lors de l'exportation et que ce permis ne peut plus être utilisé pour l'exportation. Les autorités frontalières des pays importateurs devraient conserver les permis et un opérateur ne devrait pas avoir la possibilité de réutiliser un permis une fois qu'un envoi a été accepté par les autorités.
35. Le Secrétariat note que la Conférence des Parties, au paragraphe 24 f) de la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP18), recommande :
 - f) *que les permis d'exportation et les certificats de réexportation soient approuvés, avec indication de la quantité, signature et timbre, par un fonctionnaire chargé de l'inspection, comme un douanier, dans la partie du document réservée à l'approbation de l'exportation. Si le permis d'exportation n'a pas été approuvé au moment de l'exportation, l'organe de gestion du pays d'importation devrait, en liaison avec l'organe de gestion du pays d'exportation, voir s'il y a des circonstances atténuantes ou des documents ayant le même effet, afin de déterminer si le document peut être accepté ou non ;*

Au paragraphe 5 l) de la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP18), la Conférence des Parties recommande

- l) *que les inspections des documents et des envois soient conduites autant que possible au moment de l'exportation. Ce point devrait être considéré comme essentiel pour les envois d'animaux vivants ;*
36. Il semblerait donc que l'intention de la Conférence des Parties soit que tous les envois CITES soient déclarés et présentés au point d'exportation et que le permis d'exportation soit visé par un fonctionnaire chargé de l'inspection, par exemple un douanier ou tout autre fonctionnaire chargé de l'application de la CITES. Cependant, il ne semble pas y avoir de recommandation claire selon laquelle tous les envois doivent être inspectés au point d'exportation. Le paragraphe 5 l) indique clairement que les inspections des envois doivent être conduites *autant que possible* au moment de l'exportation, ce qui est considéré comme *essentiel pour les envois d'animaux vivants*. En effet, les conditions de transport des animaux vivants doivent être vérifiées pour assurer le respect des dispositions de la Convention et de la *Règlementation du transport des animaux vivants* ou des *Lignes directrices CITES pour le transport autre qu'aérien de spécimens vivants de plantes et d'animaux*.
37. Conformément à ces recommandations, l'étude constate que dans les dix-sept Parties, les douanes ou un autre organisme inspecte et valide le document d'exportation au point d'exportation. Toutefois, elle constate également que les envois ne sont pas nécessairement inspectés par la même occasion - voir ci-dessous.
38. Le Secrétariat note que les informations relatives aux quantités exportées figurent sur la lettre de transport aérien ou le connaissement (ou un document de transport similaire) et pourraient donc être intégrées dans la case 14 du document CITES sans que le fonctionnaire chargé de l'inspection doivent nécessairement inspecter le contenu de l'envoi. Les informations relatives aux quantités sont essentielles et doivent être recueillies par les agents chargés de l'inspection et communiquées à l'organe de gestion CITES à des fins de surveillance du commerce (Article IV, paragraphe 3) et d'intégration dans les rapports annuels. En

d'autres termes, l'inspection de chaque envoi ne semble pas devoir être systématique et peut être effectuée sur la base d'évaluations des risques et de renseignements.

39. Le groupe de travail sur les systèmes électroniques et les technologies de l'information s'est également penché sur cette question et fait ses recommandations à ce sujet dans son rapport au Comité permanent (voir document SC74 Doc. 41).

Orientations pour l'inspection physique

40. Comme mentionné ci-dessus, la majorité des Parties n'inspectent pas physiquement chaque exportation ou importation CITES, ce qui n'est pas surprenant étant donné le volume et la diversité du commerce international. La plupart des Parties indiquent qu'elles ont adopté une approche fondée sur les risques ou sur le renseignement pour décider de procéder ou non à des inspections physiques. Cependant, l'étude note qu'il n'est pas toujours évident de savoir dans quelle mesure cette approche suit une politique et des procédures établies, ou si la décision d'inspecter une cargaison est laissée à la discrétion de chaque agent.
41. Cette situation expose les inspecteurs inutilement à la corruption et aux pots-de-vin. L'étude suggère donc que les Parties adoptent une « politique claire en matière d'inspections physiques ». La question des inspections physiques a également été soulevée lors de l'atelier mondial CITES/OMD en décembre 2020. Dans ses conclusions, le président du groupe de travail sur les systèmes électroniques et les technologies de l'information a notamment indiqué que :

Les parties doivent envisager d'abandonner les inspections physiques de tous les envois au profit de contrôles systématisés fondés sur les risques (plutôt que sur le seul renseignement). Il serait peut-être utile de donner des indications sur les types d'informations qui peuvent être utilisées dans le cadre d'une approche fondée sur les risques et sur la manière d'évaluer si ces informations sont crédibles et fiables.

42. Le groupe de travail sur les systèmes électroniques et les technologies de l'information a estimé que d'éventuelles orientations relatives à une politique nationale en matière d'inspections physiques allaient bien au-delà du mandat du groupe de travail et n'a donc pas formulé de recommandations à ce sujet. Le Secrétariat considère qu'il pourrait être utile d'identifier les liens entre les inspections physiques (contrôles aux frontières) et les constatations d'acquisition légale (délivrance de permis). Cela peut se faire en reliant les éléments d'évaluation des risques identifiés dans les orientations rapides sur la réalisation d'avis d'acquisition légale (voir document SC74 Doc. 40) et en travaillant avec l'Organisation mondiale des douanes afin d'identifier ou d'élaborer des orientations et les éléments d'une politique nationale relative aux inspections physiques.
43. En ce qui concerne les éventuels travaux avec l'Organisation mondiale des douanes, le Secrétariat suggère que la proposition soit soumise à la Conférence des Parties pour examen sous la forme d'un ensemble de projets de décisions comme suit :

19.AA À l'adresse des Parties

Lorsque cela n'a pas encore été fait, les Parties sont encouragées à entreprendre des évaluations des risques afin d'élaborer des profils de risque spécifiques aux spécimens inscrits à la CITES fréquemment rencontrés dans le commerce, et à faire appel à l'Organisation mondiale des douanes pour obtenir un soutien à cet égard, si nécessaire.

19.BB À l'adresse du Secrétariat

Le Secrétariat, sous réserve des ressources disponibles, travaille avec l'Organisation mondiale des douanes et d'autres partenaires à l'élaboration des orientations et des éléments nécessaires à une politique nationale relative aux inspections physiques et soumet son rapport et ses recommandations au Comité permanent.

19.CC À l'adresse du Comité permanent

Le Comité permanent examine le rapport du Secrétariat et approuve toute orientation, le cas échéant.

44. Pratiquement toutes les Parties de l'étude ont indiqué que si des violations de la CITES étaient détectées à l'importation, ces informations étaient (en général au moins) communiquées à la Partie exportatrice. Il

semble évident que les Parties souhaitent obtenir des informations sur les négociants qui exportent des produits CITES depuis leur pays en violation de la Convention. Ces informations permettent à la Partie exportatrice de renforcer la surveillance des exportations futures réalisées par le négociant en infraction, et de prendre les mesures qui s'imposent pour empêcher de futures violations de la CITES. En outre, le fait de communiquer les violations de la CITES à une Partie exportatrice est conforme aux recommandations faites aux Parties dans la résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP18), paragraphes 14 a) vi) et 15 j), et la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP18) paragraphe 24 h).

45. Les Parties qui n'ont pas adopté de politique pour communiquer les violations de la CITES au pays d'exportation devraient envisager de le faire. Au minimum, les Parties exportatrices devraient être informées de toutes les exportations à des fins commerciales en violation de la CITES (par exemple celles qui impliquent des espèces inscrites à l'Annexe I), ainsi que des exportations importantes à d'autres fins.

Données enregistrées dans les rapports annuels

46. Les lignes directrices actuelles de préparation des rapports annuels CITES figurent à l'annexe 1 de la notification aux Parties n° 2021/044 du 6 juillet 2021. Ces lignes directrices indiquent que les rapports annuels doivent contenir des informations sur l'importation, l'exportation, la réexportation et l'introduction en provenance de la mer. Cependant, l'étude montre qu'environ un tiers des dix-sept Parties ayant participé à l'étude ne semblent pas communiquer les données des permis d'exportation CITES étrangers pour l'importation de spécimens d'espèces inscrites aux Annexes II ou III. Cela peut s'expliquer par plusieurs raisons, notamment le fait que la Convention n'exige pas qu'un document CITES soit délivré par la Partie importatrice pour ces spécimens - bien que de nombreuses Parties aient adopté des mesures nationales plus strictes exigeant des documents d'importation pour les espèces inscrites aux Annexes II et III et disposent donc de ces données. Une autre raison pourrait être que les Parties qui ne font pas rapport sur les importations d'espèces inscrites aux Annexes II ou III sont principalement des pays exportateurs affichant très peu d'importations.
47. Les lignes directrices de préparation des rapports annuels CITES indiquent également que les rapports doivent mentionner la quantité réelle de spécimens qui sont entrés dans le pays ou sortis du pays. Quand ce n'est pas possible, les données commerciales rapportées doivent provenir de chaque permis et certificat délivré. Les dix-sept Parties qui ont participé à l'étude étaient presque également réparties entre celles qui compilaient leurs rapports annuels à partir des données vérifiées d'importation et d'exportation (huit Parties) et celles qui compilaient leurs rapports annuels à partir des données issues de la délivrance des permis (neuf Parties). Il convient également de noter que les données enregistrées ne font référence qu'aux quantités mais ne contiennent aucune information sur les valeurs déclarées pour payer les droits de douane ou les redevances.
48. Les organes de gestion de la CITES n'autorisent l'importation que de la quantité maximale indiquée sur un permis ou un certificat ; la quantité effectivement expédiée peut donc être inférieure à celle qui était initialement autorisée. Les négociants peuvent donc être incités à surestimer la quantité au moment de la demande de permis, en particulier si la période d'attente de l'approbation du permis est longue et si le négociant n'est pas sûr du nombre de spécimens qui seront disponibles ou requis au moment de l'expédition. Par conséquent, les rapports fondés sur les données figurant sur les permis délivrés risquent de comporter systématiquement une marge d'erreur par rapport au nombre réel de spécimens échangés. Les rapports fondés sur des données d'importation et d'exportation vérifiées sont vraisemblablement plus précis ; mais puisque la plupart des Parties n'inspectent pas physiquement tous les envois entrant dans le pays ou quittant le pays, l'exactitude de ces données peut également être remise en question.
49. Sur la base des principales conclusions et de la discussion de l'étude, le Secrétariat note que de nombreuses questions abordées dans l'étude sont transversales. Beaucoup relèvent du mandat du groupe de travail sur les permis électroniques et les systèmes d'information et ont donc été portées à son attention. Sur la base de son examen des résultats, le groupe de travail a proposé un certain nombre d'amendements à la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP18) ainsi que des recommandations supplémentaires dans son rapport au Comité Permanent (voir document SC74 Doc. 41).

Recommandations

50. Le Comité permanent est invité à :
 - a) prendre note des informations relatives à l'étude sur l'authentification et le contrôle des permis contenues dans le présent document ;

- b) encourager les Parties à examiner les contrôles effectués sur le commerce électronique autorisé de spécimens d'espèces inscrites à la CITES dans le cadre de leur application de la Convention ;
- c) envisager de soumettre à la Conférence des Parties, lors de sa 19^e session, les amendements proposés au paragraphe 30 ci-dessus pour inclusion dans la résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP18) ;
- d) envisager de soumettre à la Conférence des Parties, lors de sa 19^e session, les projets de décisions figurant au paragraphe 43 ci-dessus ; et
- e) convenir que les décisions 18.130 et 131 ont été mises en œuvre et peuvent être proposées pour suppression par la Conférence des Parties.