

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



Quatorzième session de la Conférence des Parties  
La Haye (Pays-Bas), 3 – 15 juin 2007

Interprétation et application de la Convention

Questions relatives au contrôle du commerce et au marquage

INTRODUCTION EN PROVENANCE DE LA MER

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat à la demande du Comité permanent.
2. A sa 13<sup>e</sup> session (Bangkok, 2004), la Conférence des Parties a adopté deux décisions concernant l'introduction en provenance de la mer. Dans sa décision 13.18, elle stipule que le Comité permanent:
  - a) *organisera un atelier sur l'introduction en provenance de la mer, sous réserve de fonds externes disponibles conformément à la décision 13.19, afin d'examiner la mise en œuvre et les questions techniques, en tenant compte des deux consultations d'experts de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sur la mise en œuvre et les questions juridiques<sup>1</sup>, ainsi que des documents et débats des 11<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup> sessions de la Conférence des Parties sur ces questions;*
  - b) *invitera les participants suivants à l'atelier: trois représentants de chaque région CITES pour représenter un organe de gestion, une autorité scientifique et un expert des pêches; deux représentants de la FAO; un représentant de l'OMD; et deux représentants d'ONG ou d'organisations intergouvernementales spécialistes de la CITES et des pêches;*
  - c) *décidera, par l'intermédiaire de son mécanisme de coordination, des moyens appropriés de préparer la logistique, l'ordre du jour et l'établissement de rapports pour l'atelier et de fixer les délais de réalisation des travaux;*
  - d) *demandera au Secrétariat de communiquer le rapport et les recommandations de l'atelier aux Parties par le biais d'une notification, et à la FAO pour examen et commentaire; et*
  - e) *examinera les commentaires des Parties et de la FAO sur le rapport de l'atelier et demandera au Secrétariat de préparer un document de travail et un projet de résolution à faire examiner par le Comité permanent avant de soumettre le projet de résolution à la 14<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties.*

---

<sup>1</sup> *FAO: Rapport sur la pêche n° 741 de la consultation d'experts sur les questions de mise en œuvre liées à l'inscription d'espèces aquatiques faisant l'objet d'une exploitation commerciale sur les listes jointes à la CITES sous forme d'annexes et Rapport sur les pêches n° 746 de la consultation d'experts sur les problèmes juridiques liés à la CITES et aux espèces aquatiques faisant l'objet d'une exploitation commerciale.*

3. Dans sa décision 13.19, elle stipule que le Secrétariat:
  - a) *aidera, en tant que question prioritaire, à obtenir des fonds des Parties, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales intéressées et d'autres sources de financement, pour financer un atelier sur l'introduction en provenance de la mer selon le mandat établi dans la décision 13.18;*
  - b) *aidera le Comité permanent à préparer l'atelier; et*
  - c) *accueillera avec satisfaction les consultations organisées par la FAO et contactera le Secrétariat de la FAO concernant la collaboration future sur la question de l'introduction en provenance de la mer.*
4. A sa 53<sup>e</sup> session (Genève, juin/juillet 2005), le Comité permanent a été informé que les Etats-Unis d'Amérique et l'Union européenne s'étaient engagés à fournir des fonds à l'appui de l'organisation d'un atelier sur l'introduction en provenance de la mer. Le Comité a décidé que l'atelier serait présidé par le Président du Comité permanent et a spécifié les Parties et les organisations qui devraient être invitées à y participer. S'appuyant sur les orientations fournies par son centre de coordination, le Comité s'est aussi accordé sur la logistique, l'ordre du jour, les rapports et le calendrier de l'atelier (voir documents SC53 Doc. 15 et SC53 Inf. 6, et le compte rendu résumé de la 53<sup>e</sup> session).
5. L'atelier CITES sur l'introduction en provenance de la mer (atelier IPM) a eu lieu à Genève du 30 novembre au 2 décembre 2005 et son rapport final a été envoyé aux Parties pour commentaire avec la notification n° 2006/023 du 6 avril 2006. Il a aussi été fourni à la FAO pour commentaire. Les documents de l'atelier (en anglais) sont disponibles sur le site web de la CITES sous *Programmes/Other issues/Introduction from the sea*.
6. A sa 54<sup>e</sup> session (Genève, octobre 2006), le Comité permanent a examiné le rapport de l'atelier, les commentaires sur ce rapport, ainsi que les projets de résolution et le projet de décision préparés par le Secrétariat. Le Comité a décidé de faire certaines révisions et a demandé au Secrétariat de soumettre les documents à la présente session. Il a aussi décidé qu'un groupe de travail, incluant des participants de l'atelier IPM, travaillerait par voie électronique à peaufiner la définition de "l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" sur la base des questions soulevées à la 54<sup>e</sup> session et des commentaires faits sur le rapport de l'atelier (voir documents SC54 Doc. 19 et SC54 Com. 1 et le compte rendu résumé de la 54<sup>e</sup> session).
7. En février 2007, le groupe de travail établi à la 54<sup>e</sup> session a donné au Secrétariat une autre définition de "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat", représentant l'opinion majoritaire – mais pas unanime – du groupe de travail. Le Secrétariat a été prié d'inclure cette définition dans le présent document.
8. Cette autre définition est incluse dans le projet de résolution figurant à l'annexe 1; un résumé du travail du groupe de travail est joint en tant qu'annexe 3. Ce résumé montre que le Mexique a proposé une troisième définition, dont le groupe de travail n'a pas discuté. Le Mexique propose que par "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat", on entende l'"environnement marin de la haute mer et la zone, telle que définie dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS)."
9. Le report de l'atelier CITES sur l'introduction en provenance de la mer est joint en tant qu'annexe 4. Les commentaires sur ce rapport, avec une correction demandée par l'Argentine à la 54<sup>e</sup> session, figurent à l'annexe 5.

#### Recommandations

10. Le Comité permanent recommande que la Conférence des Parties s'accorde sur le texte entre crochets inclus dans le projet de résolution figurant à l'annexe 1 et adopte la résolution qui en découle afin de définir "l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat". Il recommande en outre que la Conférence adopte le projet de décision inclus dans l'annexe 2.

## COMMENTAIRES DU SECRETARIAT

- A. Le Secrétariat appuie l'adoption d'une résolution définissant "l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" et estime que la définition incluse dans l'annexe 1 devrait aider les Parties à parvenir à un accord sur le libellé de cette résolution.
- B. Le Secrétariat appuie l'adoption du projet de décision inclus dans l'annexe 2 mais suggère qu'un calendrier plus précis soit fixé. Ainsi, dans le paragraphe a), les mots "à sa 57<sup>e</sup> session" pourraient être ajoutés après "établira"; dans le paragraphe c), les mots "entre les 57<sup>e</sup> et 58<sup>e</sup> sessions" pourraient être ajoutés après "convoquera"; dans le paragraphe d), les mots "à sa 58<sup>e</sup> session" pourraient être ajoutés après "par le Comité permanent". En outre, à la fin du paragraphe b), l'on pourrait remplacer "connaissant les pêcheries et la CITES" par "connaissant la CITES et les pêcheries".
- C. Les coûts de l'appui du Secrétariat au Comité permanent ont été inclus dans son programme de travail chiffré. Le projet de résolution sur le financement, figurant à l'annexe 8 du document CoP14 Doc. 7.3 (Rev. 1), indique que le fonds d'affectation spéciale ne devrait pas être utilisé pour couvrir les coûts du voyage ou de l'indemnité journalière de subsistance des représentants des pays développés. Si le projet de résolution est adopté, il devrait contribuer à limiter les coûts de la réunion. Néanmoins, il faudra 25.000 USD pour convoquer une réunion du groupe de travail.

PROJET DE RESOLUTION DE LA CONFERENCE DES PARTIES

Introduction en provenance de la mer

*[Le texte entre crochets n'a pas été approuvé par le Comité permanent]*

TENANT COMPTE de l'atelier CITES sur les questions d'introduction en provenance de la mer (Genève, 30 novembre – 2 décembre 2005) tenu en application de la décision 13.18 de la Conférence des Parties;

RAPPELANT que l'Article I, paragraphe e), de la Convention, définit l'expression "introduction en provenance de la mer" comme "le transport, dans un Etat, de spécimens d'espèces qui ont été pris dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat";

[RAPPELANT aussi que l'Article XIV, paragraphe 6, de la Convention, stipule qu'"aucune disposition de la présente Convention ne préjuge la codification et l'élaboration du droit de la mer par la Conférence des Nations Unies sur le Droit de la mer";]

RAPPELANT en outre que l'Article III, paragraphe 5, et l'Article IV, paragraphes 6 et 7, de la Convention, fournissent un cadre pour réglementer l'introduction en provenance de la mer des spécimens des espèces inscrites à l'Annexe I et à l'Annexe II respectivement;

RECONNAISSANT la nécessité d'une interprétation commune des dispositions de la Convention relatives à l'introduction en provenance de la mer in ordre afin de faciliter une application standard des mesures de contrôle du commerce des spécimens introduits en provenance de la mer et d'améliorer la précision des données sur le commerce CITES;

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

[CONVIENT que par "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat", il faut entendre les zones situées au-delà des eaux et du plateau continental, comprenant le fond marin et le sous-sol, soumis aux droits souverains ou à la souveraineté d'un Etat, conformément au droit international reflété dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.]

*Autre définition proposée par la majorité du groupe de travail de la 54<sup>e</sup> session:*

CONVIENT que par "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat", il faut entendre les zones marines situées au-delà des zones soumises aux droits souverains ou à la souveraineté d'un Etat, conformément au droit international reflété dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

PROJET DE DECISION DE LA CONFERENCE DES PARTIES

*A l'adresse du Comité permanent*

14.XX Le Comité permanent:

- a) établira un groupe de travail sur l'introduction en provenance de la mer, travaillant principalement par courriel, pour envisager une définition de "transport dans un Etat" et pour examiner les questions identifiées dans le rapport final de l'atelier CITES sur l'introduction en provenance de la mer (Genève, 30 novembre – 2 décembre 2005) comme devant être approfondies;
- b) inclura dans le groupe de travail des représentants des autorités CITES et des services de la pêche de chacune des six régions CITES et invitera à y participer la Division des affaires maritimes et du droit de la mer de l'ONU, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, deux organes régionaux de la pêche, le secteur économique de la pêche, et des organisations intergouvernementales et non gouvernementales connaissant les pêcheries et la CITES;
- c) convoquera, sous réserve de fonds externes disponibles, une réunion du groupe de travail; et
- d) demandera au groupe de travail de préparer un document et un projet de résolution révisée pour examen par le Comité permanent et par la Conférence des Parties à sa 15<sup>e</sup> session.

12 février 2007

**RESUME DU TRAVAIL DU GROUPE DE TRAVAIL ETABLI A LA 54<sup>E</sup> SESSION DU COMITE PERMANENT  
SUR L'INTRODUCTION EN PROVENANCE DE LA MER, POUR PAUFINER LA DEFINITION DE  
"ENVIRONNEMENT MARIN N'ETANT PAS SOUS LA JURIDICTION D'UN ETAT"**

Le groupe de travail était composé des pays et organisations suivants ayant commenté cette question à la 54<sup>e</sup> session du Comité permanent: Allemagne, Argentine, Australie, Canada, Chili, Chine, Etats-Unis d'Amérique, Islande, Mexique, Norvège, Turquie, Union européenne, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *International Environmental Law Project* (IELP) et *IWMC World Conservation Trust* (IWMC).

Des commentaires ont été fournis par les pays et organisations suivants: Argentine, Australie, Canada, Etats-Unis d'Amérique, Mexique, Norvège, Union européenne, FAO, IELP et IWMC.

Le groupe de travail propose la définition suivante:

**"Par "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat", il faut entendre les zones marines situées au-delà des zones soumises aux droits souverains ou à la souveraineté d'un Etat, conformément au droit international reflété dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer."**

Cette définition n'a pas été acceptée à l'unanimité mais représente l'opinion majoritaire. L'Argentine et l'Australie ont préféré la définition donnée lors de l'atelier de 2005 et le Mexique a proposé une nouvelle définition. L'Union européenne, la FAO, la Norvège et les Etats-Unis ont préféré "les zones marines au-delà des zones" plutôt que "les régions situées au-delà des eaux et du plateau continental, comprenant le fond marin et le sous-sol" – expression utilisée dans la définition de l'atelier de 2005. Le Mexique a convenu qu'il fallait éviter de définir succinctement des concepts complexes et a proposé sa propre définition. Les autres commentateurs n'ont pas exprimé de préférence, quoiqu'IELP ait indiqué que le nouveau texte était "plus clair".

A part le Mexique (qui propose une nouvelle définition), tous les commentateurs ont préféré, ou étaient prêts à accepter, l'expression "soumises aux" plutôt que "peut exercer". De même, à part le Mexique, tous les commentateurs ont préféré, ou étaient prêts à accepter, l'expression "conformément au droit international" plutôt que "conformément au droit international coutumier."

Résumé des commentaires:

Argentine – Préfère la définition de l'atelier de 2005.

Australie – "Encourage vivement" à revenir à la définition de l'atelier de 2005 et demande une explication de la suppression de la référence à "la colonne d'eau et le plateau continental". Estime qu'il est important de lister spécifiquement les milieux marins sous la juridiction d'un Etat côtier. Se référer au seul "environnement marin" peut donner à penser que les Etats côtiers n'exercent leurs droits souverains que sur une partie de l'environnement marin (par exemple, la colonne d'eau) et à ignorer le fait que les Etats côtiers ont des droits souverains sur d'autres zones (le plateau continental, y compris le plateau continental élargi). Note qu'un Etat côtier a des droits souverains – qu'il choisisse de les exercer ou non – et ne peut donc pas appuyer "peut exercer". Approuve "soumises aux" entre crochets et la suppression du mot "coutumier" entre crochets. L'UNCLOS inclut des formes de droit international coutumier (comme la ZEE) mais crée aussi un nouveau droit international (comme avec la formule définissant le plateau continental). Insérer "coutumier" implique que c'est le seul droit international coutumier reflété dans l'UNCLOS dont nous tenons compte. Il vaut mieux se référer au droit international tel que reflété dans l'UNCLOS et non se limiter au droit international "coutumier".

Canada – N'a pas de préférence quant à "peut exercer" plutôt que "soumises aux" mais demande que les mots "la souveraineté" soient placés avant "les droits souverains". N'a pas de préférence quant à l'insertion de "coutumier".

Mexique – Convient que l'UNCLOS contient des définitions élaborées et qu'il vaut mieux éviter les définitions succinctes pour des concepts complexes. Estime qu'il est important de distinguer "souveraineté" quand on se réfère à la mer territoriale, et "droits souverains" quand on se réfère aux ZEE. Ces questions pourraient être résolues si l'UNCLOS était spécifiquement mentionnée, comme suit: "Par "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat", il faut entendre la haute mer et la zone, telle que définie dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS)." Le mot "zone" est utilisé tel que défini à l'Article 1 de l'UNCLOS. Cette définition laisserait la place à, par exemple, d'éventuels changements dans la délimitation d'un plateau continental étendu résultant de propositions présentées par plusieurs pays à la Commission sur les limites du plateau continental.

Norvège – Préfère "les zones marines situées au-delà des zones" plutôt que la liste des zones décrites dans l'UNCLOS. Ne peut pas accepter "peut exercer" car cette expression exclurait de la définition les zones n'étant pas actuellement sous la juridiction d'un Etat mais qui pourraient le devenir. Souhaite donc garder "soumises aux". Préfère supprimer "coutumier" pour les raisons avancées par IELP et la FAO.

Etats-Unis d'Amérique – Préfèrent "les zones marines situées au-delà des zones" plutôt que "les zones marines situées au-delà des eaux et du plateau continental..." pour les raisons données dans ses commentaires sur le rapport de l'atelier de 2005. Note, comme l'UE, qu'en se référant au droit international tel que reflété dans l'UNCLOS, la définition inclut le plateau continental et les eaux de la mer territoriale et de la ZEE. Peut accepter "soumises aux" et la suppression de "coutumier".

Union européenne – Considère que le texte de l'atelier est acceptable mais estime qu'il serait bon de simplifier et de clarifier certains aspects de la définition. Appuie "au-delà des zones..." en remplacement de "au-delà des eaux et du plateau continental..." dans la définition de l'atelier de 2005. La référence à l'UNCLOS garantira que la colonne d'eau et le plateau continental sont tous deux couverts. Note que la signification voulue de l'expression originale est la même mais qu'elle peut être ouverte à l'interprétation (elle pourrait être comprise comme ne couvrant que les zones situées au-delà à la fois des eaux et du plateau continental, c'est-à-dire là où le plateau continental s'étend au-delà des 200 miles, la colonne d'eau au-delà de la limite des 200 miles n'étant pas couverte par la définition). Ne peut pas accepter "peut exercer" et souhaite garder "soumises aux". Certains Etats (en particulier méditerranéens) n'ont pas déclaré de ZEE mais pourraient le faire à l'avenir. Sous "peut exercer", ces zones ne seraient pas couvertes par la définition bien qu'elles soient actuellement considérées comme "haute mer". Préfère la référence originale au droit international, à savoir sans le mot "coutumier" pour les raisons avancées par l'Australie.

FAO – Voit la définition suggérée comme une amélioration par rapport aux versions précédentes. Estime que l'expression "les zones marines situées au-delà des zones" englobe tout et est préférable à une liste des zones décrites dans l'UNCLOS. Préfère le texte entre crochets "soumises aux" parce que "peut exercer" implique un choix, ce qui n'est pas totalement correct. "Soumises aux" met l'accent sur la "souveraineté" comme étant une caractéristique inhérente ou comme allant de soi pour les Etats côtiers dans certaines zones. Préfère supprimer la référence au droit international "coutumier" car ce mot exclurait certaines zones marines mentionnées dans l'UNCLOS et largement acceptées mais pas considérées comme relevant du "droit international coutumier". Note que le "droit international" inclut le "droit international coutumier".

IELP – N'a pas de préférence concernant l'omission de termes spécifiques de l'UNCLOS identifiant les zones marines mais note que la nouvelle définition est plus claire. Note aussi que si les termes de l'UNCLOS étaient réinsérés, "fond marin et sous-sol" pourraient en être exclus car il est superflu de les utiliser ensemble et ils sont incomplets. Préfère "soumises aux" plutôt que "peut exercer" car un pays n'est pas tenu d'exercer ses droits souverains sur l'étendue maximale autorisée par l'UNCLOS. Si un Etat choisit de n'étendre sa ZEE qu'à 150 miles, les 50 miles restants ne sont pas soumis aux droits souverains ou à la souveraineté. Les mots "peut exercer" suggèrent qu'un Etat côtier garde ses droits souverains ou sa souveraineté dans les zones où il a expressément choisi de ne pas exercer ces droits. Préfère supprimer le mot "coutumier" car trop restrictif (même commentaire que celui de l'Australie et de la FAO). Note que le droit international inclut le droit international coutumier, les traités, et les principes généraux du droit.

IWMC – Préfère "peut exercer" mais fait observer que n'étant pas juriste, il lui est difficile de décider quelle expression est la plus appropriée. Ne voit pas de raison convaincante d'insérer le mot "coutumier" dans la définition.



Atelier CITES sur les questions d'introduction en provenance de la mer  
(Genève, 30 novembre – 2 décembre 2005)

RAPPORT ET RECOMMANDATIONS

**Participation**

L'atelier a été organisé conformément à l'ordre du jour, à la participation et à la logistique approuvés par le Comité permanent CITES à sa 53<sup>e</sup> session (Genève, juin 2005) et avec l'appui financier de l'Union européenne et des Etats-Unis d'Amérique. Il était présidé par le Président du Comité permanent CITES. Y ont participé: des spécialistes gouvernementaux des pays suivants: Allemagne, Argentine, Australie, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Etats-Unis d'Amérique, Fidji, Islande, Japon, Kenya, Malaisie, Mexique, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, ainsi que des représentants d'organes de gestion et d'autorités scientifiques CITES et de services de la pêche des six régions CITES, de représentants intergouvernementaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de la Commission européenne, et de représentants non gouvernementaux d'*IWMC-World Conservation Trust*, de *Species Survival Network* et de TRAFFIC. La liste complète des participants est disponible sur le site web de la CITES sous Programmes/Autres questions/Introduction en provenance de la mer.

Des invitations ont été adressées au Bureau des affaires juridiques des Nations Unies – Division des affaires maritimes et du droit de la mer, à l'Organisation mondiale des douanes, à la Commission des pêcheries de l'Atlantique nord-est et à l'Afrique du Sud, mais ils n'ont pas été en mesure de participer à l'atelier. A plusieurs reprises au cours de l'atelier, des participants ont manifesté leur déception quant au fait qu'aucun organe régional de la pêche (ORP) n'était présent; en effet, leur contribution aurait pu être extrêmement utile et permettre de trouver des moyens pratiques de renforcer la synergie entre la CITES et les ORP.

**Présentations générales et discussion**

En ouvrant l'atelier, le Président a abordé diverses questions d'organisation et a indiqué qu'un comité de rédaction pourrait être établi ultérieurement. Après l'adoption de l'ordre du jour, il est passé rapidement aux questions de fond.

Le Secrétariat CITES a fait une brève présentation sur les définitions touchant à l'introduction en provenance de la mer (IPM) et les documents requis stipulés dans la Convention, la chronologie des discussions tenues jusqu'à présent et des décisions prises par les Parties; il a résumé le mandat de l'atelier et indiqué les questions clés nécessitant des conclusions et des recommandations. La FAO a ensuite fait une présentation sur les discussions et les conclusions de sa Consultation d'experts sur les questions légales touchant à la CITES et aux espèces aquatiques exploitées commercialement, Rome, 22-25 juin 2004<sup>2</sup>, (Consultation d'experts de la FAO sur les questions légales). Dans sa présentation, le représentant de la FAO a reconnu l'autorité et le rôle des résolutions dans la Convention, et en particulier leur intérêt pratique qui permet à la Convention de s'adapter aux nouvelles circonstances.

Le Président a ensuite demandé la tenue d'une discussion générale sur les deux questions clés soumises à l'atelier, afin que les participants exposent leurs différents points de vue et sujets de préoccupation. Les questions abordées ont porté sur la définition de l'introduction en provenance de la mer découlant de la Convention et la clarification des expressions "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" et "transport dans un Etat". Au cours de la discussion, le Président a suggéré de suivre les règles dites "de Chatham House", qui permettent aux participants de parler librement sans que leurs déclarations leur soit ensuite imputées formellement.

Il a été noté qu'à ce jour, l'introduction en provenance de la mer a été interprétée et appliquée par les Etats à titre individuel et que les Parties cherchent à présent une interprétation commune de cette

---

<sup>2</sup> FAO, Rapport de la FAO sur les pêcheries n° 746, Rome, 22-25 juin 2004

expression. Il faudrait une approche pratique qui tienne compte du droit international et des lois nationales pour parvenir à cette interprétation commune.

D'emblée, les participants ont posé la question de savoir si la clarification de l'expression "introduction en provenance de la mer" nécessite d'amender la Convention ou bien d'adopter d'une résolution interprétative. Il a été noté qu'adopter amendement est faisable mais peu vraisemblable compte tenu des difficultés de fond et de procédure rencontrées jusqu'à présent dans la pratique des Parties, et que ce n'est pas nécessaire. Un amendement précédent n'est toujours pas entré en vigueur et de futurs amendements nécessiteraient une acceptation séparée. Les participants ont estimé qu'il suffirait de clarifier la Convention, plutôt que de la modifier, pour l'aligner sur l'évolution du droit international intervenue depuis son adoption. Les résolutions CITES sont un moyen utile d'intégrer ces nouveaux développements ainsi que d'approfondir les obligations découlant de la Convention et de les relier à l'expérience pratique. Contrairement aux amendements à la Convention, les résolutions sont relativement faciles à réviser si nécessaire.

## **Environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat**

### Débat initial

Concernant la clarification de l'expression "introduction en provenance de la mer", le Président a proposé que celle-ci tienne compte de la pratique des Etats. Plus précisément, le plateau continental devrait être mentionné expressément, mais d'une manière générale, souple, et ne préjugant pas du résultat des discussions en cours dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) – ou de son évolution éventuelle. Il a été expliqué que l'élargissement de la juridiction nationale au plateau continental au-delà de la limite des 200 miles nécessite l'approbation de la Commission sur le plateau continental et ne couvre que les organismes vivants trouvés sur le plateau continental ou dans son sous-sol.

Une question a été posée concernant la base légale de la reconnaissance des "zones de pêche exclusives" ou autres espaces maritimes autres que ceux reconnus par l'UNCLOS. En réponse à cette question, il a été souligné que certains Etats ne sont pas encore parties à l'UNCLOS et il a été fait mention du droit international coutumier, des aires marines protégées par la Convention sur la diversité biologique, des conventions de l'Organisation maritime internationale, de la pratique des Etats (y compris l'expression d'un intérêt dans un domaine qui ne génère pas de droits ni n'impose d'obligations), les aires agréées conjointement avant l'UNCLOS, ainsi que les divers accords bilatéraux et les discussions en cours sur les zones partagées ou faisant l'objet d'un différend. Il a également été fait mention de ce qui semble être une tendance à la "juridiction larvée" ou à la "souverainisation" de la mer. Les participants ont cependant estimé que l'UNCLOS constitue la seule base légale pour déterminer la juridiction sur les espaces maritimes et qu'une vague référence au droit international, impliquant l'existence d'autres instruments légaux applicables, ne serait pas appropriée. Quoi qu'il en soit, dans toute mention de l'UNCLOS, il faudrait éviter de paraphraser ou de modifier le langage de l'UNCLOS.

De l'avis général, la définition de l'expression "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" devrait être agréée et incluse dans une résolution. Plusieurs participants ont déclaré qu'ils pourraient communiquer des textes représentant les essais de rédaction les plus récents menés au plan national, et la FAO a suggéré d'examiner le texte recommandé par sa Consultation d'experts sur les questions légales.

### Débat polarisé

Après le débat initial, les participants ont examiné les quatre définitions de l'expression "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" soumises respectivement par l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, et la Consultation d'experts de la FAO sur les questions légales.

Les participants ont été généralement favorables à l'adoption d'une brève définition comportant les mots d'introduction suivants: "Par environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat, il faut entendre:"

Pour que la définition soit aussi succincte que possible, il a été proposé – mais cette proposition n'a finalement pas été acceptée – qu'un préambule précède la définition. Il aurait été inspiré du libellé

recommandé par la Consultation d'experts de la FAO sur les questions légales, déclarant que la définition "ne préjuge pas des autres juridictions établies au titre d'accords bilatéraux, etc."

L'attention des participants a été attirée sur la distinction entre "souveraineté" (se référant aux eaux territoriales), "droits souverains" (se référant à la zone économique exclusive) et "juridiction", et leur utilisation par l'UNCLOS. Les participants ont manifesté une certaine réticence à utiliser ces mots sans qu'ils correspondent à l'usage qu'en fait l'UNCLOS. Il a été reconnu que les mots "droits souverains" recouvrent non seulement l'exploitation mais aussi l'exploration, la conservation et la gestion des ressources marines vivantes. Concernant le libellé utilisé dans certaines propositions, il a été souligné que l'expression "juridiction maritime" n'est pas utilisée dans le contexte de l'UNCLOS bien que "juridiction" apparaisse aussi bien dans l'UNCLOS que dans la CITES. Le mot "juridiction", utilisé dans certaines propositions, pourrait être remplacé par "souveraineté".

Notant que le "fond marin" et le "sous-sol" sont des éléments du "plateau continental" et ne devraient donc pas figurer séparément, il a été suggéré de modifier comme suit le texte pertinent: "le plateau continental, comprenant le fond marin et le sous-sol,".

La question a été posée de savoir si l'expression "environnement marin" utilisée par la CITES peut recouvrir autre chose que les eaux (à savoir, l'espace aérien) et inclure les oiseaux de mer; il y a des indications que ce pourrait être le cas.

Le Président a offert de préparer une définition de synthèse captant le sens des discussions.

#### Texte de synthèse du Président

Les participants ont estimé que le texte de synthèse du Président constitue une amélioration par rapport aux définitions précédemment examinées mais ils ont néanmoins proposé quelques changements.

Il a été suggéré de remplacer "juridiction" par "souveraineté" afin d'éviter toute confusion avec la juridiction que les Etats du pavillon exercent sur les navires, et de remplacer "et" par "ou" en faisant le lien avec "droits souverains". Il a été suggéré de supprimer la référence au "droit international prévalant" car rien n'indique qu'un quelconque texte légal autre que l'UNCLOS puisse établir une juridiction sur les espaces marins. Il a ensuite été suggéré d'utiliser le libellé de l'Accord des Nations Unies sur les stocks de poissons<sup>3</sup>, de l'Accord de la FAO sur le respect des mesures de conservation et de gestion<sup>4</sup> et du Code de conduite de la FAO pour une pêche responsable (1995), afin que le texte se lise comme suit: "le droit international, tel que reflété dans l'UNCLOS. Les propositions visant à inclure les expressions "droit maritime coutumier" et "autre droit international pertinent" ont été peu appuyées car l'UNCLOS repose sur eux et constitue la déclaration la plus précise au sujet des limites de l'espace marin et la juridiction.

La définition de synthèse du Président a été révisée de manière à refléter ces commentaires puis la définition finale qui en a résulté a été agréée par consensus.

#### Recommandation finale

Se fondant sur ses discussions, l'atelier a **recommandé** la préparation d'un projet de résolution à soumettre à la CdP14, contenant la définition suivante:

L'expression "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" recouvre les régions situées au-delà des eaux et du plateau continental, comprenant le fond marin et le sous-sol, soumis aux droits souverains ou à la souveraineté d'un Etat conformément au droit international tel que reflété dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

---

<sup>3</sup> *Accord aux fins d'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons chevauchants et des stocks de poissons grands migrants (1995)*

<sup>4</sup> *Accord de la FAO visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion (1995)*

## Transport dans un Etat

### Débat initial

Il a été souligné que la détermination de la légalité de l'acquisition n'est pas une des conditions de la délivrance d'un certificat d'introduction en provenance de la mer, bien que certains pays aient inclus ce type de détermination dans l'émission de l'avis d'introduction non préjudiciable, lequel est une condition préalable à la délivrance d'un certificat. C'est ainsi que la détermination du respect des règles applicables de conservation et de gestion des organismes de pêche peut être un facteur important pour déterminer si l'introduction en provenance de la mer nuit à la survie de l'espèce.

Il a été suggéré d'envisager l'établissement ou la désignation d'un organe de gestion international similaire aux autorités scientifiques internationales mentionnées à l'Article IV, paragraphe 7, de la Convention; cependant, cette proposition n'a guère suscité d'appui.

Il a été proposé d'élaborer des critères spéciaux pour l'inscription des espèces marines aux annexes de la Convention. L'utilité d'une telle initiative a été remise en question compte tenu de ce que des critères d'inscription révisés récemment ont été agréés [voir résolution Conf. 9.24 (Rev. CoP13)]. Le Président a expliqué que les questions relatives à l'inscription dépassaient le cadre de l'atelier.

### Débat focalisé

Outre qu'il a permis d'identifier un certain nombre de questions pertinentes, le débat a montré l'utilité que l'atelier s'accorde à la fois sur une définition (que signifie "transport dans un Etat") et sur une procédure (qui devrait délivrer le certificat d'IPM et émettre les avis d'introduction non préjudiciable, et comment et quand cela se ferait).

Après la première période de discussion, le Président a préparé un résumé structuré, comportant l'énoncé général du processus d'introduction suivi d'une série de questions nécessitant un examen plus approfondi. Ce document a suscité un nouvel échange de vues nourri, au cours duquel les participants ont affiné des points abordés précédemment et trouvé de nouvelles questions à examiner.

Les participants ont estimé qu'il ne serait pas possible durant l'atelier de trouver un "processus scellé hermétiquement" qui permettrait de combler les lacunes potentielles et qu'il fallait s'employer à trouver la meilleure option actuelle. Des questions ont été posées sur les objectifs des orientations que les participants s'efforçaient d'atteindre, sur le fait de savoir s'il ne serait pas prématuré de faire des recommandations à la Conférence des Parties avant d'en savoir plus sur la synergie potentielle entre la CITES et les ORP et si diverses options devraient être présentées à la CdP14. Il a été suggéré de s'appuyer sur certains critères pour fournir des avis sur cette question à la Conférence des Parties, notamment: le texte de la Convention, la cohérence, la compatibilité et la complémentarité avec les plans de documentation appliqués par divers organes de pêche régionaux, la cohérence avec la pratique de l'OMC, les implications en matière d'avis d'introduction non préjudiciable, et des considérations pratiques.

Certains participants ont craint que la CITES ne devienne une organisation de gestion de la pêche. En réponse à cette préoccupation, il a été expliqué que la Convention n'a pas pour but de gérer les pêcheries mais que dans certaines circonstances, l'action menée dans le cadre de la CITES peut jouer un rôle complémentaire important au niveau des activités des organisations traditionnelles de gestion des pêcheries.

#### *a) Définition de "transport dans un Etat" et qui devrait délivrer les certificats d'IPM*

Les participants ont estimé que la Consultation d'experts de la FAO sur les questions légales était un bon point de départ pour un échange de vues. La Consultation convient généralement que l'introduction a lieu après le transport dans l'Etat du port mais elle estime aussi que le recours à la compétence de l'Etat du pavillon peut être utile dans certains cas d'un point de vue pratique. Dans le document CoP13 Doc. 41, soumis par les Etats-Unis, il est suggéré qu'un certificat d'introduction en provenance de la mer (IPM) pourrait être délivré par l'Etat du pavillon en cas d'accord préalable conclu à cet effet avec l'Etat du port.

Un certain nombre de participants ont approuvé l'idée selon laquelle l'introduction ne commence qu'après le transport dans l'Etat du port. Cette manière de voir reconnaît que l'Etat du port devrait consulter l'ORP

pertinent (il faudrait établir la liste des ORP potentiellement pertinents en utilisant les informations dont dispose la FAO) et pourrait consulter l'Etat du pavillon avant de délivrer un certificat d'IPM. Cette interprétation semble correspondre au texte de la Convention, à ce que constitue le "commerce" pour l'OMC, à la nécessité d'une traçabilité complète des ressources prélevées dans la mer, à la nécessité du dédouanement, et à la notion selon laquelle un navire, bien que sous la juridiction d'un Etat, n'équivaut pas à un Etat. Elle correspond aussi à la tendance d'attribuer la responsabilité ultime de la gestion, du contrôle et de la lutte contre la fraude à l'Etat du port plutôt qu'à l'Etat du pavillon. L'on a présumé que l'Etat du pavillon continuerait de garder la trace de ses prises mais il est apparu qu'il serait inutilement compliqué que l'Etat du pavillon délivre un certificat d'IPM puis un permis d'exportation à l'arrivée du navire au port d'un autre Etat. Des préoccupations ont été exprimées non seulement au sujet des pavillons de complaisance mais aussi du risque d'utilisation des certificats CITES par l'Etat du pavillon pour blanchir une pêche illégale, non signalée et non réglementée (pêche IUU). Certains ont estimé que la réglementation de l'introduction en provenance de la mer serait une tâche lourde (impliquant potentiellement la délivrance de certificats d'IPM multiples et de permis d'exportation) et complexe (impliquant potentiellement des transbordements multiples) si elle avait lieu après le transport dans l'Etat du pavillon.

D'autres, en revanche, ont estimé que la Convention peut être interprétée comme prévoyant que l'introduction peut avoir après le transport dans l'Etat du pavillon via son navire. Cette manière de voir semble correspondre aux dispositions de l'UNCLOS concernant la responsabilité de l'Etat du pavillon et la délivrance de documents de capture et de commerce dans le cadre des lois nationales et des divers organes régionaux de la pêche. Le débarquement des prises dans un Etat du port étranger est habituellement considéré comme exportation et ajouter les documents CITES ne devrait pas compliquer ce processus. Il a été souligné que l'Etat du pavillon devrait être incité à s'engager en faveur d'une pêche responsable et devrait être comptable de ses actions. De plus, un Etat du pavillon opérant sous les auspices d'un ORP aurait une présomption de crédibilité. Mettre davantage l'accent sur la responsabilité de l'Etat du port au sein de la FAO ne signifie pas que celle mise sur l'Etat du pavillon en serait diminuée pour autant. En fait, les responsabilités sont importantes de part et d'autre pour avoir une pêche responsable. Les partisans de cette approche ont fait valoir une préoccupation grandissante concernant les "ports IUU" qui sont complices de la pêche IUU. Ils ont souligné qu'il n'existe pas de solution standard à cette question en raison de la diversité des situations survenant régulièrement dans les activités de pêche. Ils ont estimé que l'option de l'Etat du pavillon devrait être maintenue car elle correspond à la pratique des pêcheries et offre plus de souplesse d'application. Elle empêcherait aussi la CITES de devenir peu maniable et d'aller à l'encontre de la pratique des Etats.

Les participants ont reconnu que si des problèmes de pêche IUU et de manque de coopération de certains Etats du port et Etats du pavillon se posent, il existe aussi une bonne collaboration avec ces deux types d'Etats. Ils ont reconnu que la question des pavillons de complaisance reste sensible et ne sera pas résolue par l'atelier. Mention a été faite d'une consultation *ad hoc* récente de l'Organisation maritime internationale montrant qu'il est toujours difficile de savoir si un "lien authentique" renvoie un lien devant être établi entre l'Etat du pavillon et un navire pour rendre effective l'immatriculation, ou à la question du contrôle effectif par l'Etat du pavillon. La FAO adopte une approche pratique dans la détermination de l'existence d'un "lien authentique", mettant l'accent sur la vérification du fait que l'Etat du pavillon est en mesure d'exercer un contrôle effectif sur le navire de pêche. Il a été suggéré de tester les deux scénarios dans une situation ayant valeur d'exemple et de déterminer le pour et le contre de chaque approche.

Une troisième option, proposée à la CdP13, reconnaît que l'introduction dans l'Etat du port est la "position par défaut" mais l'Etat du pavillon peut délivrer un certificat d'IPM avec l'accord préalable de l'Etat du port.

Une quatrième option a été mentionnée, dans laquelle l'introduction de spécimens couverts par l'Annexe I aurait lieu dans l'Etat du port tandis que l'introduction de spécimens couverts par l'Annexe II pourrait avoir lieu dans l'Etat du port ou dans l'Etat du pavillon. Une cinquième option proposait que l'Etat du port et l'Etat du pavillon soient chacun chargé d'une ou de plusieurs étapes d'un processus global. Enfin, une sixième option proposait qu'un ORP soit désigné comme organe de gestion par un ou plusieurs Etats et doté de la compétence de délivrer les certificats d'IPM en leur nom. Cette option – autorisée par l'Article IX de la Convention – devrait tenir compte des ORP ayant un secrétariat modeste, de ce que certains ORP ne se réunissent qu'une ou deux fois par an, et du fait que plusieurs ORP peuvent être en charge de

la même espèce. Elle ne devrait pas dégager un Etat de sa responsabilité première de délivrer un certificat d'IPM.

*b) Qui devrait établir l'avis d'introduction non préjudiciable (IPM)?*

Il a été expliqué qu'établir un avis d'IPM n'est pas fondamentalement différent dans le contexte de la mer. Ce n'est pas sans parallèles avec l'établissement d'un avis d'IPM pour des espèces migratrices – quoique le milieu marin soit généralement moins bien connu et que certains aspects puissent présenter des difficultés particulières (émettre un avis d'IPM pour des prises incidentes, par exemple) et toutes les Parties peuvent ne pas comprendre de la même manière ce qui est nécessaire pour émettre un avis d'IPM (évaluation du stock, autres statistiques, apport de l'ORP, capacité de lutte contre la fraude, etc.) et que les informations requises peuvent varier d'une espèce à l'autre et d'une situation à l'autre (espèces semblables, par exemple).

Certains participants ont convenu que dans certaines circonstances, l'Etat du port et l'Etat du pavillon peuvent avoir un rôle potentiel dans l'établissement de l'avis d'IPM et qu'un avis d'IPM "solide" nécessite que les deux Etats coopèrent et qu'il y ait une contribution d'autres sources d'informations potentielles. Cependant, nombreux sont ceux qui ont estimé que les avis d'IPM sont en dernier ressort de la responsabilité de l'Etat du port – bien que celui-ci puisse consulter l'Etat du pavillon. D'autres ont estimé que la responsabilité ultime d'émettre un avis d'IPM peut aussi incomber à l'Etat du pavillon. Il y a eu consensus sur le fait que tout avis d'IPM devrait s'appuyer sur les meilleures données scientifiques possibles et qu'il existe de nombreuses sources desquelles les obtenir.

Un participant a estimé qu'il pourrait être nécessaire d'avoir une structure supranationale (comme une autorité scientifique internationale) qui rassemblerait ces sources et fournirait ces données. Certains participants ont estimé que comme les opinions permettant d'établir un avis d'IPM proviendraient de diverses sources, le principe d'une évaluation conjointe était digne d'intérêt. Il a été noté que la possibilité de consulter des autorités scientifiques internationales – prévue dans l'Article IV, paragraphe 7, de la Convention – est unique et que l'expérience de la Convention en matière de gestion des esturgeons a montré l'importance d'avoir des avis d'IPM conjoints et un quota fixé pour les stocks partagés.

Il a été souligné qu'un Etat du port peut ne pas disposer de connaissances suffisantes sur lesquelles fonder un avis d'IPM, en particulier pour des spécimens venant d'au-delà de sa région. Dans ce cas, il pourrait être nécessaire d'obtenir des informations supplémentaires de l'Etat du pavillon et/ou de l'ORP pertinent. Les participants ont reconnu qu'il n'y a pas d'ORP pour toutes les régions de la mer, qu'ils sont très divers dans leur structure et leurs capacités et qu'ils peuvent ne pas être pertinents pour un avis d'IPM particulier. Certains, par exemple, n'ont pas d'organe scientifique. Les participants ont néanmoins estimé que les connaissances collectives d'un ORP au sujet de la durabilité et de la légalité d'une capture donnée (fondées, peut-être, sur une documentation sur le commerce et/ou un plan de certification) sont essentielles pour émettre les avis d'IPM. Des informations sur les mesures de gestion pour des espèces spécifiques seraient également utiles. Il a été souligné qu'en plus d'encourager un Etat à demander des informations à un ORP, l'ORP devrait lui aussi être encouragé à fournir des informations. A cet égard, le mandat et les ressources des ORP devraient être considérés. Mention a été faite de la nécessité fondamentale d'une synergie entre la CITES et les ORP ainsi qu'avec la FAO, et de la difficulté d'émettre un avis d'IPM crédible en l'absence d'ORP.

La possibilité d'émettre, dans le cadre de la Convention, un certificat d'IPM valable un an a paru intéressante. Il a cependant été mentionné que les Etats pourraient devoir émettre les avis d'IPM et délivrer les certificats d'IPM au cas par cas. Il a été noté que l'étude du commerce important pourrait être utile concernant d'éventuels problèmes de collusion impliquant ceux qui émettent les avis d'IPM et ceux qui délivrent les certificats d'IPM.

*c) Quand un certificat devrait-il être délivré ?*

Pour certains, l'introduction après le transport dans un Etat du port commence après le dédouanement (mais un pays a déclaré que d'après sa législation nationale, elle peut commencer avant celui-ci).

Pour d'autres, l'introduction après le transport dans l'Etat du pavillon a lieu au moment où le spécimen "est déposé sur le pont". Lorsqu'un navire a passé des semaines ou des mois en mer, l'on voit mal si cela signifie qu'un certificat d'IPM doit être délivré après que chaque spécimen CITES (ou ensemble de

spécimens CITES) a été déposé sur le navire. Cependant, il a aussi été mentionné que le transport dans l'Etat du pavillon peut aussi avoir lieu après l'entrée du navire dans le port et son dédouanement.

La Convention stipule que l'introduction requiert la "délivrance préalable" d'un certificat, ce qui pourrait impliquer qu'un certificat d'IPM peut être délivré avant la capture de tout spécimen, ce qui a fait craindre que ce certificat n'équivaille à un chèque en blanc.

A ce stade, compte tenu de la complexité des questions posées et du désaccord sur la question de savoir si la responsabilité de la délivrance des documents IPM incombe à l'Etat du port ou à l'Etat du pavillon, le Président a proposé – et sa proposition a été acceptée – l'établissement d'un petit groupe de travail. Ce groupe était composé de participants de l'Australie, du Canada, des Etats-Unis, de l'Islande, du Japon, du Royaume-Uni, de la FAO, de la CE, d'IWMC, de SSN, de TRAFFIC et du Secrétariat CITES. Il a été prié de compiler les principales questions de fonctionnement qu'implique l'IFS et de déterminer les terrains d'entente et les points de désaccord, et de soumettre ses conclusions à l'atelier.

### Groupe de travail

A la demande du groupe de travail, le Secrétariat a présidé la discussion. Un participant de l'Australie a fait office de rapporteur informel. Le groupe a travaillé de manière ouverte et d'autres participants à l'atelier ont également participé à divers points des discussions. Avant la convocation du groupe de travail, l'Australie avait préparé un projet de texte sur la définition de "transport dans un Etat" et son processus. Le groupe a décidé que ce texte le guiderait dans ses discussions et il en a abordé les points spécifiques.

Dans l'ensemble, le groupe de travail a estimé que tout "plan", tout en ayant certains éléments centraux, devait avoir suffisamment de souplesse dans son application pour prendre en compte diverses situations. La capture d'un stock de poissons chevauchants [se déplaçant entre la zone économique exclusive (ZEE) et la haute mer] ou une capture mixte (comportant des spécimens capturés dans la ZEE et d'autres en haute mer), par exemple, sera-t-elle traitée en totalité comme introduction en provenance de la mer ou capture dans la ZEE? Ces situations, ainsi que les transbordements, posent aussi la question de la traçabilité. Il a été suggéré d'ajouter toutes ces questions à la liste figurant dans le résumé du Président et d'inclure la liste originale du Président dans le document préparé par le groupe de travail. Le groupe a reconnu devoir envisager comment veiller à ce que ces questions trouvent des réponses.

Le groupe de travail a estimé que même s'il n'existe pas d'approche standard à l'introduction en provenance de la mer, ses membres devaient pouvoir identifier des éléments centraux sur lesquels s'accorder. A cet égard, le groupe devrait au moins donner des orientations, voire des solutions.

Il a été suggéré que la capture légale (c'est-à-dire conforme au régime de gestion de l'ORP) de spécimens marins peut être présumée non préjudiciable. Certains participants ont estimé que la Convention requiert que ce soit le même Etat d'introduction qui émette l'avis d'IPM et délivre le certificat d'IPM. D'autres ont pensé que quatre options différentes sont possibles (Etat du port, Etat du pavillon, Etat du port/Etat du pavillon, Etat du pavillon/Etat du port).

Il a été suggéré qu'il existe peut-être des similitudes et une synergie entre le processus de délivrance des documents utilisé dans la ZEE et celui utilisé pour la haute mer. Il a été souligné que les spécimens capturés dans les eaux territoriales (et la ZEE le cas échéant) n'ont pas besoin de documents CITES s'ils restent sur le territoire de l'Etat concerné.

Des doutes ont été exprimés quant au fait qu'en droit international un navire puisse être considéré comme l'Etat lui-même. Il a été expliqué que pour la Commission européenne, les poissons pris en haute mer et débarqués dans un port sont traités comme provenant de l'Etat du pavillon. Il a été souligné que l'introduction en provenance de la mer n'est pas la même chose que l'exportation ou l'importation mais que la pratique de la CITES devrait être conforme à celle de l'OMC – même si elle est différente. La Convention a été adaptée dans le passé, par des résolutions, afin de mieux s'harmoniser avec les pratiques concernant les bois.

Il a été mentionné que l'introduction est un processus et non un acte unique ou simple. De plus, il semble que n'importe qui puisse être désigné pour faire office d'organe de gestion ou d'autorité scientifique au nom d'un Etat. Cependant, certains ont estimé que le concept de "désignation" garantit que l'Etat qui

désigne garde en dernier ressort la responsabilité des actions menées en son nom. D'autres, à l'inverse, ont estimé que la délégation d'autorité pour mener à bien une fonction particulière peut être interprétée comme un transfert de la responsabilité ultime pour cette fonction.

Il a été reconnu que la synergie avec les ORP et leur contribution pour déterminer la légalité de l'acquisition sont importantes et qu'elles peuvent être utiles bien qu'elles ne soient pas requises dans le cadre de l'introduction en provenance de la mer. Cela montre qu'émettre un avis d'IPM non préjudiciable n'est pas une simple recherche de données. Mention a aussi été faite de non-Parties qui coopèrent ou ne coopèrent pas avec certains ORP.

Les discussions du groupe de travail ont abouti à un texte révisé où figurent entre crochets les libellés sur lesquels un accord n'a pas pu intervenir.

### Discussion finale

L'atelier, de nouveau réuni, a continué de discuter et a corrigé ou clarifié les libellés entre crochets préparés par le groupe de travail. Une version finale de ces libellés incluant ces changements est jointe en annexe. Au cours de la discussion, plusieurs autres questions de fond ont été abordées et il a été convenu qu'elles seraient évoquées dans ce rapport. Les participants ont demandé qu'il soit signalé dans le rapport que celui-ci reflète différents points de vue exprimés concernant "transport dans un Etat" et non un accord sur des points précis.

La proposition a été faite de supprimer le libellé entre crochets au bas de la page 4 du texte du groupe de travail (voir annexe), ces tâches étant considérées comme plus appropriées pour l'organe de gestion que pour l'autorité scientifique.

Il a été suggéré que la liste de questions figurant aux pages 5 et 6 du texte du groupe de travail soit examinée non seulement lors de la délivrance des certificats d'IPM mais aussi lors de la préparation de propositions d'inscription d'espèces aux annexes CITES. D'autres questions ont également été soumises pour examen, à savoir: a) les consultations entre l'Etat du port et l'Etat du pavillon ou entre un Etat et un ORP doivent-elles avoir lieu au cas par cas; b) comment traiter les espèces semblables; et c) les espèces ciblées et celles faisant l'objet de prises incidentes doivent-elles être traitées de la même manière ou différemment. Il a été noté que la liste des questions n'a pas fait l'objet d'une discussion spécifique dans le groupe de travail et que d'autres questions pourraient y être incluses. Ces questions pourraient être ajoutées quand les participants à l'atelier auront fourni leurs commentaires sur le projet de rapport.

Il y a eu un échange de vue sur ce qu'un système de suivi des navires (SSN) peut ou ne peut pas faire (quant à ce qui peut être capturé, et où et quand), et si le rapport de l'atelier ne devrait pas l'expliquer de manière plus détaillée. Il a été expliqué que le SSN n'est qu'un outil et d'autres sources d'informations sur les activités du navire (journal de bord et autres registres) ont été mentionnées.

Quant à savoir qui émet les avis d'IPM et délivre les certificats d'IPM, il a été dit qu'il peut en aller différemment pour les Etats du port et les Etats du pavillon. Il a été souligné que le texte du groupe de travail ne mentionne pas le processus de consultation qui peut s'engager entre l'Etat du port et l'Etat du pavillon. Il a été déclaré que "transport dans un Etat" signifie dédouanement et non expédition dans un port. Certains ont jugé peu vraisemblable qu'un Etat du pavillon admette que ses captures sont préjudiciables et ont estimé qu'impliquer l'Etat du pavillon dans un avis d'IPM pourrait saper la crédibilité de l'avis.

Il a été suggéré d'ajouter les mots "dans la zone de pêche de la FAO pertinente" à la fin de la définition de l'avis d'IPM, page 3 du texte du groupe de travail. En réponse, il a été indiqué qu'il ne peut pas y avoir d'avis d'IPM limité à une zone particulière pour les stocks de poissons chevauchants et les stocks de poissons grands migrateurs. Il a aussi été mentionné que la Convention prévoit l'introduction en provenance de la mer et non en provenance d'une zone particulière de la mer. Comme la définition d'"espèce" dans la Convention inclut les populations ou les stocks, cela peut aider à déterminer la portée d'un avis d'IPM.

Il a été suggéré de compléter le texte suivant: "s'il serait justifié d'avoir une sorte d'organe supranational faisant office d'autorité scientifique".



Comme la Convention ne requiert pas d'examiner les problèmes de gestion ou de lutte contre la fraude dans la délivrance des certificats d'IPM (mais seulement dans celle des avis d'IPM), il a été suggéré d'expliquer pourquoi le texte du groupe de travail aborde ces questions.

Il a été demandé que le rapport reflète la nécessité de déterminer s'il est possible de séparer l'émission des avis d'IPM de la délivrance des certificats d'IPM (à savoir, si l'Etat du port peut faire l'un et l'Etat du pavillon l'autre).

Il a été suggéré d'accorder davantage d'attention aux situations impliquant des zones de la haute mer où il n'y a pas encore d'ORP (le golfe de Guinée, par exemple). Cependant, il a été expliqué que les Etats du pavillon ont néanmoins certaines obligations.

Une offre a été faite d'envoyer un texte écrit concernant les préoccupations concrètes d'un pays au sujet des Etats du pavillon et en particulier des navires opérant sous pavillon de complaisance. Il a été admis qu'il y a de nombreux problèmes relatifs à l'Etat du pavillon mais certains participants ont souligné que les questions de pêcheries doivent être vues sous divers angles et qu'il est impossible d'empêcher un Etat du pavillon d'assumer des responsabilités concernant ses activités de pêche. Il a été souligné que les obligations légales nationales ne peuvent pas être ignorées dans l'action entreprise en vue d'établir un régime international pour les introductions en provenance de la mer.

#### Recommandation finale

Se fondant sur leurs discussions, les participants à l'atelier ont **recommandé** que le travail entrepris dans le cadre de la Convention pour s'accorder sur une définition et un processus pour le "transport dans un Etat" se poursuive en s'appuyant sur les progrès accomplis durant l'atelier pour déterminer les questions clés, les perspectives et les sujets de préoccupation.

#### **Conclusions générales et recommandations**

Les participants ont reconnu qu'il y avait eu des avancées durant l'atelier mais qu'il restait encore beaucoup à faire sur le sujet de l'"introduction en provenance de la mer", et ils ont **recommandé** que:

- le Secrétariat envoie ce rapport à toutes les Parties et à la FAO comme l'en charge la décision 13.18;
- le Président contacte le Comité permanent au sujet de la possibilité d'impliquer par courriel les participants à l'atelier quand le Secrétariat commencera à préparer le document et le projet de résolution qui seront soumis à la 54<sup>e</sup> session du Comité permanent; et
- qu'aucun atelier ne soit tenu avant la 54<sup>e</sup> session du Comité permanent mais que le courriel soit utilisé pour échanger d'autres informations sur des expériences pratiques et pour tenter de répondre aux questions posées durant l'atelier.

Lors de la clôture de l'atelier, le Président a noté que deux bons résultats avaient été obtenus en peu de temps sur un sujet complexe: l'adoption d'une définition agréée de "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" et des avancées et un travail mieux centré sur la question du "transport dans un Etat". Il a remercié les participants pour leur contribution à ces résultats honorables.

## ANNEXE

### Atelier CITES sur les questions d'introduction en provenance de la mer (Genève, 30 novembre – 2 décembre 2005)

#### **["Transport dans un Etat]/[Introduction en provenance de la mer]"<sup>5</sup> – définition**

["Transport dans un Etat/Introduction en provenance de la mer" renvoie à/signifie toute expédition de spécimens d'une espèce marine CITES prélevés dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat, après leur dédouanement.]

ou

["Transport dans un Etat/Introduction en provenance de la mer" renvoie à/signifie toute expédition de spécimens d'une espèce marine CITES prélevés dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat, après leur dépôt sur le navire de pêche ou leur dédouanement.]

#### **"Introduction" – processus**

Le groupe de travail a discuté de la question de savoir qui délivrerait le certificat d'introduction mais n'est pas parvenu à un accord. Certains ont estimé que seul l'Etat du port peut délivrer ce certificat et d'autres qu'il faut garder la possibilité que l'Etat du pavillon puisse le délivrer.

La responsabilité de délivrer le certificat d'introduction [n'incombe qu'à] incombe à [l'Etat du pavillon] / [l'Etat du port] ; toutefois, celui-ci peut désigner un ou plusieurs organes de gestion compétents pour délivrer les certificats en son nom].

[Lorsque c'est l'Etat du pavillon, les conditions suivantes devraient être remplies:

- l'Etat du pavillon est un membre d'un ORP ayant des responsabilités en matière de conservation et de gestion de l'espèce marine inscrite en question, ou est un pays non-Partie (c'est-à-dire n'ayant pas ratifié la convention pertinente) coopérant avec un ORP;
- l'Etat du pavillon tient pleinement compte de l'avis d'une ou de plusieurs des instances suivantes:
  - l'organe/comité scientifique consultatif de l'ORP pertinent; et/ou
  - une organisation scientifique régionale de la pêche pertinente; et/ou
  - toute organisation scientifique internationale pertinente ayant le mandat/la responsabilité de réunir et d'analyser les données pertinentes, comme celles sur la santé, ou sur les stocks/populations de l'espèce inscrite.]

Avant de délivrer le certificat, l'organe de gestion devrait s'assurer que les spécimens de l'espèce marine inscrite aux annexes CITES ont été pris dans un environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat. Ce faisant, l'organe de gestion pourrait:

1. voir si le navire opère conformément aux dispositions prises par tout organe régional de pêche (ORP) pertinent en matière de conservation et de gestion; ou
2. s'il n'y a pas d'ORP pour la conservation et la gestion d'une espèce marine CITES donnée, examiner le registre SSN, le journal de bord ou autres registres du navire pour vérifier où les spécimens ont été pris; ou
3. s'il n'y a pas de SSN continu ni d'autre registre disponible, examiner un état des zones statistiques de la FAO où les spécimens ont été pris; ou

---

<sup>5</sup> La définition d'"introduction en provenance de la mer" figurant à l'Article I, paragraphe e), de la Convention, contient deux expressions sur lesquelles l'atelier s'est concentré. Les participants se sont accordés sur la clarification de la première – "environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un Etat" – et se sont ensuite attachés à clarifier la seconde "transport dans un Etat". Certains participants ont cependant estimé que la définition doit porter sur l'expression plus générale d'"introduction en provenance de la mer" et non sur une partie seulement de cette expression. Les deux options sont donc fournies entre crochets.

4. voir si le navire est sous le pavillon d'un Etat qui est membre de l'ORP pertinent ou qui est un pays non-Partie coopérant avec l'ORP pertinent; ou
5. voir si le navire figure sur le registre "noir/blanc" de l'ORP si un tel registre existe; ou
- [6. voir tout document requis par l'Etat du pavillon, comme une autorisation ou une licence de pêche].

#### **Non préjudiciable – définition**

Aux fins de l'introduction en provenance de la mer, non préjudiciable signifie que l'introduction ne nuit pas à la survie de l'espèce en question.

#### **Non préjudiciable – processus**

[L'autorité scientifique de [l'Etat du port]/[l'Etat du pavillon] est chargée d'émettre l'avis d'introduction non préjudiciable. [Lorsque l'Etat du pavillon émet l'avis d'introduction non préjudiciable, il ne le fait que quand certaines conditions précises, déterminées et acceptées par la Conférence des Parties, sont remplies.]]

[Si l'Etat du pavillon émet l'avis d'introduction non préjudiciable, les conditions suivantes doivent être remplies:

- il est un membre d'un ORP ayant des responsabilités en matière de conservation et de gestion de l'espèce marine inscrite en question, ou est un pays non-Partie (c'est-à-dire n'ayant pas ratifié la convention pertinente) coopérant avec un ORP;
- il tient pleinement compte de l'avis d'une ou de plusieurs des instances suivantes:
  - l'organe/comité scientifique consultatif de l'ORP pertinent; et/ou
  - une organisation scientifique régionale de la pêche pertinente; et/ou
  - toute organisation scientifique internationale pertinente ayant le mandat/la responsabilité de réunir et d'analyser les données pertinentes, comme celles sur la santé, ou sur les stocks/populations de l'espèce inscrite.]

L'autorité scientifique chargée d'émettre les avis d'introduction en provenance de la mer non préjudiciable devrait le faire en s'appuyant sur les meilleures données scientifiques disponibles, et en l'absence de telles données, ou lorsque les données sont incomplètes, elle devrait opter pour une approche prudente.

Sources pouvant être utiles à l'autorité scientifique:

1. le secrétariat et/ou l'organe scientifique consultatif de tout ORP ayant la responsabilité de la gestion et de la conservation de l'espèce inscrite;
2. les organisations scientifiques régionales de pêche pertinentes; et
3. les organisations scientifiques internationales pertinentes et/ou les comités ayant le mandat/la responsabilité de réunir et d'analyser les données pertinentes, comme celles sur la santé, ou sur les stocks/populations de l'espèce inscrite.

A cet égard, pour aider les autorités scientifiques, le Secrétariat CITES devrait envoyer aux Parties une notification indiquant ces sources et donnant leurs coordonnées, avant l'entrée en vigueur de l'inscription d'une espèce marine.

Autres facteurs dont l'autorité scientifique peut tenir compte:

1. [le navire est sous le pavillon d'un Etat qui est un membre d'un ORP ou d'un pays non-Partie coopérant avec l'ORP pertinent;
2. le navire figure sur le registre "noir/blanc" de l'ORP si un tel registre existe;

3. tout document requis pour le navire par un ORP, comme des documents autorisant les prises;
4. tout document requis par l'Etat du pavillon, comme une autorisation ou une licence de pêche;]
5. le rapport le plus récent de la FAO sur l'état des pêcheries du monde et de l'aquaculture (SOFIA); et
6. le document de l'UICN sur l'avis d'introduction non préjudiciable.

Les groupe de travail a identifié un certain nombre de questions nécessitant un examen plus approfondi, notamment celle-ci: l'émission de l'avis d'introduction non préjudiciable et la délivrance du certificat d'introduction en provenance de la mer par l'Etat du port ou par l'Etat du pavillon est un point qui dépend de diverses questions nécessitant d'être clarifiées. Parmi celles-ci, il y a notamment les suivantes:

- l'Etat du pavillon et l'Etat du port ont-ils tous deux un rôle à jouer dans le processus et comment mieux identifier ces rôles;
- est-ce l'Etat du port ou l'Etat du pavillon qui a les meilleures connaissances (population et répartition géographique, etc.) sur lesquelles fonder l'avis d'introduction non préjudiciable;
- la consultation entre l'Etat du port et l'Etat du pavillon ou entre un Etat et l'ORP pertinent sera-t-elle informelle ou formelle (un Etat peut vouloir désigner un ORP comme autorité scientifique);
- existe-t-il un ORP pertinent (et comment le trouver facilement);
- quelle est la structure de l'ORP pertinent;
- comment le processus de consultation se fera-t-il si divers ORP traitent de la même espèce;
- l'Etat du port ou l'Etat du pavillon est-il un membre de l'ORP pertinent;
- un ORP peut-il être désigné comme organe de gestion;
- les spécimens sont-ils le produit d'une pêche IUU;
- est-ce l'Etat du port ou l'Etat du pavillon qui a les meilleurs mécanismes de contrôle (dédouanement, etc.) pour réglementer les introductions en provenance de la mer;
- que faire à propos du transbordement, du "lien authentique" et de l'exportation si l'Etat du pavillon est chargé d'émettre l'avis d'introduction non préjudiciable et de délivrer le certificat d'introduction en provenance de la mer;
- sera-t-il peu pratique d'attribuer la responsabilité à l'Etat du port ou à l'Etat du pavillon;
- les spécimens couverts par l'Annexe I (Etat du port) peuvent-ils être traités différemment de ceux couverts par l'Annexe II (Etat du pavillon);
- comment parvenir au mieux à une synergie pratique entre les autorités nationales CITES, les ORP et la FAO/COFI;
- quels sont les permis ou certificats qui seraient nécessaires pour les diverses opérations de pêche;
- comment les paragraphes 4 et 5 de l'Article XIV devraient-ils être interprétés et appliqués concrètement;
- l'Article IV, paragraphe 7, prévoit-il la délivrance d'un certificat d'IPM pour un an au maximum ou d'un avis d'IPM valable un an; et
- comment la coopération internationale pourra-t-elle renforcer la capacité nationale dans les pays en développement, en particulier la capacité des autorités scientifiques d'émettre l'avis d'introduction non préjudiciable, la capacité des organes de gestion de délivrer les documents CITES, et la capacité des douaniers de vérifier ces documents et les chargements qu'ils couvrent.

## COMMENTAIRES SUR LE RAPPORT

*[Dans la langue dans laquelle ils ont été reçus]*

### Commentaires de l'Argentine

In response to the Notification to the Parties N° 2006/023, the Republic of Argentina would like to make the following comments on the report and recommendations on CITES Workshop on Introduction from the sea issues (Geneva, 30 November – 2 December 2005). Argentina participated as regional representative of the Management Authority.

As a preliminary comment, we would like to express our gratitude for including Argentina's previous comments to the report. In addition, we would appreciate very much to have these reflected in the final report.

1. In section Transportation into a State, *a) Definition of "transportation into a State" and who should issue an IFS certificate*, when referring to the first option – transportation into the port State (page 6, paragraph 6) – Argentina would like to replace the phrase:

"This approach recognized that the port State **should consult** with the relevant RFB..."

by the wording:

"This approach recognized that the port State **may consult** with the relevant RFB...", in order to take into account that not every Party to CITES is a members to a RFB.

2. In the same section (Transportation into a State), *b) Who should make the non detriment finding* (page 8), Argentina would like to introduce a new paragraph, after the fourth paragraph which deals with the possibility of obtaining additional information from relevant RFBs.

The new fifth paragraph would read:

**"Another participant pointed out that the information that may be obtained from the RFBs scientific bodies is available for the Scientific Authority of their respective members. These international scientific authorities are specifically included among those to be consulted by the national Scientific Authority, when appropriate (paragraph 7 of article IV of CITES). It is worth noting that obligations arising from CITES fall on Party States to the Convention, and not to the RFBs to which they could be members. Finally, the participant noted that collaboration among Party States to the Convention seems not to have been sufficiently considered during the Workshop deliberations."**

3. In the Annex, in section "Introduction – process", in the paragraph dealing with Management Authority (top of page 14), Argentina would prefer to have reflected the wording of paragraph 7 of article IV of CITES. Therefore, instead of the text "Sources the Scientific Authority should avail itself of include... (1.2.3.)", we would like it to read:

**"The Scientific Authority of the State of introduction may provide advice in consultation with... (1.2.3.)"**

4. During the 54th meeting of the Standing Committee (Geneva, October 2006), Argentina made the following statement (text lifted from the SC54 Summary Record):

*Argentina has noticed a conceptual mistake in the section entitled 'Initial discussion' of the report of the CITES Workshop on Introduction from the Sea Issues, (Geneva, 30 November – 2 December 2005) annexed to document SC54 Doc. 19.*

*This section includes the following comment: "It was explained that any extension of national jurisdiction over the continental shelf beyond the 200-mile limit required approval from the*

*Commission on the Continental Shelf and would only cover living organisms found on or in the continental shelf”.*

*This statement does not concur with the provision of Article 76 of UNCLOS, which establishes the sovereign rights of the coastal State on the continental shelf beyond the 200-mile limit. It also contradicts the provision of Article 77 of the same Convention that states that States exercise sovereign rights over the continental shelf for the purpose of exploring it and exploiting its natural resources, defining those resources as the mineral and other non-living resources of the seabed and subsoil together with living organisms belonging to sedentary species (paragraphs 1 and 4 of this article). Argentina requests that the mistake mentioned above be corrected..*

---

#### Commentaires de la Chine

The CITES Management Authority of China has finished its consultation with the Bureau of Fisheries of China on the Introduction from the Sea Issues. Now we would like to give our comments on this issue as follows:

Firstly, the issues addressed at the Workshop on Introduction from the Sea Issues including the definition of the introduction from the sea and the procedure of issuing CITES certification for the introduction from the sea are substantial ones whose acceleration will continue to result in the transfer of focal points in CITES from endangered species to general commercially-harvested marine species.

Secondly, the present internationally universal manner for the issuance of Certificate of Fishing Vessels is based on the principle of jurisdiction of the flag State, therefore the issues in relation to fisheries in high seas should be proceeded in accordance with the principle.

Thirdly, in view of the current status of CITES, China has all along adhered to the stand that the aquatic economical species, particularly the marine fish species, should be managed by the FAO of the United Nations, in order to prevent from arising more fisheries disputes and problems.

In summary, China opposed to the process of introduction of the sea being impelled by CITES, and request the CITES Secretariat not to submit proposals related to the issue to the Standing Committee or the Conference of the Parties for discussion.

---

#### Commentaires de la RAS de Hong Kong (Chine)

In the report enclosed to the said Notification, it is noted the term "Customs Clearance" was used. However, I understand that the import and export control of CITES species would be done by other enforcement agencies including the Management Authorities (such as HKSAR) in certain parties.

Therefore, I suggest to amend the definition in the Annex to the report on page 13 as follows:

*'[Transportation into a State]/[Introduction from the Sea]'4 – definition*

*[Transportation into a State/'Introduction from the sea' refers to/means any shipment of a CITES-listed marine species, taken from the marine environment not under the jurisdiction of any State, which has cleared by Customs, Management Authority or other enforcement agencies designated by the States.]*

*or*

*[Transportation into a State/'Introduction from the sea' refers to/means any shipment of a CITES listed marine species, taken from the marine environment not under the jurisdiction of any State, which has either been landed on the fishing vessel or cleared by Customs, Management Authority or other enforcement agencies designated by the States.]*

## Commentaires du Mexique

COMENTARIOS DE MEXICO A LA NOTIFICACION N° 2006/023 SOBRE EL INFORME Y LAS RECOMENDACIONES DEL TALLER CITES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA INTRODUCCION PROCEDENTE DEL MAR (GINEBRA, 30 DE NOVIEMBRE — 2 DE DICIEMBRE DE 2005)

El Gobierno de México toma debida nota de los resultados del Taller y comparte su interés por continuar trabajando el tema, en virtud de que su tratamiento requiere de una discusión profunda por parte de expertos jurídicos en derecho del mar y autoridades pesqueras, además de las autoridades científicas y administrativas.

Lo anterior debido a que contiene propuestas interpretativas de algunas disposiciones de la Convención CITES, que afectan directamente la actividad pesquera y la emisión de certificados CITES<sup>6</sup> y cuya adopción podría tener consecuencias importantes en la aplicación de la Convención.

Debe tenerse en cuenta la practica de las Partes en la CITES para apoyarse en resoluciones que permiten un margen considerable de flexibilidad en su aplicación. Este margen de maniobra en la gestión, ha supuesto que en el seno de la CITES se estén adoptando una serie de medidas para mejorar su aplicación, incluidos los criterios para la inclusión de especies, el examen de los apéndices actuales, debates para formalizar la cooperación con diversas organizaciones, entre otras.

En la pagina 3 de la Notificación N° 2006/023 se menciona que los participantes en el Taller: "pensaban que era suficiente aclarar el texto de la Convención en vez de cambiarlo, a fin de alinearse con la evolución del derecho internacional desde la adopción de la Convención". Este asunto debe ser discutido con mayor detenimiento estudiando con mayor amplitud sus implicaciones. El termino fuera de la jurisdicción de cualquier Estado» debe acotarse lo más posible, ya que representa grandes obligaciones y responsabilidades para los Estados, e interpretarse a la luz del derecho internacional vigente en el momento en que se adoptó la CITES<sup>7</sup> y al ser integrada en términos de exclusión, no refleja de forma clara las áreas internacionales que se establecen en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), no vislumbra los casos cuando los Estados son Parte o no de la CONVEMAR, y dicha interpretación puede ser distinta con la práctica a nivel nacional, especialmente la manera en la que se lleva a cabo la ordenación pesquera can arreglo a la Convención de 1982, en virtud de la cual la jurisdicción respecto a la pesca se ejerce generalmente sobre las especies acuáticas explotadas comercialmente en la zona económica exclusiva o zonas equivalentes de jurisdicción nacional. Por ello, se considera que una definición que hiciera mención expresa de Alta Mar y de los Fondos Marinos Internacionales, conocidos como "la Zona", sería más adecuada.

En la pagina 6, respecto de la definición de "Traslado de un Estado / Introducción procedente del Mar", se considera que ninguna de las opciones previstas es adecuada, pues dejan fuera la necesaria definición sobre que Estado debe dar la autorización conforme a la CITES.

El Gobierno de México también expresa su inquietud sobre el riesgo de que los certificados CITES sean utilizados por un Estado del Pabellón para blanquear capturas de pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDRN). Como se indica, la reglamentación de introducción procedente del mar sería compleja, exigiendo en algunos casos la emisión de múltiples certificados y permisos de exportación y requiriendo tal vez varios transbordos, si tuviese lugar tras el traslado a un Estado del Pabellón, aún cuando cabe señalar, no se descarta la persistencia de las responsabilidades del Estado de Pabellón y el Estado Puerto en todos los casos, independientemente de sus actividades pesqueras.

Adicionalmente, se debe analizar cuidadosamente las implicaciones e incluir el principio precautorio como una posible esfera de atención, sobre todo ante la posibilidad contemplada en la CITES de que las Partes

---

<sup>6</sup> *La facultad de emitir un certificado pertenece exclusivamente a las autoridades del Estado de introducción y que el hecho de delegar dicha facultad al Estado de Pabellón, tendría como consecuencia la pérdida del control sobre la expedición de los certificados, no obstante la existencia de un acuerdo previo entre los Estados. Si bien esta situación no puede asimilarse a un acto de extraterritorialidad, podría tener consecuencias importantes sobre el régimen de responsabilidad derivado de la aplicación de la Convención y podría menoscabar el ejercicio de autoridad del Estado de introducción.*

<sup>7</sup> *Puesto que la CITES (1973) es anterior a la mayor parte de estos acuerdos, la aplicación de un tratado en relación con otro precedente aplicable al mismo tema es de especial importancia. Los Estados pueden siempre convenir la suspensión de estas reglas para resolver problemas derivados de la aplicación de tratados sucesivos sobre el mismo tema.*

apliquen medidas nacionales más estrictas y, en especial, en los casos en los que esas medidas nacionales sean incompatibles con los dictámenes de otras Partes en la CITES en las que no se presenten efectos perjudiciales. En tal sentido, el Gobierno de México considera que también es necesario consolidar la caracterización de patrimonio común de la humanidad de los recursos vivos de la Zona.

---

#### Commentaires des Etats-Unis d'Amérique

The United States would like to commend workshop participants on progress made toward a definition of the "marine environment not under the jurisdiction of any State" and in identifying some difficult issues and varied perspectives related to the introduction from the sea provision under CITES. We appreciate the efforts of everyone involved and thank the Secretariat and the Chairman of the Standing Committee for their work in hosting the workshop and preparing the report.

#### **Definition of the "marine environment not under the jurisdiction of any State":**

While we endorse the substance of the definition of the "marine environment not under the jurisdiction of any State" agreed at the workshop and believe it represents an important step forward, we would like to suggest some technical changes that make the definition more accurate. With these changes, the definition would be as follows:

**The 'marine environment not under the jurisdiction of any State' means those marine areas beyond the areas in which a State may exercise sovereign rights or sovereignty consistent with international law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea.**

These minimal changes are technical and do not alter the substance of the definition. The purpose is to make the definition consistent with the relevant provisions of the LOS Convention. An explanation for these changes is provided below.

1. By including the words "continental shelf" and the qualifier "subject to the sovereign rights..." there is an implication that there might be continental shelf where a State does not have the right to exercise its sovereign rights. This is not the case.
2. The phrase "seabed and subsoil" in conjunction with "continental shelf" appears to be a partial definition of continental shelf. Article 76 of the LOS Convention contains an elaborate definition of continental shelf. We believe it is best to avoid a shorthand definition of this complex concept.
3. The definition, by referring to "waters" and "continental shelf" and then "sovereign rights" and "sovereignty" might be read to imply that a State may exercise "sovereignty" over the continental shelf and EEZ, when the State may only exercise "sovereign rights" in those areas.
4. Rather than specifically refer to "waters and the continental shelf," we prefer a reference to "areas". By referring to international law, as reflected in the UN Convention on the Law of the Sea, the definition necessarily incorporates continental shelf and the waters of the territorial sea and the EEZ.

#### **Continental shelf:**

We would like to point out an inaccuracy found on page 3 of the workshop report. The first paragraph under "Initial discussion" includes the statement, "It was explained that any extension of national jurisdiction over the continental shelf beyond the 200 mile limit required approval from the Commission on the Continental Shelf and would only cover living organisms found on or in the continental shelf". We disagree with this statement and note that a State may be entitled to continental shelf beyond 200 nautical miles if it establishes that its continental shelf meets the definition set forth in Article 76 of the UN Convention on the Law of the Sea. According to the LOS Convention, a State exercises sovereign rights over the continental shelf for the purposes of exploring it and exploiting its natural resources, which consist of the mineral and other non-living resources of the seabed and subsoil, together with living organisms belonging to sedentary species.



## **State of introduction:**

The U.S. proposal at CoP13 (document CoP13 Doc. 41) relied upon the flexibility contained in Articles III and IV of the Treaty, which speak only to the requirement that a certificate must be issued by and the findings made by the "State of introduction." The Treaty does not define "State of introduction," and there is ample flexibility provided under the definition of "introduction from the sea" and in Articles III and IV to allow a State other than the port State to make the required findings and issue the certificate, under appropriate circumstances. We would argue that the "State of introduction" can be either the port State where specimens are first landed or, in certain circumstances, the flag State of the vessel that introduces the specimens, and that both of these options are equally supported by the text of the Treaty. We believe that looking to the phrase "transportation into a State" as a basis for progress has confused the issue and suggest that it will be more productive to focus on the "State of introduction" which has the responsibility to make the findings and issue certificates under Articles III and IV.

Discussions at the workshop moved from which State should issue the certificate, make the findings, etc. (i.e. which State may qualify as the "State of introduction") to a discussion of the meaning of "transportation into a State". Two basic positions are described: (1) the port State must always issue the certificate (which is characterized as those participants who agreed that "introduction only occurs upon transportation into the port State") and (2) there is flexibility in issuing the certificate and making the findings (characterized as "introduction might occur upon transportation into a flag State via its vessel"). Although the U.S. supports the idea that the certificate may be issued and findings made by a flag State in certain circumstances, we do not agree that landing specimens on the deck of a vessel can ever be considered "transportation into a State". A vessel is not a sovereign governmental body. The "State of introduction" may be either the port State where the specimens are first introduced or the flag State of the vessel that introduces the specimens, but not the vessel itself.

## **Transportation into a State:**

The U.S. cannot support either definition at the beginning of the annex. "Transportation into a State" is not the point at which the specimens have been taken on board a vessel and it is not necessarily the point at which specimens have cleared Customs. If landing specimens on board a vessel qualified as "transportation into a State", off-loading the specimens at the port of a different State would be an export. Such a scenario would be cumbersome and illogical. We agree that introduction from the sea only occurs upon transportation of specimens into a port State but recognize that the point at which the line is crossed, from an area not under the jurisdiction of any State to an area under the jurisdiction of a State in which that State has the right to enforce applicable laws with respect to the CITES specimens being transported, may be different for different countries. We note again that the country that makes the findings and issues the certificates, i.e. the "State of introduction", may be either the port State where the specimens are first introduced or, in certain circumstances, the flag State of the vessel that introduces the specimens.

## **Next steps:**

Due to the lack of consensus achieved at the workshop regarding many aspects of introduction from the sea, and our commitment to reaching agreement on these difficult and important issues, the United States would support the convening of another workshop or an electronic working group to make further progress. We note that the proposal submitted by the U.S. at CoP13 remains the best statement of the U.S. position on introduction from the sea. We look forward to continuing discussions to achieve common understanding of the practical application of the introduction from the sea provision under CITES.

---

Commentaires de la Commission européenne et des Etats membres de l'Union européenne

## General comments

The report and recommendations of the CITES Workshop on Introduction from the Sea (IFS) that took place in November-December 2005 provides a very good and useful basis for discussion, particularly as it outlines many of the different issues at stake and considers the pros and cons of each option.

We generally welcome the definition proposed by the Workshop as regards "marine environment not under the jurisdiction of any State" and in particular the fact that any interpretation must be consistent with "International law, as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea".

The comments provided focus on the issue of "transportation into a State" and the related procedural issues linked to the non-detriment finding and issuance of a certificate. They are aimed at providing additional input to this important discussion and therefore many of them are formulated as questions which can supplement the list of issues at the end of the Annex to the report.

These comments also take into account the proposal submitted by the US at CoP13 (in document CoP13 Doc. 41).

### Legal issues

The widespread understanding of the provisions of the Convention relating to IFS [Article I(e), III(5), IV(6)&(7) and XIV(4)] appears to be that "transportation into a State" means landing into a port. Furthermore, a number of Parties seem to consider that the State of introduction would therefore be the Port State (PS).

Indeed, it would seem far reaching and indeed incorrect to interpret "transportation into a State" as landing a catch on the deck of a fishing vessel, and the procedural implications of such an interpretation would only make matters more complicated (with the need for further export permits to be issued in addition to the IFS certificate in order to land a shipment in a port).

However, it would seem appropriate to interpret "Introduction from the Sea" as referring to the process whereby a specimen is harvested in the high seas and landed in a port based on the definition in Article I(e) of the Convention.

Whilst such an interpretation would make it clear that only an IFS certificate would be needed to cover this process and thus no additional export permit would be required, the text of the Convention is not entirely clear as to the **identity of the "State of Introduction"** and thus which State would be responsible for the issuance of such a certificate. Moreover, it is not even clear as to whether the same conclusion can be drawn for Appendix I and Appendix II, as the term is not defined.

It seems that for **Appendix I** the intention of the text [Article III(5)] is that the PS should issue a certificate in line with the general concept of having importing countries issue a permit for specimens that do not originate in the High Seas.

However for **Appendix II** the text is not so clear [Article IV(6)]. For introduction from the sea, the language seems to mirror the general language for Appendix-II situations, where the "harvesting" States (the State of Export) must make the non-detriment finding (NDF) and issue a certificate; the most analogous concept for introduction from the sea would seem to be the Flag State (FS).

For Appendix II, nothing is foreseen for the "receiving" State (the State of Import), and by the same logic the PS would have no role for the introduction from the sea. In addition, while its scope is not directly relevant, Article XIV(4) implies that, for Appendix II, FS do have obligations under the provisions of the Convention (apparently those relating to the issuance of IFS certificates), since it states that they may be relieved of these obligations under certain conditions ("A State party to the present Convention ... shall be relieved of the obligations imposed on it under the provisions of the present Convention with respect to trade in specimens of species included in Appendix II that are taken by ships registered in that State...").

It therefore seems that the text of the Convention leaves some room for diverging interpretation between the two different situations and could be interpreted in such a way that the "State of introduction" for Appendix-II specimens is in fact the FS. This interpretation would create an odd split between the two Appendices and merits further reflection as these provisions are largely unexplored at this stage.

→ Is the "State of introduction" the State where the specimens are landed (i.e. the PS) or is it the State that introduces the specimen into a State (i.e. the FS)?

## Procedural issues

Regardless of the intention or legal interpretation of the Convention, it is appropriate to consider what is the most effective approach in terms of the conservation of marine species in the high seas and the most pragmatic approach procedurally.

For this it is relevant to consider three factors: fisheries management practices, Customs procedures and making non-detriment findings.

Fisheries management practices: Under UNCLOS, the FS has exclusive jurisdiction over ships flying its flag and has responsibility for the conservation and management of living resources. The FS has to provide a permit for its vessel to fish under a Regional Fisheries Management Organisation (RFMO). The permit may have to be submitted for control by the fisheries authorities upon landing. Recent developments in fisheries management are to put more responsibility on the PS, in order to combat illegal, unregulated and unreported (IUU) fishing. However this does not mean that the responsibility of FS should be weakened.

→ FS responsibility under CITES would seem to be in line with current fisheries management practices.

Customs procedures: Customs need all relevant documents when shipments are landed in a port. Therefore if a marine species is listed in CITES a certificate would need to be provided upon landing before the goods could be cleared by Customs.

This would argue for certificates to be issued before landing. The US CoP13 proposal of having the FS provide pre-issued certificates to fishing vessels could be an interesting avenue to meet this concern.

However, having mixed responsibility between PS and FS for the issuance of a IFS certificate, depending on whether an agreement (as suggested in the US CoP13 proposal) has been reached or not could be confusing for Customs. This could lead to situations where some shipments of the same species being landed at a port are covered by an IFS certificate issued by an FS, whilst others require a certificate to be issued by the PS.

Furthermore, in the European Community, products of sea fishing by Community fishing vessels harvested in the High Seas obtain Community status. Goods for which Community status is proven are not subject to further Customs controls. Customs is therefore not well placed to ensure that enforcement requirements under CITES provisions will be carried out in these cases.

→ Could the possibility of having mixed responsibility between PS and FS for issuing certificates create a possible loophole for controls upon landing?

→ Could pre-issued certificates address this concern by ensuring that all shipments arriving in a port are already covered by a certificate?

→ Could pre-issued certificates create a possible loophole for control upon landing?

→ Are Customs best placed to ensure control upon landing? Would it be more effective for checks upon landing to be carried out by Fisheries Inspections rather than Customs?

Making a non-detriment finding (NDF): Given that a FS has full responsibility over vessels flying its flag and that under RFMOs an authorization for fishing must be given to the vessel by the FS, it would appear that FS that are members of an RFMO may be best placed to make a NDF for CITES listed species. However it is clear that this is not the case for all FSs, particularly not for flags of convenience. On the other hand a PS would generally not have sufficient information in order to make an NDF and may not have the capacity to do so. Since many such fisheries activities take place in areas beyond national jurisdiction it may be difficult to use the normal CITES process for NDF and consideration could be given to alternative processes and procedures, e.g. using RFMOs or creating "Scientific Authorities" for such purposes.

→ Would a system whereby FS have responsibility for issuing certificates only if they are member of an RFMO or if they have reached an agreement with the PS address the problem of IUU fishing?

- Would lack of information on the location of the harvest hamper the ability of the PS to make a NDF?
- Could a system whereby an overarching 'Scientific Authority' makes NDFs enable both the FS and PS to issue an IFS certificate?

Additional considerations concerning FS responsibility:

If we consider that "introduction from the sea" is indeed a process whereby 'a specimen is harvested in the high seas and landed in a port', then a certificate issued by the FS would in practice authorize a ship to fish a certain number of specimens and land them in a port to be cleared by Customs. Responsibility for checking that the shipment is covered by a certificate and complies with CITES would lie with the PS. The FS would have primary responsibility for authorising the specimens to be harvested whilst the PS would have responsibility for controlling that the shipment complies with this.

Transshipment at sea without change of ownership would not appear to present difficulties as the certificate would remain with the shipment. However problems could arise in the case of change of ownership of the shipment at sea (Klondyking). In this case the FS would no longer be responsible for the shipment.

- Could a system in which the FS issues the certificate and the PS controls upon landing function?
- In the case of a certificate issued by the FS, how would change of ownership of the shipment at sea (Klondyking) be addressed? Could this be considered as a form of transit?

Further considerations

Is the CITES export/import country (or FS/PS) logic effective in the case of marine species harvested in the high seas? Would an overarching international mechanism for monitoring the harvesting of CITES-listed species in the high seas (based on RFMOs) and making NDFs be desirable? How would such a mechanism function?

Overview of questions for consideration:

- Is the "State of introduction" the State where the specimens are landed (i.e. the PS) or is it the State that introduces the specimen into a State (i.e. the FS)?
- Could the possibility of having mixed responsibility between PS and FS for issuing certificates create a possible loophole for controls upon landing?
- Could pre-issued certificates address this concern by ensuring that all shipments arriving in a port are already covered by a certificate?
- Could pre-issued certificates create a possible loophole for control upon landing?
- Are Customs best placed to ensure control upon landing? Would it be more effective for checks upon landing to be carried out by Fisheries Inspections rather than Customs?
- Would a system whereby FS have responsibility for issuing certificates only if they are member of an RFMO or if they have reached an agreement with the PS address the problem of IUU fishing?
- Would lack of information on the location of the harvest hamper the ability of the PS to make a NDF?
- Could a system whereby an overarching 'Scientific Authority' makes NDFs enable both the FS and PS to issue an IFS certificate?
- Could a system in which the FS issues the certificate and the PS controls upon landing function?
- In the case of a certificate issued by the FS, how would change of ownership of the shipment at sea (Klondyking) be addressed? Could this be considered as a form of transit?

→ Is the CITES export/import country (or FS/PS) logic effective in the case of marine species harvested in the high seas? Would an overarching international mechanism for monitoring the harvesting of CITES listed species in the high seas (based on RFMOs) and making NDFs be desirable? How would such a mechanism function?

---

#### Commentaires de *Species Survival Network*

As an initial, procedural matter, the Species Survival Network (SSN) supports clarifying 'introduction from the sea' via a resolution rather than by an amendment to the Convention. In addition to the arguments presented in the Notification, we note that adopting an amendment to the Convention requires an extraordinary meeting of the Conference of the Parties, and could therefore involve the Parties and the Secretariat in additional, unnecessary time and expense.

#### Marine environment not under the jurisdiction of any State

Defining the phrase 'in the marine environment not under the jurisdiction of any State' is important for the proper implementation of CITES for marine species, because establishing the boundaries of jurisdiction determines whether an export permit, an introduction from the sea certificate, or nothing at all is required under CITES.

SSN agrees it is prudent for UNCLOS to provide the primary legal basis for determining jurisdiction over maritime spaces, that a broad reference to international law is inappropriate, and that terminology from UNCLOS should not be paraphrased.

SSN therefore supports the Final Recommendation of the working group on the definition of this phrase, and would welcome its inclusion in a draft resolution for CoP14.

We note the discussion over the use of the term 'jurisdiction' in the definition and agree that use of this term would be confusing. UNCLOS grants sovereign rights to exploit resources, and jurisdiction to regulate artificial islands. Jurisdiction is not otherwise used to describe the rights of coastal States with respect to demarcating boundaries of a territorial sea, exclusive economic zone, or continental shelf. Thus, the inclusion of jurisdiction in defining the term 'not under the jurisdiction of any State' is unnecessary.

#### Transportation into a State

This definition is important because it determines which CITES Party will issue the introduction from the sea certificate and make the non-detriment finding required prior to the issuance of the certificate.

SSN concurs with the view that, as a matter of law, 'transportation into a State' clearly refers to the State into which specimens are brought and then cleared through Customs. Under that construction, the port State should issue an introduction from the sea certificate.

SSN opposes allowing flag States to issue IFS certificates for reasons of simplicity, and to avoid the risks associated with 'flags of convenience'.

#### Non-detriment findings

SSN supports the view that port States, not flag States, should be responsible for the issuance of NDFs, but that port States should of course consult with flag States and that they should certainly consult with relevant regional fisheries bodies (RFBs). SSN shares the view expressed by participants at the workshop that the knowledge of an RFB about the sustainability and legality of a particular harvest (perhaps based on a trade documentation or a certification scheme) would be critical to the making of any NDF.

We note that some Parties expressed concern that a port State may have insufficient information to be able to make a valid NDF. SSN suggests that if a port State is unable to gather sufficient scientific information to make a non-detriment determination for any particular import, and an RFB or flag State cannot provide relevant or sufficient information, then the Scientific Authority of the port State must make a finding that the introduction will be detrimental or acknowledge that insufficient information

exists to make an NDF. As a consequence, the Management Authority of port State may not issue an introduction from the sea certificate.

SSN would urge against the assumption that the legal harvesting of marine specimens (for example in accordance with an RFB) could always be presumed non-detrimental. It will very much depend on the species and RFB in question. There are many commercial marine species that are legally harvested at rates that are not ecologically sustainable but nonetheless done in accordance with RFB arrangements. In fact, it may be because an RFB has failed to adequately manage a species that a CITES listing is proposed. Therefore, we recommend that Parties remain ultimately responsible for reaching *independent* assessments of non-detriment, taking into consideration any advice from the relevant RFB. However, the Parties can make a decision on listing a specific marine species to cooperate formally with a relevant RFB, and stipulate the process for that through an annotation or related resolution.

SSN notes that agreement on a definition for 'transportation into a State' was not reached at the workshop.

We consider the problem of making non-detriment findings for marine species subject to Introduction from the Sea to be crucial to the success of the Convention in preventing overexploitation of these species. We therefore strongly recommend that a formal process to deal with this issue be established at the next CoP. This could take the form either of an intersessional working group, a series of workshops, or a cooperative process with FAO, relevant RFBs and appropriate experts, with the aim of providing assistance to Parties in the making of these NDFs. We also recommend that the Review of Significant Trade process should be modified as necessary so that it can be made applicable to species taken beyond the boundaries of any State, allowing recommendations to be made to relevant port States.