

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 10-mai 1989

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un amendement à l'article XI de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction,

Par M. Guy CABANEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Becart, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 539, 623 et T.A. 85.

Sénat : 276 (1988-1989).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION : une procédure de ratification retardée en raison de considérations étrangères à l'objet de l'amendement à l'article XI de la Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction	3
I. - Rappel des principales dispositions de la Convention de Washington : un texte de vaste portée, novateur et utile	5
II - Les conséquences économiques de la Convention de Washington : une action nécessaire, efficace et de large envergure en faveur de la défense d'espèces menacées, qui n'a cependant pas été sans conséquences sur les activités de certains artisans, en France notamment	7
III - Analyse de l'amendement à l'article XI de la Convention de Washington : des dispositions fort brèves et de portée limitée indispensables pour assurer le financement stable de la mise en oeuvre de la Convention et notamment des frais de secrétariat de la Convention	8
Les conclusions de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées favorables à l'approbation de l'amendement à l'article XI de la Convention de Washington	10
ANNEXE : Etat des ratifications de l'amendement à l'article XI de la Convention de Washington	12

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a un objet et des incidences des plus limités.

Il vise à autoriser l'approbation d'un amendement, adopté à Bonn le 22 juin 1979, à l'article XI de la Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Cet amendement comble une lacune du texte initial en précisant les conditions de financement de la mise en oeuvre de la convention.

L'approbation de cet amendement avait déjà fait l'objet d'un projet de loi n° 166 déposé en première lecture devant le Sénat le 23 décembre 1981. Ce projet de loi, qui avait été examiné de manière favorable dans un rapport n° 318 (1981-1982) de notre collègue Pierre Merli, devenu député depuis, a été retiré de l'ordre du jour du Parlement. Il tendait -selon une procédure juridique contestable- à l'approbation simultanée par un seul projet de loi de l'amendement précité à la Convention de Washington, mais aussi de deux autres textes : la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage signée à Bonn le 23 juin 1979 et la Convention concernant la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne le 19 septembre 1979. Pour des raisons qui tenaient notamment à une accumulation conjoncturelle, en 1981, de difficultés et d'incertitudes concernant certaines activités cynégétiques, les milieux de la chasse avaient manifesté une vive hostilité à la Convention de Berne. Cette hostilité avait entraîné le retrait du projet de loi n° 166.

Les trois textes dont le projet de loi n° 166 du 23 décembre 1981 visait à autoriser l'approbation ont à nouveau été soumis au Parlement sous la forme, juridiquement plus satisfaisante, de trois projets de loi distincts déposés en première lecture devant l'Assemblée nationale :

- le projet de loi n° 538 A.N. concernant la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe signé à Berne le 19 septembre 1979 ;

- le projet de loi n° 539 A.N. visant à autoriser l'approbation de l'amendement à l'article XI de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ;

- et le projet de loi n° 540 A.N. autorisant la ratification de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage signée à Bonn le 23 juin 1979.

Semblant à nouveau craindre l'hostilité de certains milieux cynégétiques aux Conventions de Bonn et de Berne, le Gouvernement a, très peu de temps après les avoir déposés, retiré, pour un temps semble-t-il indéterminé, ces deux textes de l'ordre du jour des travaux du Parlement.

Des trois textes initialement déposés devant l'Assemblée nationale, reste seul inscrit à l'ordre du jour de la présente session le projet de loi A.N. 539 visant à autoriser l'approbation d'un amendement à l'article XI de la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages. Ce projet après avoir fait l'objet d'un rapport n° 623 favorable à son approbation de notre collègue député Claude-Gérard Marcus a été adopté à l'Assemblée nationale au cours de sa séance du jeudi 27 avril 1989.

De fait l'approbation de l'amendement à l'article XI de la Convention de Washington est désormais d'autant plus souhaitable qu'à ce jour 53 États sur 101 ont approuvé cet amendement.

*

* *

Dans un souci d'exhaustivité et compte tenu des délais qui se sont écoulés depuis la signature du texte qui nous est soumis, votre rapporteur estime utile de rappeler les principales dispositions de la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, ainsi que les difficultés que cette Convention avait causées à certaines activités artisanales, avant d'examiner les dispositions fort simples et les conséquences fort modestes de l'amendement à l'article XI de la Convention de Washington.

*

* *

I - Rappel des principales dispositions de la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction du 3 mars 1973

Faisant suite à une recommandation de la Conférence internationale sur l'environnement qui s'était tenue à Stockholm en juin 1972, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction signée à Washington le 30 mars 1973 a été élaborée dans le cadre d'une conférence diplomatique de 89 Etats qui s'est tenue à Washington du 12 février au 3 mars 1973. 101 Etats ont désormais ratifié ce texte.

Ce texte est important et original à plus d'un titre. Il l'est par son objet, qui est d'instituer une action internationale concrète en vue d'empêcher un aspect non négligeable de la détérioration du milieu humain. Il l'est par sa portée puisqu'il a été ratifié par plus de cent Etats appartenant à des zones géographiques et ayant des systèmes politiques ainsi que des niveaux de développement les plus divers. Il l'est enfin par la souplesse des dispositions qu'il prévoit, et qui sont conçues pour être rapidement adaptées à l'évolution des situations auxquelles elles ont pour but de remédier.

La Convention de Washington tend à promouvoir, au niveau international, un contrôle strict des exportations et des

importations de certaines espèces menacées. Elle distingue à cet effet **trois catégories d'espèces animales ou végétales** dont le commerce est soumis à une réglementation d'autant plus stricte que la menace qui pèse sur ces espèces est importante.

Les **espèces menacées d'extinction** sont énumérées dans une **annexe I**. Il est stipulé que ces espèces ne peuvent faire l'objet d'un commerce international, sauf dans des conditions exceptionnelles et sous réserve de la délivrance d'un permis d'importation et d'exportation.

Les **espèces qui pourraient prochainement être menacées d'extinction** constituent une seconde catégorie dont les éléments sont répertoriés dans une **annexe II**. Leur commerce est subordonné à la délivrance d'un permis d'exportation délivré par le pays exportateur.

Les **espèces qu'un Etat considère en danger** figurent dans une **annexe III**. Leur commerce est subordonné à la délivrance d'un permis d'exploitation à l'exception de certains spécimens acquis avant l'entrée en vigueur de la convention, destinés à des échanges scientifiques, ou cultivés par l'homme à certaines conditions.

Compte tenu de la situation évolutive des diverses espèces considérées, les différentes listes énoncées dans les annexes qui viennent d'être évoquées peuvent faire l'objet de modifications par la voie d'une **procédure relativement souple d'amendement**.

Enfin les Etats contractants s'engagent, ainsi que l'a fait opportunément la France dans le cadre de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature, à **sanctionner pénalement le commerce international ou la détention de spécimens acquis en violation des dispositions de la convention**.

La convention stipule que le programme des Nations Unies pour l'environnement fournit le Secrétariat de la Convention,

qui est ainsi confié à l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources.

II - Les conséquences économiques de la Convention de Washington

La Convention de Washington a notablement contribué à prévenir l'extinction de nombreuses espèces de faune et de flore sauvages indispensables au maintien de l'équilibre écologique mondial. Ce point est capital lorsque l'on sait qu'en moins de deux siècles 128 espèces d'oiseaux et 95 espèces de mammifères ont disparu et qu'un millier d'espèces animales sont actuellement menacées de disparition. L'appauvrissement biologique mais aussi culturel, scientifique, économique et génétique qui résulte d'une telle situation est considérable et cela à l'échelle planétaire.

Il reste que l'application de la Convention de Washington a entraîné certaines conséquences économiques et sociales qu'il semble juste de rappeler.

L'interdiction du commerce international de certains animaux n'a pas été sans conséquences sur certaines activités d'élevage ainsi notamment que sur les activités de l'artisanat des écailles de tortues, de la tannerie française des peaux de reptiles et de la fourrure.

De fait, lors de l'entrée en vigueur (1er janvier 1984) du Règlement (C.E.E.) 3626/82 relatif à l'application dans la Communauté de la Convention de Washington, la réserve que la France avait émise lors de la ratification de la convention et qui portait sur deux espèces de tortues (*Cheyglonia Midas* et *Eretmachelys Imbricata*) ainsi que quatre variétés de crocodiles a dû être levée.

Les élevages de tortues en provenance notamment de l'île de La Réunion dont les écailles sont utilisées en lunetterie ont été affectés par l'application de la convention. L'industrie française de la tannerie des peaux de reptiles qui s'alimentait sur la base

d'importations venant des pays de la zone franc a également été touchée. Il semblerait désormais que les professionnels aient réussi à intégrer dans leurs prévisions les contraintes découlant de l'application de la réglementation communautaire d'application de la Convention de Washington. Notamment, ces dernières années ont vu se développer dans le cadre de la Convention de Washington des méthodes d'élevage de crocodiles (élevage en ferme ou ranch) permettant, semble-t-il, une utilisation économique compatible avec la survie des espèces en question.

Les difficultés, locales et ponctuelles, qui ont résulté des dispositions d'application de la Convention de Washington, notamment à l'île de la Réunion pour ce qui est de certains types de tortues, ne doivent cependant pas être sous-estimées et votre rapporteur se devait d'en faire état.

Selon les informations qui lui ont été fournies, le gouvernement resterait attaché à l'idée d'obtenir le transfert des espèces de tortues dont l'artisanat est affecté par la Convention de Washington du régime de l'interdiction à celui, moins contraignant, de la réglementation. Ce point devrait notamment être évoqué lors de la prochaine conférence des Etats Parties à la Convention de Washington.

III - L'amendement à l'article XI de la Convention de Washington adopté à Bonn et tendant à permettre un financement stable de la mise en oeuvre de la Convention

Les dispositions spécifiques qui font l'objet du projet de loi qui nous est soumis ont un objet très limité mais qui, engageant les finances de l'Etat, exige l'accord du Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution. Ces dispositions visent à autoriser un amendement adopté conformément à l'article XVII paragraphe 1 de la Convention de Washington au cours d'une session extraordinaire de la Conférence des Etats Parties à la Convention et qui s'est tenue le 22 juin 1979 à Bonn.

Cet amendement a été justifié par le fait que la Convention de Washington ne prévoyait pas de règles financières

permettant sa mise en oeuvre et rendant notamment possible la couverture des frais du fonctionnement du secrétariat de la Convention. Ledit secrétariat fonctionnait, de ce fait, grâce à des contributions volontaires.

L'amendement stipule que les mots "et adopter des dispositions financières" doivent être ajoutés à la fin de l'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article XI de la convention. Ce dernier, dont les dispositions décrivent la Conférence des Parties, se lit donc désormais comme suit : "Lors des sessions ordinaires ou extraordinaires de cette Conférence, les Parties procèdent à un examen d'ensemble de l'application de la présente Convention et peuvent prendre toute disposition nécessaire pour permettre au secrétariat de remplir ses fonctions et adopter des dispositions financières."

Cette précision était indispensable et elle n'appelle pas de commentaire particulier. Le coût de fonctionnement de la Convention semble maîtrisé et il est raisonnable. Le montant de la contribution française sera calculé en fonction de la clé de répartition adoptée par les Nations Unies, ce qui représente une quote-part de 6,37 %. Pour ce qui est des dépenses de secrétariat stricto sensu la France devra acquitter pour 1989 une contribution de 103.000 dollars soit **0,65 MF**. A cette somme s'ajoute, toujours selon la même clé de répartition, la contribution de la France à certaines actions opérationnelles poursuivies en application de la convention. La France a au demeurant jusqu'alors toujours contribué, sur la base de contribution volontaire, au fonctionnement de la Convention.

Le Secrétariat de la Convention est établi à Lausanne. **Quinze personnes y travaillent en permanence dont huit cadres et sept personnels de soutien. Le secrétariat est dirigé par un secrétaire général assisté d'un secrétaire général adjoint. Il convient à cet égard de remarquer que les secrétariats des grandes conventions en matière de protection de la nature (Bonn, Berne, Ramsar, Washington...) coopèrent de plus en plus entre eux. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (P.N.U.E.) tente au demeurant progressivement de renforcer et d'institutionnaliser cette coordination qui semble bénéfique.**

Cinquante huit Etats (1) ayant déposé leurs instruments de ratification, l'amendement est entré en vigueur le 13 avril 1987.

*

* *

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa séance du mercredi 10 mai 1989. Après l'exposé du rapporteur, M. Jacques Chaumont a évoqué les modalités d'application de la convention de Washington, alors que M. Michel Crucis a questionné le rapporteur sur certains aspects du financement de la convention ainsi que sur les possibilités de sanctions concrètes en cas de non application des dispositions de la convention de Washington.

Après avoir précisé à l'intention de M. Michel Crucis que le recours par la France à une contribution volontaire pour assurer le financement de la convention de Washington à la suite de l'amendement à l'article XI de cette convention se traduisait par une charge modeste pour les finances de l'Etat, M. Guy Cabanel, tout en relevant les difficultés d'application d'un accord international tel que la convention de Washington, a noté que ce texte avait eu de nombreux effets positifs en suscitant notamment un net développement de l'élevage domestique de certaines espèces menacées.

M. Michel Chauty a indiqué que certaines espèces de tortues ou de crocodiles ne pouvaient cependant pas se reproduire sur leurs lieux d'élevage.

A l'invitation du président Jean Lecanuet, la commission a approuvé les conclusions du rapporteur favorables à l'adoption du projet de loi n° 276 (1988-1989) adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation d'un amendement à l'article XI de la convention de Washington.

(1) Liste en annexe n° 1.



PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'amendement à l'article XI de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, adopté à Bonn le 2 juin 1979 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 539

ANNEXE N° 1

**Etats ayant ratifié l'amendement financier à la Convention sur
le commerce international des espèces de faune et de flore
sauvages menacées d'extinction (mars 1989)**

<i>Etat</i>	<i>Date du dépôt de l'instrument d'approbation</i>
Afrique du Sud	01.10.1982
Australie	01.07.1986
Autriche	16.03.1984
Belgique	03.10.1983
Belize	19.08.1986
Botswana	19.11.1980
Brésil	21.11.1985
Canada	30.01.1980
Chili	18.11.1982
Chypre	28.08.1986
Danemark	25.02.1981
Egypte	28.03.1983
Equateur	13.05.1987
Etats-Unis d'Amérique	23.10.1980
Finlande	05.04.1983
Guyane	22.04.1987
Inde	05.02.1980
Indonésie	12.02.1987
Iran	13.09.1988
Italie	18.11.1982
Japon	06.08.1980
Jordanie	15.09.1982
Kenya	25.11.1982
Liechtenstein	21.04.1980
Madagascar	11.03.1983
	03.02.1987
Maurice	23.09.1980
Monaco	23.03.1987
Népal	21.10.1982
Niger	04.04.1983
Nigéria	11.03.1983
Norvège	18.12.1979
Pakistan	02.07.1981
Panama	28.10.1983
Papaouasie-Nouvelle Guinée	27.08.1987
Paraguay	01.08.1988
Pays-Bas	19.04.1984
Pérou	06.10.1982
République fédérale d'Allemagne	07.05.1980
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	28.11.1980
Rwanda	25.06.1987

Sénégal	29.01.1987
Suède	25.02.1980
Suisse	23.02.1981
Surinam	17.08.1981
Togo	05.01.1981
Trinité et Tobago	17.05.1984
Tunisie	23.11.1982
Uruguay	21.12.1984
Zimbabwe	14.07.1981

*

* *