

Leçons apprises de la mise en œuvre et du respect de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)

Le monde fait face à une crise de la biodiversité. Le taux d'extinction d'espèces d'origine humaine est de 100 à 1000 fois plus élevé que les extinctions d'origine non-humaine. Alors que la principale cause de l'extinction des espèces est la perte d'habitat, la deuxième cause est la surexploitation, notamment le braconnage et le commerce international illégal d'espèces sauvages. Le principal instrument pour régir le commerce des espèces sauvages est la Convention sur le Commerce International des espèces de Faune et de Flore Sauvages menacées d'extinction (CITES).

OBJECTIFS DE RECHERCHE

- Connaître la nature et l'étendue de la mise en œuvre et du respect de la législation CITES dans tous les pays membres afin de mieux comprendre l'effet du commerce légal et illégal sur la survie des espèces, ce qui contribuera également à éclaircir les lacunes de recherche plus larges liées à la gouvernance environnementale.
- Identifier les enseignements tirés de la législation, de la mise en œuvre et de la conformité de la CITES afin de fournir aux pays membres des preuves de la manière dont leurs propres pratiques peuvent être améliorées et informer les autres accords environnementaux des approches de la mise en œuvre et de la conformité.
- Partager largement les trois études de cas sur les enseignements tirés avec les parties intéressées et les décideurs politiques afin d'informer des changements apportés à la législation, à la mise en œuvre et au respect de la CITES et à une gouvernance environnementale plus large.

CONTEXTE : LA CITES ET LE PROJET DE LÉGISLATION NATIONALE (PNL)

Le PNL évalue la mise en œuvre de la CITES par les pays membres à travers quatre composantes : désigner au moins une autorité de gestion et une autorité scientifique ; interdire le commerce de spécimens en violation de la CITES ; pénaliser ce commerce ; et confisquer les spécimens commercialisés ou possédés illégalement. Après 45 ans, la mise en œuvre des pays se décompose comme suit :

- Catégorie 1 - la mise en œuvre répond aux exigences - 92 membres (50 +%)
- Catégorie 2 - la mise en œuvre ne répond pas à toutes les exigences - 46 membres (25,3%)
- Catégorie 3 - la mise en œuvre ne répond pas aux exigences - 36 membres (19,8%)
- 8 pays n'ont pas été évalués (4,3%)

Le Secrétariat CITES et le Comité permanent contrôlent également le respect de la Convention en termes de rapports annuels et biennaux.

- 18 pays ont besoin d'une action urgente
- 31 pays ont quelques formes de suspension des échanges
- 9 d'entre eux sont le même pays

MÉTHODES

- Analyse du contenu de la législation de 183 pays membres
 - La législation CITES ou la révision de la législation est disponible en Anglais pour 112 pays membres. J'ai une connaissance pratique de l'Espagnol et du Russe, qui comprenait 20 autres pays. Par conséquent, la traduction de Google a été invoquée dans 47 cas. Dans quatre cas, le texte n'a pas pu être traduit ou n'était pas clair (trois en Arabe et un en Somalien).
- Une enquête utilisant la méthode de Delphes auprès d'experts basée sur cette analyse de contenu (32 première série ; 23 deuxième série).

RESUME EXECUTIF

- Identification de trois études de cas de meilleure pratique / leçons apprises (Canada, Indonésie, Afrique du Sud - voir les résumés d'études de cas séparés) suivies d'entretiens approfondis sur les trois études de cas de pays d'une durée de 30 à 65 minutes chacun (20 entretiens).

RÉSULTATS

ANALYSE DU CONTENU LÉGISLATIF

Tableau 1 – Répartition des autorités CITES			
AE, AG, AS séparées	41	Même AE et AG	14
Même AE, AG, AS	17	Pas de AS	5
Pas de AE	85	Chevauchement de AE, AG, AS	9
AG et AS séparées	58	Autres	4
Même AG et AS	29		

Tableau 1 - Cinq pays n'ont pas d'autorité scientifique (AS), ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas appliquer correctement la CITES. Il est intéressant de noter que bien que cela ne soit pas requis par la CITES, 85 pays n'ont pas d'autorité chargée de l'application des lois (AE). Cela soulève la question du niveau d'attention accordé à la découverte de violations ainsi qu'aux arrestations, poursuites, etc. qui en découlent lorsque des violations ont lieu.

Oui	103
Non	80

Tableau 2 - Il ressort de l'analyse du contenu législatif que 103 pays interdisent le commerce qui enfreint les articles de la CITES. Pourtant, 80 pays ont une législation qui n'en a pas. Des recherches supplémentaires sont nécessaires pour explorer la nature exacte de l'interdiction.

Amendes	16
Amende/Prison	99
Prison	3
Peu clair	13
Vide	52

Tableau 3 - Les sanctions sont un élément difficile à analyser car il est possible que les sanctions pour violation de la principale loi mettant en œuvre la CITES relèvent d'un autre acte législatif administratif, civil ou pénal qui définit les sanctions. Ainsi, alors que la majorité des pays semblent avoir des dispositions pour sanctionner les violations de la CITES, il y a 65 pays pour lesquels aucune sanction n'a pu être déterminée. Une analyse plus approfondie est nécessaire pour décortiquer le niveau des sanctions et une collecte de données supplémentaire est justifiée pour déceler si ces sanctions sont effectivement appliquées.

Seulement sauvage	71	Evidence	1
Les deux (sauvage/équipement)	47	Aucun	1
Equipement	8	Vide	55

Tableau 4 - Une majorité de pays semblent avoir des dispositions pour confisquer la faune sauvage et certains vont plus loin pour mentionner l'équipement (c'est-à-dire les outils, les véhicules). Il n'a pas été possible de déterminer pour 55 pays les mesures de confiscation en place.



Tableau 5 – Rapport biennal Respect 2003 – présent			
No de rapports	No de pays	No de rapports	No de pays
0	67	4	10
1	27	5	17
2	13	6	26
3	9	7	15

Comme indiqué précédemment, 31 pays sont suspendus pour leurs pratiques de compte rendu. Le nombre de pays n'ayant pas soumis de rapports biennaux est beaucoup plus élevé, avec 67 pays n'ayant *jamais* soumis de rapport biennal. Ces rapports sont essentiels pour évaluer la mise en œuvre ainsi que les défis et les limites. Il est important de souligner également l'observation de certains participants que même pour les pays qui réalisent un rapport, la qualité des rapports peut être médiocre, de ce fait un autre élément de conformité et de rapports qui doit être abordé.

RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE UTILISANT LA METHODE DE DELPHES

En général, les participants ont convenu que les membres de la CITES devraient être tenus d'avoir une autorité chargée de l'application des lois. Alors que la plupart des participants étaient d'accord pour que les autorités soient distinctes, l'aspect le plus important est que chacune des deux (ou trois) autorités soit indépendante sans pression lorsqu'elle prend des décisions et qu'elles aient des rôles clairement définis. Concernant l'interdiction du commerce et la sanction de ces violations, les participants ont approuvé les suggestions visant à améliorer la mise en œuvre de la CITES par les membres, qui étaient plutôt solidaires que punitives. Par exemple, les suggestions d'utilisation de sanctions commerciales ou d'introduction de mesures visant à restreindre le commerce des pays qui n'ont pas complètement mis en œuvre ces éléments ont été plutôt acceptées, mais les suggestions de groupes de travail et / ou d'un programme de mentorat entre les pays ont été plus largement approuvées. Il en va de même pour les suggestions visant à améliorer la mise en œuvre des mesures de confiscation. Les participants ont recommandé en termes de confiscations que les pays membres devraient essayer d'utiliser ou de rédiger une législation qui permette des mécanismes de recouvrement des coûts pour le logement de la faune vivante et le stockage des preuves, etc. ainsi que pour la confiscation des avoirs.

Concernant la conformité, les participants ont de nouveau soutenu des mesures non punitives pour améliorer la conformité, telles que des groupes de travail. De plus, il y avait aussi un certain soutien (25 sur 32) pour qu'il y ait plus de visibilité sur les sites Web de la CITES pour savoir si les pays avaient ou non soumis leurs rapports annuels et biennaux.

La deuxième série de l'enquête utilisant la méthode de Delphes a présenté les réponses des 32 participants de la première série. Pour les autorités, cette citation d'un participant résume le consensus:

« Les clés du succès de l'application sont : une prise de décision indépendante pour la gestion des risques, une bonne communication avec l'AG (indépendamment de l'application par une agence intégrée ou externe) et une compréhension du commerce et de l'application de la loi fondées sur des valeurs. »

En ce qui concerne l'interdiction, une exploration plus approfondie a tourné autour du manque de protection accordée par certains pays aux espèces non-indigènes. Les participants n'étaient pas d'accord pour dire qu'il s'agissait d'un problème. Une majorité estimait que 'des mesures domestiques plus strictes sont de bons mécanismes pour empêcher le commerce de spécimens prélevés dans la nature d'espèces menacées au niveau national'. Pourtant, un participant a déclaré que cela discrédite l'esprit de la convention et que des parties ne participeront pas à la CITES. Il a été recommandé que



RESUME EXECUTIF

'Les pays importateurs puissent réagir plus fermement en ne permettant pas aux pays dont la mise en œuvre ou le respect de la CITES est médiocre d'importer des espèces CITES', ce qui a été plutôt accepté. Les mécanismes de recouvrement des coûts et la confiscation des avoirs ont été appuyés en termes de confiscations, mais moins comme sanction. Enfin, les participants à la deuxième série étaient plutôt d'accord avec les suggestions visant à ajouter des critères supplémentaires à la PNL, en particulier en ce qui concerne les poursuites réussies et les types spécifiques de sanctions autorisées.

RECOMMANDATIONS

Les autorités

- Efforts concentrés pour que tous les membres aient une autorité scientifique ;
- Envisager d'ajouter une autorité d'exécution à la Convention.

Interdiction

- Veiller à ce que tous les membres interdisent les violations de la convention pour les espèces indigènes et non indigènes.

Sanctions

- Envisager une résolution ou une décision pour fixer des sanctions, éventuellement conformément aux directives des Nations Unies selon lesquelles quatre ans et plus indiquent un crime grave ;
- Vérifier que des sanctions sont appliquées et à quel niveau et dans quelle mesure.

Confiscations

- Aider les membres à élargir les confiscations pour y inclure les avoirs et les produits du crime ;
- Diffusion plus large des lignes directrices du Fonds International pour la Protection des Animaux (IFAW) et de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) sur la confiscation des espèces animales vivantes.

Recommandations générales

- Concentration sur l'obtention d'une science juste
- Plus de visibilité sur le site web de la CITES en ce qui concerne la non-mise en œuvre et le non-respect
- Des mesures disciplinaires devraient être envisagées pour les membres systématiquement non conformes
- Rendre le PNL adapté à l'usage et plus robuste (y compris les espèces marines)
- Rendre les avis de commerce non préjudiciable disponibles sur le site Web de la CITES pour accroître la transparence
- Encourager les importateurs à surveiller de plus près les informations sur la faune reçues et les avis de commerce non préjudiciable

DIRECTIONS FUTURES

- Explorer les approches latino-américaines
- Analyser l'indépendance des autorités à plus long terme
- La CITES a-t-elle atteint son objectif en termes de trafic d'espèces sauvages ?
- Consultez les protocoles de Nagoya (ou autres) pour savoir comment aborder le vol des ressources naturelles.