

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

Contrôle du commerce et marquage

STOCKS :
RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL

1. Le présent document a été soumis par le Canada en tant que président du groupe de travail*.
2. À sa 18^e session (CoP18, Genève, 2019), la Conférence des Parties a adopté la décision 17.170 (Rev. CoP18) priant le Comité permanent d'examiner, avec l'aide du Secrétariat, les dispositions en vigueur convenues par les Parties en matière de contrôle des stocks de spécimens d'espèces inscrites à la CITES et de soumettre à la 19^e session de la Conférence des Parties un rapport contenant ses conclusions et recommandations. À sa 73^e session (SC73, 5-7 mai 2021), le Comité permanent a créé un groupe de travail intersessions sur les stocks dont le mandat était :
 - a) *d'examiner les dispositions existantes, convenues par les Parties et concernant les contrôles des stocks de spécimens d'espèces inscrites à la CITES, figurant dans le paragraphe 7 du document SC73 Doc. 21 ;*
 - b) *d'identifier les objectifs de conservation et d'application de la CITES à la gestion des stocks de spécimens ;*
 - c) *de suggérer des définitions de « stock » ; et*
 - d) *de faire rapport au Comité permanent à sa 74^e session.*

3. La composition du groupe de travail, comprenant des Parties et des observateurs non-Parties, était la suivante :

Président : Canada

Parties : Afrique du Sud, Argentine, Bénin, Burkina Faso, Canada, Chili, Chine, États-Unis d'Amérique, Éthiopie, Inde, Israël, Kenya, Namibie, Niger, Pérou, République démocratique du Congo, République-Unie de Tanzanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Singapour, Thaïlande, Viet Nam, Zimbabwe.

OIG et ONG : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Union internationale pour la conservation de la nature ; Born Free Foundation, Defenders of Wildlife, Environmental Investigation Agency USA, Fauna and Flora International,

* Les appellations géographiques employées dans ce document n'impliquent de la part du Secrétariat CITES (ou du Programme des Nations Unies pour l'environnement) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires ou zones, ni quant à leurs frontières ou limites. La responsabilité du contenu du document incombe exclusivement à son auteur.

Forest Based Solutions, Humane Society International, International Association for Wildlife, International Wood Products Association, IWMC-World Conservation Trust, Lewis & Clark – Global Law Alliance for Animals and the Environment, Natural Resources Defense Council, OCEANA Inc., Sea Shepherd Legal, TRAFFIC, Wildlife Conservation Society, Fonds mondial pour la nature et Zoological Society of London.

Discussion

4. Après confirmation par le Comité permanent des membres du groupe de travail, celui-ci s'est réuni virtuellement et a procédé à des échanges de courriels sur les éléments de son mandat. Des propositions diverses ont été exprimées à propos des difficultés rencontrées dans l'application des dispositions de la CITES relatives aux stocks, des objectifs fondamentaux de la conservation et de la lutte contre la fraude devant orienter la gestion des stocks, et de la nécessité de définir les termes « stocks » et « stockpiles » en anglais.

S'agissant de la partie a) du mandat : *examiner les dispositions existantes, convenues par les Parties et concernant les contrôles des stocks de spécimens d'espèces inscrites à la CITES, figurant dans le paragraphe 7 du document SC73 Doc. 21*

5. Le groupe de travail a convenu que le paragraphe 7 du document SC73 Doc. 21 fournit une vue d'ensemble utile des résolutions et décisions concernant les stocks de spécimens d'espèces inscrites à la CITES. Les membres du groupe de travail ont relevé parmi les principales difficultés l'absence d'instructions normalisées dans les dispositions relatives au contrôle des stocks, ainsi que des incohérences dans les instructions s'appliquant à des taxons particuliers. Tous ont relevé le manque de transparence associée au contrôle des stocks, ce qui ne facilite pas le travail des Parties devant déterminer si le commerce de spécimens en provenance de ces sources est conforme aux règles de la Convention.
6. Il a été suggéré que, pour régler le problème des incohérences et de l'absence d'instructions normalisées, les Parties pourraient formuler des principes généraux, ou des directives globales, sur le maintien des stocks, plutôt que d'inclure des dispositions particulières dans les résolutions relatives à des espèces particulières, en faisant la différence entre celles applicables aux espèces de l'Annexe I et à celles de l'Annexe II soumises à des quotas d'exportation CITES de zéro, et celles applicables aux autres spécimens CITES. Une Partie a suggéré que dans la mesure où la Convention autorise les échanges internationaux à des fins commerciales des espèces inscrites à l'Annexe II ou à l'Annexe III, les stocks de ces espèces devraient être traités différemment de ceux des espèces de l'Annexe I. D'autres Parties et membres du groupe de travail ont souligné la nécessité de traiter différemment les espèces de l'Annexe II soumises à des quotas d'exportation CITES de zéro.
7. L'une des principales difficultés relevées est la charge financière que représente pour les Parties le maintien de la sécurité et de l'intégrité des stocks, surtout des stocks de spécimens vivants. Il a été noté que les dispositions en vigueur semblent encourager la rétention et la gestion des stocks (dont beaucoup sont composés de spécimens ne pouvant être commercialisés) plutôt que leur destruction. C'est ainsi que le fait d'accorder une importance accrue aux saisies, inventaires, suivis, analyses criminalistiques et scientifiques, et destruction des stocks, notamment de ceux qui ne peuvent être commercialisés, pourrait réduire les problèmes liés à la lutte contre la fraude et à la maintenance des stocks. Afin de prévenir les coulages consécutifs à une mauvaise gestion ou à la corruption, il faudrait mettre en place des procédures normalisées permettant d'assurer transparence et responsabilisation.

Caractéristiques des dispositions en vigueur en matière de contrôle des stocks

8. Le groupe de travail a noté que, dans certains cas, les dispositions en vigueur ont aidé les Parties détentrices de stocks à procéder systématiquement à des inventaires, ce qui a permis d'améliorer les déclarations sur l'état des stocks. L'existence des dispositions et leur application par nombre de Parties ont permis de s'assurer que nombre de spécimens de ces stocks ne soient pas commercialisés illégalement ou utilisés à des fins contraires à la Convention. En supprimant pour les Parties le fardeau financier du maintien d'une surveillance assurant leur sécurité, la destruction des stocks a été identifiée comme une solution efficace d'élimination des spécimens acquis illégalement. Il reste que certaines Parties maintiennent qu'il relève de la prérogative de chacune d'entre elles de conserver ou de détruire ses stocks.

9. Nombre de membres du groupe de travail ont souligné que les stocks de spécimens commercialisés illégalement et confisqués ne doivent être utilisés qu'en se conformant aux dispositions de la résolution Conf. 17.8, *Utilisation des spécimens d'espèces inscrites aux annexes de la CITES commercialisés illégalement et confisqués*. Il a été suggéré que les orientations et restrictions énoncées dans la résolution Conf. 17.8 pourraient également être considérées comme devant guider la gestion et l'utilisation des autres stocks. Il a également été suggéré que les dispositions de la résolution Conf. 17.8, y compris l'arbre décisionnel figurant à l'annexe 1, paragraphes 7-8, pourraient être actualisées pour ce qui concerne les spécimens vivants. De nouvelles orientations pourraient également être ajoutées pour permettre de tenir compte de la source d'un spécimen et de l'historique de la commercialisation internationale du spécimen.
10. Bien qu'il ait été rappelé que, pour des raisons de sécurité, il est parfois nécessaire de ne pas diffuser les informations concernant les stocks, il a été noté qu'un meilleur partage des informations et une transparence accrue en matière de gestion des stocks favoriseraient l'application des dispositions sur le contrôle des stocks. Le fait de vérifier la légalité des stocks privés a été identifié comme un bon moyen d'empêcher que des spécimens en stocks soient écoulés sur les marchés ou que des spécimens illégaux pénètrent dans ces stocks. Il a également été suggéré d'inverser la charge de la preuve de la légalité des spécimens figurant dans des stocks privés, charge qui reviendrait aux détenteurs privés et non plus aux Parties.

S'agissant de la partie b) du mandat : *identifier les objectifs de conservation et d'application de la CITES à la gestion des stocks de spécimens*

11. Les membres du groupe de travail ont identifié une série d'objectifs de conservation et d'application de la réglementation en matière de stocks. L'un des objectifs fondamentaux est de s'assurer que les stocks existants sont en sécurité et gérés de façon à empêcher que les spécimens pénètrent sur le marché illégal. Prévenir la commercialisation de spécimens acquis de façon illégale, y compris ceux qui ont été prélevés ou commercialisés illégalement, était également l'un des objectifs cités, l'accent étant mis sur la nécessité d'empêcher que les spécimens confisqués de l'Annexe I, et ceux de l'Annexe II soumis à des quotas d'exportation CITES de zéro, puissent entrer ou revenir sur les marchés. L'un des objectifs devrait être d'assurer que ces spécimens ne sont pas utilisés à des fins commerciales, sur les marchés intérieurs ou internationaux.
12. Les membres du groupe de travail ont également identifié parmi les objectifs l'assurance que l'utilisation des stocks de spécimens acquis légalement est conforme aux conditions CITES, que les stocks sont gérés de façon sécurisée et qu'ils sont documentés afin d'empêcher qu'ils soient augmentés avec des spécimens acquis illégalement. Certains membres du groupe de travail, mais pas tous, ont suggéré que les stocks de spécimens d'espèces inscrites à la CITES devraient être gérés de façon à obtenir une diminution de leur nombre jusqu'à épuisement des stocks ou leur destruction, en s'assurant qu'ils ne contribuent pas au déclin de ces espèces. Les contrôles des stocks devraient être exécutés en conformité avec les objectifs de la Convention, y compris le fait de laisser les spécimens à disposition pour les analyses criminalistiques, leur utilisation à des fins éducatives et autres activités conformes aux obligations de la CITES.

Difficultés à atteindre les objectifs déclarés

13. Pour certains membres du groupe de travail, les coûts élevés et la forte intensité de main d'œuvre nécessaires au maintien et à la sécurisation des stocks, coûts générés par les restrictions actuelles, sont sources de préoccupations majeures, alors que l'incertitude règne sur la probabilité de récolter plus tard les bénéfices du maintien de stocks sécurisés. Il a été noté que certaines Parties ont élaboré des procédures d'exploitation normalisées et ont fait des efforts soutenus de gestion de leurs stocks, mais que les bénéfices futurs générés par ces ressources naturelles sont incertains. Beaucoup de stocks sont composés de spécimens obtenus suite à une mortalité naturelle ou à des opérations de gestion et peuvent être commercialisés. Il a été considéré que les Parties dotées de procédures d'exploitation normalisées ayant prouvé leur efficacité en matière de gestion des stocks devraient être autorisées à tirer profit de ces efforts de conservation, en tenant compte des restrictions imposées à l'utilisation de certains spécimens, dont ceux d'espèces de l'Annexe I et ceux de l'Annexe II pour lesquels les quotas d'exportation CITES ont été fixés à zéro.
14. Mais d'autres membres du groupe de travail se sont déclarés fortement opposés à la vente des stocks comme méthode de gestion ou d'utilisation. Certains ont indiqué que les stocks publics et privés d'espèces inscrites à la CITES sont une importante source de commerce illégal et que les stocks saisis de spécimens CITES d'espèces inscrites à l'Annexe I doivent être détruits, sauf à être utilisés à des fins légitime de lutte contre la fraude ou scientifiques, afin d'empêcher que les stocks participent au commerce

illégal. D'autres membres du groupe de travail étaient d'avis que les stocks d'espèces inscrites à l'Annexe II non soumis à des quotas zéro et obtenus légalement, ou inscrites à l'Annexe III, devraient être commercialisables, et que les dérogations à ce principe devraient être exceptionnelles. Ces Parties ne sont cependant pas favorables à cette commercialisation quand la gouvernance du marché ciblé est faible, quand, de par la nature même du spécimen, il devient techniquement difficile d'assurer sa traçabilité, quand l'offre légale est nettement inférieure aux quantités nécessaires pour répondre à la demande latente ou que le niveau de celle-ci est tel que la survie de l'espèce est menacée.

15. Les membres du groupe de travail se sont posés la question de savoir si l'efficacité des dispositions CITES de contrôle des stocks était soumise à examens réguliers. Il a été admis que ces examens étaient effectués et les résultats communiqués, mais qu'il était important de procéder à une vérification régulière des stocks, plus particulièrement pour ce qui concerne les spécimens de l'Annexe I et ceux de l'annexe II soumis à des quotas d'exportation de zéro. Pour les espèces de l'Annexe I, lorsque l'on sait qu'elles sont présentes dans le commerce, il est particulièrement recommandé de soumettre les stocks à des inventaires réguliers. Il a été suggéré qu'il pourrait être utile de se poser la question de savoir si l'examen de la gestion des stocks devrait inclure la possibilité d'une action telle que celle prévue dans le cadre de l'Article XIII du texte de la Convention.
16. Certains membres du groupe de travail pensent qu'il faudrait examiner la question de la destruction des stocks, y compris celle du sort réservé aux spécimens morts confisqués et accumulés d'espèces inscrites à l'Annexe I qui sont entreposés conformément aux dispositions du paragraphe 2 a) de la résolution Conf. 17.8, *Utilisation des spécimens d'espèces inscrites aux annexes de la CITES commercialisés illégalement et confisqués*. Certains se sont inquiétés du fait que la résolution 17.8 pourrait offrir toute latitude aux organes de gestion de déclarer légaux des spécimens obtenus illégalement, lesquels pourraient alors se retrouver dans le commerce. D'autres ont noté qu'avant destruction des spécimens commercialisés illégalement et confisqués, il faut obtenir la certitude que les mesures coercitives ont été appliquées et que toutes les données scientifiques ont été recueillies. Par ailleurs, lorsque des stocks de spécimens de l'Annexe I, ou ceux de l'Annexe II soumis à des quotas d'exportation CITES de zéro, vont être détruits, il faut s'assurer de leur destruction totale afin que des spécimens ne puissent se retrouver dans le commerce. Toutefois, certains membres du groupe de travail ont maintenu qu'il était de la prérogative de chacune des Parties de décider de la gestion de ses stocks, dans le cadre des orientations figurant dans les résolutions en vigueur.
17. Des solutions aux difficultés associées à la gestion des stocks ont été suggérées, dont l'utilisation de systèmes électroniques d'inventaires qui pourraient résoudre les problèmes identifiés et alléger la charge du recueil et de la communication des données qui pèse sur les Parties. Une gestion respectueuse du bien être des spécimens vivants et la destruction efficace des stocks de spécimens morts permettrait de minimiser les contraintes réglementaires. Il a été suggéré que les Parties soient encouragées à éliminer ou détruire les stocks plutôt que de recueillir, entreposer, sécuriser et gérer des spécimens, si les capacités et ressources ne sont pas disponibles pour ce faire, particulièrement lorsque les spécimens ont été acquis illégalement et saisis ou confisqués par les autorités.

Élaboration de lignes directrices

18. Nombre de membres du groupe de travail ont suggéré qu'il serait utile d'accorder une plus grande place à la production et l'utilisation de lignes directrices en matière de contrôle des stocks. Par exemple, les obligations énoncées dans la résolution Conf. 18.7, *Avis d'acquisition légale*, pourraient servir d'orientations pour la gestion et l'utilisation des stocks. Dans la mesure où l'objectif primordial de la Convention est d'empêcher que les spécimens illégaux ne se retrouvent dans le commerce international et qu'ils soient commercialisés en violation de la Convention, il serait utile de comprendre quelles sont les méthodes de prévention actuellement utilisées et de s'assurer qu'elles fonctionnent. La production d'orientations pratiques sur l'utilisation de la criminalistique, la maintenance, le suivi, la sécurité et l'élimination ou destruction des stocks élaborées par des spécialistes des Parties et des observateurs faciliterait également la gestion des stocks. Les orientations fournies par le passé qui visaient plus particulièrement à assurer la gestion des stocks d'ivoire pourraient également servir à la gestion des stocks d'une série de spécimens CITES. Le document CoP18 Inf. 72, *Ensuring effective stockpile management: A guidance document (Pour une gestion efficace des stocks : document d'orientation, en anglais)*, a été cité en exemple.

S'agissant de la partie c) du mandat : *proposer des définitions pour les termes « stock » et « stockpile » en anglais*

19. Le groupe de travail a examiné la forme que pourraient prendre les définitions des termes anglais « stock » et « stockpile » ainsi que les définitions proposées dans le document SC70 Doc. 4, *Stocks de spécimens d'espèces inscrites à la CITES : Rapport du groupe de travail*. Certains membres du groupe de travail n'ont vu aucune utilité pratique à élaborer des définitions officielle pour les termes « stock » et « stockpile » et ont préféré se pencher sur la recherche d'une meilleure appréhension des cas où l'absence de définition a créé des difficultés aux Parties. D'autres ont noté qu'il était nécessaire de formuler des définitions, sous une forme ou une autre, au moins pour améliorer la compréhension de l'utilisation des termes dans d'autres circonstances, et pour faciliter les déclarations sur les contenus des stocks. Nombre de membres du groupe de travail pensaient que les définitions devaient être simples et directes, mais aussi suffisamment larges pour inclure toutes les collections, publiques ou privées, de spécimens, vivants ou non, d'espèces inscrites à la CITES qui relèvent de la compétence d'une Partie ou contrôlées par une Partie.
20. Il a été spécifiquement suggéré que le terme « stockpiles » devrait être utilisé pour les collections de spécimens CITES morts, alors que « stocks » désignerait des collections de spécimens vivants, applicables tant aux plantes qu'aux animaux. Cela permettrait d'utiliser un vocabulaire simple, clair et net, bien dans le cadre des résolutions de la CITES. Mais d'autres membres du groupe de travail ont considéré que les « stocks » désignaient simplement des spécimens vivants ou morts, tandis que les « stockpiles » désignaient une accumulation de spécimens (vivants ou morts). Cette convention apparaît dans les dispositions en vigueur dont certaines désignent des « stocks » et d'autres des « stockpiles ». Enfin, certains membres du groupe de travail ont suggéré qu'il faudrait explorer le concept de « collection » pour définir le seuil à partir duquel quelques spécimens détenus par des privés sur un site unique deviennent un « stock » ou une « stockpile ».

Recommandations

21. Le Comité permanent est invité à examiner le présent rapport et les observations formulées par le groupe de travail qui établissent le contexte dans lequel se dérouleront les futurs débats au Comité permanent sur le contrôle de stocks de spécimens d'espèces inscrites à la CITES.
22. Le groupe de travail n'ayant pas été en mesure de terminer les tâches précisées dans son mandat, il recommande que le Comité permanent demande au Secrétariat de réviser la décision 17.170 (Rev. CoP18) et propose qu'elle soit adoptée par la Conférence des Parties à la CoP19.