

## Les requins, la CITES et la FAO

**Michel MORIN**

Docteur en droit

Consultant – Chercheur associé au CDMO

Depuis maintenant plus de vingt ans, le thème des requins revient régulièrement à l'ordre du jour de la réunion des Parties de l'accord international connu sous le nom de CITES, c'est-à-dire la convention sur le commerce international de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (ou, en anglais, convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora, d'où l'acronyme CITES). Il y a été abordé pour la première fois à la 9<sup>ème</sup> session de la CoP (Conférence of Parties), en 1994, session à laquelle a notamment été adoptée une résolution demandant au « Comité des animaux », organe subsidiaire de la CoP, de préparer un document de travail sur le statut biologique et commercial des requins. Toutefois, alors que l'Union internationale de conservation de la nature (UICN)<sup>1</sup> avait déjà commencé à sonner de plus en plus fréquemment l'alerte sur la situation critique que connaissaient de nombreuses espèces de requins, ce n'est qu'en 2002, à la CoP 12, que deux espèces furent inscrites sur la liste de l'annexe II de la CITES<sup>2</sup>, le requin-pèlerin *Cetorhinus maximus* et le requin-baleine *Rhincodon typus*.

Par la suite, d'autres espèces de requins furent inscrites à l'annexe II<sup>3</sup> :

- CoP 13 (2004) : le grand requin blanc *Carcharodon carcharias* ;
- CoP 16 (2013) : les requins-marteaux *Sphyrna lewini*, *Sphyrna mokarran* et *Sphyrna zygaena*, le requin océanique *Carcharhinus longimanus* et le requin-taupe commun *Lamna nasus* ;
- CoP 17 (2016) : le requin soyeux *Carcharhinus falciformis* et les requins-renards *Alopias spp.* ;
- CoP 18 (2019) : le requin-taupe bleu *Isurus oxyrinchus* et le petit requin-taupe *Isurus paucus*.

### 1. Le cadre général d'inscription des espèces de requins à la CITES

Bien qu'ayant pour objet de réglementer le commerce international, la CITES est, au regard de ses objectifs, une convention environnementale. Son but est de protéger les espèces dont la survie est mise en danger par le commerce international. Tel est le cas des requins, notamment en raison de

---

<sup>1</sup> L'UICN est juridiquement une ONG, avec toutefois un caractère hybride parce que les Etats ainsi que leurs agences ou organismes infra-étatiques peuvent en être membres. Il en résulte que sa structure et son fonctionnement ressemblent beaucoup à ceux d'une organisation intergouvernementale. Son rôle est reconnu au niveau international pour fournir des avis scientifiques sur l'état de conservation des espèces animales et végétales.

<sup>2</sup> La convention CITES comprend trois annexes. L'annexe I contient les espèces menacées d'extinction et l'annexe II celles qui ne sont pas nécessairement menacées mais pourraient le devenir si le commerce international n'est pas soumis à une réglementation stricte. Il y a aussi une annexe III où figurent des espèces soumises, dans les limites de la compétence d'une Partie, à une réglementation ayant pour but d'empêcher ou de restreindre leur exploitation et pour lesquelles la coopération des autres Parties est nécessaire ; aucun requin n'est inscrit à cette annexe III qui ne sera pas évoquée dans le présent article.

<sup>3</sup> Les requins forment avec les raies l'ordre des élamobranches. Cet ordre forme avec celui des holocéphales (représenté par les chimères) la classe des chondrichtyens, c'est-à-dire les poissons à squelette cartilagineux. Quelques raies sont aussi inscrites à l'annexe II, les raies *Manta spp.*, *Mobula spp.*, *Rhinidae spp.* et *Glaucoctegus spp.* (poissons-guitares). Les poissons-scies (*Pristidae*), qui sont aussi des raies, sont inscrits à l'annexe I. Des raies d'eau douce d'Amérique du Sud (les *Potamotrygonidae*) sont inscrites à l'annexe III.

l'attractivité du marché chinois où les ailerons de requins sont considérés comme un mets de luxe et sont utilisés dans la médecine traditionnelle.

Conformément à l'article XII de la CITES, le Secrétariat de cet accord intergouvernemental est fourni par le Directeur exécutif du PNUE. Un MoU, qui définit les modalités générales de l'établissement et du fonctionnement de ce secrétariat, a été signé entre ce directeur exécutif et le président du Comité permanent de la CITES qui est le comité principal de la CoP<sup>4</sup>. Dans ce cadre, la CITES dispose de l'autonomie fonctionnelle ainsi que de ses propres règles de procédure.

L'inscription d'une espèce à l'une des annexes, qui correspond juridiquement à un amendement à la convention, se fait sur proposition d'une Partie qui doit la communiquer au secrétariat de la convention au moins 150 jours avant la CoP (article XV, 1<sup>o</sup>, point a, de la convention). Ce secrétariat transmet cette proposition aux autres Parties et aux organes intéressés. Les commentaires éventuels doivent lui être adressés en retour au moins 30 jours avant la CoP et il les communique aux autres Parties. Les amendements sont adoptés à la majorité des deux tiers des Parties présentes et votantes, les abstentions n'étant pas comptabilisées comme exprimant un vote (art. XV, 1<sup>o</sup>, point b).

Selon le règlement intérieur de la CoP, la procédure est menée en deux temps. En premier lieu, se réunit un comité (le « Comité I ») qui est chargé de faire des recommandations à la CoP, ce comité pouvant constituer les groupes de travail nécessaires (art. 7). Puis la CoP se réunit en plénière pour adopter formellement, sans débat, la décision d'inscription, sauf si une motion d'ouverture d'un débat en plénière est présentée par une Partie appuyée par au moins une autre et est ensuite approuvée par un tiers des représentants présents et votants (art. 21, 1<sup>o</sup>). Il est encore possible de rouvrir le débat dans le cas où la décision adoptée n'est pas fondée sur la recommandation du Comité I et qu'une motion de réouverture, présentée par une Partie et appuyée par au moins une autre, est approuvée par les deux tiers des représentants présents et votants (art. 21, 3<sup>o</sup>).

La CITES a adopté des critères pour l'inscription d'espèces en danger sur ses listes. Ceux actuellement en vigueur figurent dans la résolution Conf. 9.24 (Rev. CoP17), intitulée « Critères d'amendement des annexes I et II », qui a été adoptée par la CoP 9 qui s'est tenue en 1994 et a été amendée pour la dernière fois en 2016 par la CoP 17.

La CITES ne travaille pas en vase clos pour mener ses travaux. Pour les espèces aquatiques, elle collabore avec la FAO dans le cadre d'un « Memorandum of Understanding » (MoU) qui a été signé en 2006<sup>5</sup>. Conformément à ce MoU (§ 5), la FAO donne son avis à la CITES sur les propositions d'inscription. Cet avis est fourni après un examen scientifique et technique de la proposition (« scientific and technical review »). A cette fin, a été institué à la 25<sup>ème</sup> session du Comité des pêches (COFI) de la FAO, en février 2003, un « Groupe consultatif *ad hoc* d'experts ». Ce groupe d'experts s'est réuni pour la première fois en juillet 2004, avant même la formalisation du MoU, afin d'émettre un avis sur les propositions qui allaient être examinées à la CoP 13 en octobre 2004. Ce MoU prévoit que le secrétariat de la CITES respecte, dans toute la mesure du possible, les résultats de l'examen scientifique et technique fait par la FAO (§ 6). Ainsi, en pratique, le Secrétariat, qui est chargé de faire des recommandations à la CoP conformément à l'article XII de la convention, doit tenir compte de l'avis de la FAO dans leur élaboration.

## 2. Les avis de la FAO et les décisions de la CITES<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Le MoU PNUE-CITES actuellement en vigueur est accessible à partir de l'adresse :

<https://cites.org/fra/disc/sec/index.php> Quant au Comité permanent, son statut est actuellement fixé par la résolution Conf. 18.2 accessible à <https://cites.org/sites/default/files/document/F-Res-18-02.pdf>

<sup>5</sup> Accessible à partir de l'adresse [https://www.cites.org/eng/news/pr/2006/061003\\_mou\\_fao.shtml](https://www.cites.org/eng/news/pr/2006/061003_mou_fao.shtml)

<sup>6</sup> Comme la FAO, la CITES a une couverture mondiale. Alors que le nombre d'Etats Parties à la FAO est de 194, celui de la CITES est de 183. Les seuls Etats qui ne sont pas Parties à la CITES sont des petits Etats (Andorre, Haïti, Iles Cook, Iles Marshall, Kiribati, Micronésie, Nauru, Niue, république populaire de Corée, Soudan du Sud, Timor-Leste). L'Union européenne en est devenue Partie en 2015 après l'entrée en vigueur de

L'état des populations de requins est difficile à connaître. A la différence des thons dont seulement sept espèces forment la quasi-totalité des prises, le monde des requins est très diversifié ; ils représentent, avec les raies, plus de mille espèces<sup>7</sup>. Ils sont le plus souvent capturés en tant que prises accessoires, notamment dans les pêcheries de thons. Il en résulte que les déclarations de capture sont souvent déficientes et sous-évaluées. Ce n'est donc que tardivement que les organisations régionales de gestion des pêches (ORGP) chargées de la gestion des pêcheries de thon se sont penchées sur la question. Pour elles, il s'agissait au départ d'un sujet secondaire mais elles ont pris conscience peu à peu de la nécessité d'adopter des règles spécifiques visant à les protéger.

Il est intéressant de donner un aperçu des positions de la FAO et du Secrétariat sur les propositions d'inscription soumises à la CITES ainsi que des décisions prises ensuite par la CoP<sup>8</sup> (rappelons que, pour être adoptée, une proposition requiert la majorité des deux tiers).

#### CoP 13 (2004)

Une proposition avait été introduite par l'Australie et Madagascar pour inscrire le grand requin blanc *Carcharodon carcharias* à l'annexe II avec un quota d'exportation zéro. La FAO, par la voix de son groupe *ad hoc* d'experts<sup>9</sup>, a constaté qu'il y avait des incertitudes sur la durabilité des captures de grand requins blancs dans différentes régions du monde. La FAO a cependant considéré que les données disponibles pouvaient appuyer des thèses diverses et qu'il n'était pas possible d'affirmer que l'ensemble de l'espèce répondait aux critères d'inscription de l'annexe II, ni non plus d'en exclure la possibilité. Elle a conclu en disant que les informations fournies étaient insuffisantes pour fournir un avis étayé.

Le Secrétariat de la CITES a considéré que les informations disponibles et les analyses de l'UICN/TRAFFIC<sup>10</sup> et de la FAO suggéraient que, dans l'ensemble, le grand requin blanc remplissait les critères d'inscription à l'annexe II. Cependant, comme l'espèce ne remplissait pas les critères biologiques d'inscription à l'annexe I, l'imposition d'un quota annuel d'exportation zéro ne semblait pas approprié. Aussi, le Secrétariat a-t-il recommandé l'adoption de cette proposition, mais sans le quota d'exportation zéro<sup>11</sup>.

L'Australie et Madagascar ayant retiré leur proposition pour ce quota zéro, la CoP adopta la proposition par 87 voix pour et 34 contre.

#### CoP 14 (2007)

L'UE proposa l'inscription à l'annexe II du requin-taupe commun *Lamna nasus* et de l'aiguillat commun *Squalus acanthias*.

Le groupe d'experts de la FAO a considéré que le requin-taupe commun ne remplissait pas les conditions de déclin biologique requises pour l'inscription à l'annexe II, même si le déclin en abondance de la population de l'Atlantique Nord-Ouest répondait à ces critères. Ce groupe a conclu

---

l'amendement à la convention adopté en 1983 qui a permis aux organisations régionales d'intégration économique (ORIE) de le devenir ; jusqu'en 2015, sa position était exprimée par la voix de l'Etat membre assurant la présidence tournante du Conseil.

<sup>7</sup> Voir notre article « Les requins et le droit » in *Annuaire du Droit de la Mer*, 2015, tome XX, Institut du droit économique de la mer (INDEMER), Monaco, pp. 173-208.

<sup>8</sup> Les informations utilisées dans cet aperçu proviennent des documents officiels de la CITES accessibles sur son site Internet <https://cites.org/fra/>. Les comptes rendus des sessions établis par l'organisation non gouvernementale *International Institute for Sustainable Development* (IISD), accessibles à l'adresse [https://enb.iisd.org/process/biodiv\\_wildlife.htm](https://enb.iisd.org/process/biodiv_wildlife.htm), sont aussi très utiles et intéressants.

<sup>9</sup> FAO, Rapport sur les pêches n° 748, juillet 2004.

<sup>10</sup> TRAFFIC est un programme conjoint entre l'UICN et WWF.

<sup>11</sup> Document CoP13 Doc. 60

que les informations disponibles ne permettaient pas de soutenir cette proposition. Le groupe d'experts a conclu dans le même sens pour l'aiguillat commun, en notant que, pour cette espèce-ci, c'est la population de l'Atlantique Nord-Est qui répondait à ces critères<sup>12</sup>.

Suivant en cela l'avis de la FAO, le Secrétariat n'a pas recommandé l'approbation de ces propositions<sup>13</sup>. Celles-ci furent rejetées, par 54 voix pour et 39 contre pour le requin-taupo commun et 55 voix pour contre 58 pour l'aiguillat commun.

#### CoP 15 (2010)

Plusieurs propositions d'inscription ont été faites à cette CoP. Elles ont toutes été rejetées.

Les Etats-Unis et Palau ont proposé l'inscription à l'annexe II des trois espèces de requin-marteau *Sphyrna spp.*, et deux espèces voisines, le requin gris *Carcharhinus plumbeus* et l'holbiche sombre *C. obscurus*. En accord avec les conclusions de la FAO<sup>14</sup>, le Secrétariat a recommandé l'adoption de la proposition pour les requins-marteaux et son rejet pour le requin gris et l'holbiche sombre parce que le critère de ressemblance avec une espèce menacée, qui justifie l'inscription d'une espèce qui n'est cependant pas elle-même menacée, n'était pas rempli pour ces deux cas-là<sup>15</sup>. Malgré cette recommandation, la majorité des 2/3 pour l'inscription des requins-marteaux ne fut pas atteinte (76 pour, 53 contre) et la proposition fut rejetée dans son ensemble.

Les Etats-Unis et Palau ont également proposé l'inscription du requin océanique *Carcharhinus longimanus* à l'annexe II. Comme pour les requins-marteaux, le Secrétariat a recommandé, en accord avec les conclusions du groupe d'experts de la FAO, d'inscrire cette espèce mais, de la même manière, la majorité des 2/3 ne fut pas atteinte (75 pour, 51 contre).

L'UE a introduit de nouveau sa proposition concernant le requin-taupo commun *Lamna nasus*, cette fois-ci conjointement avec Palau. Contrairement à la session précédente de la CoP, la FAO a considéré que cette espèce remplissait maintenant le critère de déclin biologique requis pour l'inscription à l'annexe II et que celle-ci serait justifiée. En accord avec cette conclusion, le Secrétariat a recommandé l'inscription. La proposition fut retenue par le Comité I (86 pour, 42 contre) mais le débat fut rouvert en plénière et la majorité des deux tiers ne fut pas atteinte (84 pour, 46 contre).

L'UE a aussi de nouveau introduit sa proposition concernant l'aiguillat commun *Squalus acanthias*, également avec Palau. Alors que la FAO a maintenu la position défavorable exprimée à la session précédente, le Secrétariat a recommandé l'adoption de cette proposition, attribuant la divergence d'appréciation avec la FAO par une différence d'interprétation des critères d'inscription. Malgré la recommandation du Secrétariat, la proposition fut rejetée (60 pour, 67 contre).

#### CoP 16 (2013)

Les propositions concernant les requins-marteaux, le requin océanique et le requin-taupo commun, rejetées à la CoP précédente, furent réintroduites et, cette fois-ci, adoptées.

Celle concernant les requins-marteaux fut réintroduite par les Etats-Unis, la Colombie, le Costa-Rica, l'UE, l'Equateur, le Honduras et le Mexique ; elle fut adoptée en Comité I par 91 voix pour et 38 contre. De la même manière, celle concernant le requin océanique, réintroduite par les Etats-Unis, le Brésil et la Colombie, a été adoptée par 92 voix pour et 42 contre et celle concernant le requin-taupo commun, réintroduite par l'UE, le Brésil, les Comores et la Croatie, par 92 voix pour et 39 contre.

---

<sup>12</sup> FAO, Rapport sur les pêches n° 833, mars 2007

<sup>13</sup> Document CoP14 Doc. 59.3

<sup>14</sup> FAO, Rapport sur les pêches et l'aquaculture n° R925, décembre 2009

<sup>15</sup> Document CoP15 Doc. 68 Annexe II

Pour ces trois propositions, en faisant état dans ses conclusions d'éléments complémentaires, la FAO a confirmé les avis favorables émis à la CoP précédente pour leur inscription<sup>16</sup>. Sans surprise, le Secrétariat a suivi ces avis<sup>17</sup> et les propositions furent adoptées. A noter que Grenade appuyée par la Chine, pour les requins-marteaux, et le Japon appuyé par la Gambie et l'Inde, pour le requin océanique, ont demandé l'ouverture d'un débat en plénière conformément à l'article 21 du règlement intérieur ; ces demandes, soumises au vote, n'ont pas obtenu le tiers des voix exprimées tel que cela est requis pour être approuvées.

#### CoP 17 (2016)

Le requin soyeux *Carcharhinus falciformis* et trois espèces de requins-renards *Alopias spp.* ont été proposés pour l'inscription à l'annexe II.

La proposition d'inscription du requin soyeux a été faite par les Bahamas, la République dominicaine, les Maldives et le Sri-Lanka. Dans son avis, la FAO considérait qu'une inscription à l'annexe II n'était pas justifiée parce qu'il n'y avait des preuves du déclin de l'espèce que dans une région (Pacifique Sud-Est) et que, pour cette raison, les critères pour une inscription de l'espèce dans sa globalité n'étaient pas réunis ; la FAO précisait toutefois qu'une telle inscription pourrait venir en complément des mesures de gestion en place, ce qui signifiait implicitement que le groupe d'experts n'y était pas véritablement opposé<sup>18</sup>. Quant au Secrétariat, il a d'abord rappelé que, conformément aux critères d'amendement révisés adoptés à la CoP 16, en vertu de l'approche de précaution<sup>19</sup> et en cas d'incertitude concernant soit l'état d'une espèce, soit les effets du commerce sur sa conservation, les Etats doivent agir au mieux dans l'intérêt de la conservation de l'espèce ; sur cette base, il a recommandé d'adopter la proposition. La majorité des deux tiers ayant été atteinte au cours du vote (111 pour, 30 contre), celle-ci a été adoptée.

La proposition d'inscription des requins-renards *Alopias spp.* a été faite conjointement par l'UE, le Sri-Lanka, le Panama et le Sénégal. Cette proposition concernait en premier lieu *A. superciliosus* mais couvrait aussi les deux autres espèces de requin-renard *A. vulpinus* et *A. pelagicus* car leurs ailerons, qui sont les produits les plus commercialisés pour ces requins, ressemblent beaucoup à ceux d'*A. superciliosus*, ce qui est un critère justifiant l'inscription (annexe 2 b des critères d'amendement). La FAO a considéré qu'il n'y avait pas de preuves fiables du déclin d'*Alopias superciliosus* permettant de répondre aux critères d'inscription à l'annexe II. En suivant cet avis, le Secrétariat a recommandé le rejet de l'inscription. La proposition d'inscription, qui couvre donc les deux autres espèces d'*Alopias spp.*, a cependant été adoptée après avoir recueilli 108 pour et 29 contre.

#### CoP 18 (2019)

Il y a eu une seule proposition, concernant deux espèces, le requin-taube bleu *Isurus oxyrinchus* et le petit requin-taube *Isurus paucus*. Cette proposition a été faite par un nombre important d'Etats (27), ainsi que par l'UE.

L'analyse faite par la FAO a porté sur le requin-taube bleu mais la proposition concernait aussi le petit requin-taube parce que, comme dans le cas des requins-renards, les ailerons de ces deux espèces de requin-taube sont très ressemblants. Le groupe d'experts de la FAO a observé que la population de

---

<sup>16</sup> FAO, Fisheries and Aquaculture Report No 1032, décembre 2012

<sup>17</sup> Document CoP16 Doc. 77

<sup>18</sup> FAO, Fisheries and Aquaculture Report No 1163, juin 2016

<sup>19</sup> Document CoP17 Doc. 88.1, Annexe 1, p. 33 pour la version française. A noter que le Secrétariat emploie aussi l'expression « principe de précaution ». Sur les deux occurrences, dans la version française de ce document, chaque expression est employée une fois, comme dans la version espagnole (« enfoque cauteloso » et « principio cauteloso »). En revanche, dans la version anglaise, c'est seulement l'expression « precautionary approach » qui est utilisée. Voir la discussion sur la question 'approche' ou 'principe' dans le paragraphe 3.c) ci-dessous.

requin-taube bleu a décliné dans l'Atlantique Nord et pourrait atteindre moins de 30% des niveaux historiques si les captures ne diminuent pas nettement. Toutefois, il a aussi constaté que la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA) avait adopté récemment des mesures pour réduire ces captures. D'autre part, il n'y a pas de preuve que, dans les autres régions du monde (Atlantique Sud, océan Indien, Pacifique Nord et Pacifique Sud), le déclin atteindrait le pourcentage requis pour justifier une inscription. Au vu de l'ensemble de ces constatations, la FAO a considéré que les critères d'inscription à l'annexe II n'étaient pas remplis<sup>20</sup>.

En accord avec la FAO, le Secrétariat a recommandé le rejet de la proposition<sup>21</sup>. Malgré cela, la proposition d'inscription fut adoptée par la CoP par 102 voix en faveur contre 42.

### **3. Commentaires sur ces procédures d'inscription**

#### a) Le rôle du Secrétariat de la CITES

Le résumé qui vient d'être fait sur les procédures de demande d'inscription de requins aux annexes de la CITES montre que les avis du groupe d'experts de la FAO et les recommandations du Secrétariat sont dans la majorité des cas identiques. En revanche, plus fréquemment, la CoP n'a pas suivi les recommandations de son Secrétariat. Pourtant, à première vue, il nous aurait semblé assez logique que les recommandations du secrétariat de la CITES, qui ont en pratique pour objet de préparer les décisions de la CoP de cet accord intergouvernemental, soient avalisées et confirmées par des décisions allant dans le même sens. Ce n'est pas toujours le cas. Comment expliquer cela ?

La raison principale nous semble résider dans le fait que la CITES n'est pas une organisation intergouvernementale mais seulement un accord et que le Secrétariat, qui est fourni par le PNUE, dispose d'une certaine autonomie. Le Secrétaire général n'est pas nommé par la CoP mais par le Secrétaire général des Nations Unies sur proposition du Directeur exécutif du PNUE, et il y est nommé en tant que membre du personnel du PNUE<sup>22</sup>.

Certes, la CITES est consultée, en la personne du Président du Comité permanent, mais cette configuration évite que le Secrétaire général soit trop dépendant des organes de cet accord et subisse des pressions de la part d'Etats qui y sont représentés à des postes dirigeants. Ainsi, le Secrétariat assurera ses tâches en se référant tout d'abord aux dispositions qui régissent la procédure d'amendement des listes, notamment la résolution Conf.9.24 (Rev. CoP17) sur les critères d'amendement. Dans ce contexte, il est compréhensible que les recommandations du Secrétariat rejoignent les avis de la FAO qui sont de nature scientifique et technique puisqu'ils sont exprimés par un groupe *ad hoc* d'experts et non par une instance politique de cette organisation (comme l'est par exemple le Comité des pêches -COFI). Le Secrétariat et le groupe d'experts ont l'un et l'autre pour base de travail la résolution Conf.9.24 et s'en tiennent à ses dispositions, qui sont assez exhaustives (10 pages).

Il est intéressant d'observer à ce propos que, même quand les positions ne sont pas identiques, les raisonnements menés sont proches. Par exemple, pour l'inscription du requin soyeux (CoP 17), le groupe d'experts de la FAO a certes émis un avis défavorable mais n'a pas écarté la possibilité d'une inscription puisqu'il a expressément dit que celle-ci pourrait venir en complément des mesures de

---

<sup>20</sup> FAO, Fisheries and Aquaculture Report No 1255, janvier 2019

<sup>21</sup> Document CoP18 Doc. 105.1, Annexe 1

<sup>22</sup> MoU PNUE – CITES (cf. *supra* note 4) : « 8. *The Executive Director will arrange for the recruitment of the Secretary-General (the head of the Secretariat of the Convention) who will be selected and appointed as a UNEP staff member by the Secretary-General of the United Nations in accordance with the United Nations staff rules and regulations. 9. The Executive Director will consult with the Standing Committee through its Chairman on the recruitment, selection, and appointment of the Secretary-General and will make every effort to recommend a Secretary-General who is acceptable to the Standing Committee, while recognizing that the United Nations personnel rules will govern the recruitment, selection, and appointment.* »

gestion en place adoptées par les ORGP. Quant au Secrétariat, il s'est d'abord placé par son raisonnement dans la même logique et c'est seulement ensuite, en se basant sur l'approche de précaution, notamment pour protéger les stocks pour lesquels aucune mesure n'a été adoptée par une ORGP, qu'il a recommandé l'inscription de cette espèce à l'annexe II.

#### b) L'aspect politique des décisions de la CITES

La décision prise ensuite par la CoP, même si elle est toujours basée sur les critères d'amendement figurant dans la résolution Conf.9.24, l'est à un niveau politique et ses sessions donnent lieu maintenant à une large couverture médiatique. Des considérations politiques peuvent donc entrer en ligne de compte dans les décisions de la CoP et il n'est pas forcément surprenant que celle-ci ne suive pas toujours la recommandation émise par le Secrétariat.

A ce propos, un changement s'est opéré ces dernières années. Ainsi, en 2010, la recommandation du Secrétariat pour l'inscription des requins-marteaux, du requin océanique et du requin-taube commun n'a pas été suivie par la CoP. A l'inverse, récemment, aux CoP 17 et 18 (2016 et 2019), alors que le Secrétariat, en accord avec la FAO, ne recommandait pas d'inscrire à l'annexe II les requins-renards, le requin-taube bleu et le petit requin-taube, la CoP a décidé en faveur de l'inscription.

Cela donne l'impression que le point d'équilibre entre la prise en compte des intérêts liés à la pêche et de ceux liés à la protection de l'environnement a changé ces dernières années au sein de la CITES. Certains Etats où l'activité de pêche est importante, comme le Japon, la Norvège ou l'Islande, s'opposent généralement fortement à ce que des espèces de requin soient inscrites aux annexes de la CITES. Pour eux, ce n'est pas dans le cadre de la CITES que doivent être adoptées des mesures restreignant ou interdisant le commerce international de ces espèces. Etant donné qu'elles ont pour effet de restreindre les quantités pouvant être pêchées, elles doivent être prises dans le cadre des ORGP qui sont les organisations intergouvernementales spécialisées en la matière.

Ces Etats « pêcheurs » réussissaient à rallier suffisamment de monde à leur point de vue et évitaient ainsi que certaines espèces soient inscrites à la CITES. Mais, progressivement, des Etats qui s'étaient rangés à cette position ont pris conscience de la nécessité d'agir de manière plus rigoureuse qu'auparavant dans le cadre de la CITES. En effet, bien qu'il appartienne en premier lieu aux ORGP de réglementer la pêche, les mesures de gestion et de conservation qu'elles ont adoptées n'ont pas suffi à enrayer le déclin de certaines espèces. Dans ces conditions, le fait de proposer d'adopter des mesures de réglementation du commerce dans le cadre de la CITES fait indirectement pression sur les ORGP pour que celles-ci accordent plus d'attention aux espèces en danger et prennent les mesures appropriées, y compris pour les espèces qui ne sont pas ciblées en priorité au cours de la pêche. En effet, si des mesures drastiques sont prises dans le cadre de la CITES, l'ORGP se trouve de fait grandement dépossédée de sa compétence puisque, s'il s'agit d'une espèce pour laquelle le commerce international devient impossible ou très réduit, les règles à adopter par l'ORGP, par exemple celles relatives aux quotas ou aux prises accessoires, doivent tenir compte des restrictions édictées pour son commerce<sup>23</sup>.

#### c) Approche ou principe de précaution ?

Comme cela a déjà été mentionné plus haut, les critères d'inscription des espèces en danger aux annexes I et II figurent dans la résolution Conf.9.24 (Rev. CoP17). La version d'origine Conf.9.24, qui

---

<sup>23</sup> Cette pression sur l'ORGP compétente avait été particulièrement nette en 2010 à la CoP 15 quand Monaco avait proposé d'inscrire le thon rouge de l'Atlantique *Thunnus thynnus* à l'annexe I de la CITES, proposition à laquelle la FAO était favorable et que le Secrétariat de la CITES recommandait. La proposition ne fut pas adoptée. Mais la situation de cette espèce était à l'époque très critique et la proposition d'inscription faite par Monaco a constitué un déclic pour que les Etats concernés par la pêche de cette espèce adoptent enfin, dans le cadre de la CICTA, les mesures de conservation et de gestion appropriées pour sa restauration.

date de 1994, se référait au « *principe de précaution*<sup>24</sup> » et contenait une annexe 4 intitulée « *Mesures de précaution* ». Ainsi, cette CoP, deux ans après la Conférence sur l'environnement et le développement de Rio-de-Janeiro de 1992, a intégré dans les critères d'inscription le Principe 15 de la Déclaration adoptée à l'issue de ce sommet qui énonce que des mesures de précaution doivent être appliquées par les Etats pour protéger l'environnement<sup>25</sup>.

Une révision importante de cette résolution fut engagée à la CoP 12 (2002). Les travaux furent finalisés à la session suivante en 2004 (CoP 13). Le principe de précaution est maintenant aussi mentionné dans le préambule de l'annexe 4 consacré aux mesures de précaution<sup>26</sup>. Cela semble témoigner d'une conscience plus grande de la part des Etats sur la nécessité d'agir de manière plus rigoureuse qu'auparavant au sein de la CITES.

Il est généralement convenu qu'en matière de pêche, la mise en œuvre du Principe 15 de la déclaration de Rio se fait à travers « *l'approche de précaution* » telle qu'elle a été formalisée et décrite par l'article 6 de l'accord de 1995 des Nations Unies sur l'application des dispositions de la convention de Montego-Bay concernant les stocks chevauchants et les grands migrateurs, et non le « *principe de précaution* ». Comme cela a été théorisé, l'esprit de l'approche de précaution correspond à une méthode à suivre de la part des autorités pour assurer l'objectif de durabilité de l'exploitation des ressources halieutiques, en prenant d'autant de précautions que les données sont peu fiables ou inadéquates. L'emploi du terme « *approche* » suggère une certaine flexibilité dans la gestion des ressources halieutiques afin d'adopter le cas échéant les mesures correctives nécessaires. Cela diffère du principe de précaution qui énonce de manière abrupte que des mesures de précaution, qui se traduisent notamment par des normes précises, doivent être mises en œuvre pour éviter des pollutions et des dommages irréversibles à l'environnement et aux êtres vivants<sup>27</sup>.

Pourtant, nous venons de voir que la CITES se réfère dans cette résolution au « *principe de précaution* ». Mais il faut tenir compte des autres versions linguistiques de cette résolution. Selon l'article 10 du règlement intérieur de la CoP, il y a trois langues de travail, l'anglais, l'espagnol et le français, et les décisions ou résolutions adoptées ont la même valeur dans ces trois langues. Ainsi, dans la version anglaise, la résolution d'origine Conf.9.24 mentionnait le « *precautionary principle* » tandis que la version révisée Conf.9.24 (Rev. CoP17) se réfère, elle, à « *precautionary approach* ». Quant à l'espagnol, les expressions « *principio de cautelar* » et « *criterio de precisión* » sont utilisées (dans l'accord de 1995 des Nations Unies, l'intitulé de l'article 6 concernant l'approche de précaution est « *criterio de precaución* »). Il est donc difficile de savoir si la CITES se base sur l'approche ou le principe de précaution<sup>28</sup>, sauf à prendre en compte le fait que les débats pour les amendements à cette résolution se sont probablement déroulés en anglais, mais cela ne peut constituer qu'un indice qui est cependant sans valeur juridique.

---

<sup>24</sup>« La CoP ... décide qu'en examinant toute proposition d'amender l'annexe I ou l'annexe II, les Parties appliquent le principe de précaution, de sorte que l'incertitude ne soit pas invoquée comme raison de ne pas agir au mieux de l'intérêt de la conservation de l'espèce »

<sup>25</sup> Principe 15: « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

<sup>26</sup> Ce préambule indique : « En examinant les propositions d'amendement des annexes I ou II, les Parties, en vertu du principe de précaution et en cas d'incertitude concernant soit l'état d'une espèce, soit les effets du commerce sur sa conservation, agiront au mieux dans l'intérêt de la conservation de cette espèce et adopteront des mesures proportionnées aux risques prévus pour l'espèce en question. »

<sup>27</sup> S.M. Garcia *The Precautionary Approach to Fisheries and its Implications for Fishery Research, Technology and Management: An Updated Review* in FAO Fisheries Technical Paper 350/2, *Precautionary approach to fisheries - Part 2: Scientific Paper*, 1996.

<sup>28</sup> La même imprécision existe dans les recommandations et conclusions émises par le Secrétariat ; cf. *supra* note 19.

Quoi qu'il en soit du débat entre principe ou approche de précaution, on peut émettre des doutes sur l'adéquation des mesures de précaution prises jusqu'à maintenant à l'égard des requins au vu de la situation de leurs populations. En effet, les requins sont des espèces à croissance lente et à faible renouvellement. A la différence des poissons osseux où la fécondation se fait dans l'eau, pour les poissons cartilagineux, la fécondation se fait par accouplement et la plupart des espèces sont ovovivipares ou vivipares, avec souvent une gestation longue et un faible nombre de petits ; cela implique que la restauration d'une espèce qui est en danger peut s'avérer très difficile. D'après une étude réalisée par le Groupe spécial de l'UICN sur les requins et publiée en 2014<sup>29</sup>, en se basant sur les critères de la liste rouge de cette organisation, environ le quart des poissons cartilagineux sont menacés. Dans ces conditions, il n'est pas sûr que des mesures de précaution suffisantes aient été adoptées pour éviter un déclin général des espèces de requins, que ce soit dans le cadre des ORGP ou dans celui de la CITES. Cela pose par ricochet, pour ce qui concerne spécifiquement la CITES, la question de l'adéquation des critères d'amendement contenus dans la résolution Conf.9.24 (Rev. CoP17) aux objectifs de cet accord.

---

<sup>29</sup> Nicholas Dulvy et al. *Extinction risk and conservation of the world's sharks and rays* in eLIFE 2014;3:e00590 <https://doi.org/10.7554/eLife.00590.002> ; voir aussi la page d'accueil du Groupe spécial requins de l'UICN à <https://www.iucnssg.org/global-analyses.html>