



Conseil économique et social

Distr.: Générale
26 février 2002

Français
Original: Anglais

Commission pour la prévention du crime et la justice pénale

Onzième session

Vienne, 16-25 avril 2002

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

Coopération internationale en matière de lutte contre la criminalité transnationale

Progrès réalisés dans l'application de la résolution 2001/12 du Conseil économique et social sur le trafic illicite d'espèces de faune et de flore sauvages protégées

Rapport du Secrétaire général**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-2	2
II. Trafic illicite d'espèces de faune et de flore sauvages protégées	3-29	2
A. Aperçu préliminaire de l'action des principales organisations compétentes	3-13	2
B. Évaluation de l'ampleur et de la portée de ce type de criminalité	14-18	6
C. Implication de groupes criminels organisés	19-24	7
D. Évaluation de la répression	25-29	8
III. Accès illicite aux ressources génétiques	30-54	9
A. Cadre juridique pertinent	30-40	9
B. Évaluation préliminaire des problèmes rencontrés	41-47	11
C. Solutions éventuelles en cours d'examen	48-53	13
D. Implication de groupes criminels organisés	54	14
IV. Conclusions	55-56	15

* E/CN.15/2002/1.

** La présentation du présent rapport a été retardée du fait des longues consultations menées avec les organisations compétentes.



I. Introduction

1. Par sa résolution 2001/12 du 24 juillet 2001, intitulée “Trafic illicite d’espèces de faune et de flore sauvages protégées”, le Conseil économique et social a prié le Secrétaire général d’établir, en coordination avec les autres organismes compétents des Nations Unies, dans les limites des ressources existantes ou au moyen de contributions extrabudgétaires, un rapport analysant les dispositions juridiques internes, bilatérales, régionales et multilatérales et les autres documents, résolutions et recommandations pertinents qui portent sur la prévention du trafic illicite des espèces de faune et de flore sauvages protégées par des groupes criminels organisés, sur la lutte contre de telles pratiques et sur leur élimination. Il a également prié le Secrétaire général d’établir, en coordination avec les autres organismes compétents des Nations Unies, dans les limites des ressources existantes ou au moyen de contributions extrabudgétaires, un rapport analysant les dispositions juridiques internes, bilatérales, régionales et multilatérales et les autres documents, résolutions et recommandations pertinents qui portent sur l’accès illicite aux ressources génétiques et sur la mesure dans laquelle des groupes criminels organisés y sont impliqués.

2. Le Centre pour la prévention internationale du crime ne disposant que de ressources limitées et n’ayant eu que peu de temps pour s’engager dans une étude circonstanciée, le présent rapport n’est qu’un rapport d’étape destiné à donner à la Commission un aperçu préliminaire de l’action conduite par des organisations compétentes pour lutter contre le trafic d’espèces de faune et de flore sauvages protégées et l’accès illicite aux ressources génétiques, et à lui présenter une brève évaluation de la portée et de la nature de ce type de criminalité et des problèmes de répression (pour l’élément “trafic”) et des solutions en cours d’examen (pour l’élément “accès”) et une brève description de l’implication de groupes criminels organisés (pour les deux éléments). De nombreuses organisations internationales (dont l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO), le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, le secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction, le Conseil de

coopération douanière (aussi appelé Organisation mondiale des douanes) et l’Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL) et plusieurs organisations non gouvernementales actives dans ce domaine (l’Union mondiale pour la nature et le programme de contrôle du commerce d’espèces de faune et de flore sauvages connu sous le nom de TRAFFIC)¹ ont été recensées, et des contacts ont été établis avec elles. Elles ont été invitées à communiquer les documents qu’elles jugeaient pertinents pour donner suite au mandat confié par le Conseil économique et social.

II. Trafic illicite d’espèces de faune et de flore sauvages protégées

A. Aperçu préliminaire de l’action des principales organisations compétentes

1. Secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction

3. Le secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d’extinction, sis à Genève, est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention, qui a été ouverte à la signature le 3 mars 1973. La Convention est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975, a été modifiée par la suite, et compte actuellement 157 parties. Elle régit le commerce international des spécimens des espèces de faune et de flore sauvages qui y sont visées, c’est-à-dire l’exportation, ou la réexportation, et l’importation d’animaux ou de plantes, vivants ou morts, de parties d’animaux ou de plantes ou de produits obtenus à partir d’animaux ou de plantes. Ce commerce est soumis à un régime de permis et de certificats qui ne peuvent être délivrés que sous certaines conditions précises et qui doivent être produits avant que les spécimens ne soient autorisés à quitter un pays ou à y entrer. Les espèces animales et végétales visées, qui sont soumises à des règlements qui varient selon l’espèce, sont énumérées dans trois annexes. À l’annexe I, sont énumérées environ 800 espèces animales et végétales menacées d’extinction dont le commerce doit être assujéti à un règlement particulièrement strict et n’est autorisé que dans des circonstances exceptionnelles. L’annexe II

énumère les espèces qui ne sont pas forcément menacées d'extinction mais qui sont susceptibles de l'être si leur commerce n'est pas rigoureusement réglementé. Enfin, l'annexe III énumère les espèces qui sont soumises à un règlement à l'intérieur de la juridiction d'une Partie à la Convention. Contrairement aux espèces inscrites aux annexes I et II à la majorité des deux tiers de la Conférence des Parties à la Convention, les espèces figurant à l'annexe III peuvent y être inscrites par les Parties de leur propre initiative. Les Parties sont tenues de présenter chaque année un rapport sur le commerce des espèces, et tous les deux ans un rapport sur les mesures législatives, réglementaires ou administratives qu'elles ont prises pour donner effet aux dispositions de la Convention.

4. Aux termes du paragraphe 1 de l'article VIII de la Convention, les Parties prennent les mesures législatives appropriées en vue d'appliquer les dispositions de la Convention et d'interdire le commerce de spécimens en violation desdites dispositions. Ces mesures comprennent: a) des sanctions pénales frappant soit le commerce, soit la détention de tels spécimens, soit les deux; b) la confiscation ou le renvoi à l'État d'exportation de tels spécimens. Cela ne signifie pas nécessairement que les Parties doivent conférer au commerce illicite d'espèces de faune et de flore sauvages le caractère d'infraction pénale: elles peuvent opter afin de la combattre pour des mesures purement administratives. L'application de la Convention ne peut s'avérer efficace que si les États Parties prennent les mesures voulues pour donner effet à ses dispositions. La législation interne fait l'objet d'un examen, et une assistance est fournie dans le cadre du projet relatif aux législations nationales² du secrétariat de la Convention. Selon les informations communiquées par ce dernier, 136 des 146 États Parties avaient fait l'objet d'une évaluation fin 2000, dont 37 seulement (soit 26 %) suivaient de très près les dispositions de la Convention et 47 (soit 32 %) ne répondaient pas aux critères, pas même en partie³.

5. Le secrétariat de la Convention établit pour chaque réunion de la Conférence des Parties un état des manquements présumés aux dispositions de la Convention, qui a pour objet de donner aux Parties une vue d'ensemble du commerce illicite et de cerner les grands problèmes liés à la délivrance et à l'acceptation des documents prévus par la Convention. Il importe à ce propos de mentionner que le secrétariat de la Convention a mis au point un système informatisé

connu sous le nom de TIGERS (Trade Infraction and Global Enforcement Recording System), qui permet de traiter les informations de diverses sources concernant les infractions et le commerce illicite liés à la faune et à la flore sauvages, de déterminer l'évolution de la criminalité dans ce domaine et les méthodes et les itinéraires de ce commerce. Dans le cadre du suivi de la mise en œuvre de la Convention, le secrétariat a établi des relations de travail étroites non seulement avec des services de répression à vocation régionale et nationale mais aussi avec l'Organisation mondiale des douanes et Interpol. Il procède d'autre part à des missions de vérification et d'évaluation dans les États Parties à la Convention. La plus récente de ces missions, entreprise avec un membre du Groupe de travail d'Interpol sur la criminalité relative à la faune et à la flore sauvages a été effectuée en Fédération de Russie, où une étude approfondie du commerce du caviar a été réalisée. Un rapport confidentiel a été communiqué aux organismes publics de la Fédération de Russie, portant notamment sur les sujets suivants: exportation du caviar vers les marchés internationaux; contrôle du commerce intérieur du caviar; activités de lutte contre le braconnage; lutte contre la criminalité organisée; participation éventuelle de négociants exerçant des activités licites à des activités illicites; et législation. Autre innovation récente, une Équipe spéciale CITES sur le Tigre (ES-TIGRE) a été créée, qui a défini les domaines dans lesquels elle concentrerait son action initialement: collecte, analyse et diffusion de l'information; directives à l'intention des services chargés de faire respecter les lois relatives à la faune sauvage; et formation⁴.

2. Organisation mondiale des douanes

6. Le 4 juillet 1996, le secrétariat de l'Organisation mondiale des douanes et le secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ont signé un mémorandum d'accord définissant le cadre juridique de la coopération internationale entre eux et prévoyant l'échange d'informations réglementées, l'établissement d'une synergie entre les administrations douanières et les organes de gestion au niveau national, ainsi que la sensibilisation et la formation des agents des services compétents⁵. Installés aux frontières et occupant de ce fait un emplacement stratégique, les postes des douanes sont tout à fait indiqués pour veiller à ce que la Convention sur le commerce international des

espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction soit appliquée de façon satisfaisante. Le secrétariat de la Convention est représenté à toutes les réunions de l'Organisation mondiale des douanes et du Groupe de travail d'Interpol sur la criminalité relative à la faune et à la flore sauvages. L'Organisation a incorporé récemment des groupes spécialisés comme le Groupe de travail Organisation mondiale des douanes/Convention dans son groupe de travail plus large "Protection de la société", qui traite de toute une série d'activités délictueuses transfrontières et internationales, dont le blanchiment d'argent et le trafic de drogues, d'armes, de biens culturels, de flore et de faune sauvages, de véhicules volés, etc. Il s'agit du principal groupe avec lequel le secrétariat de la Convention a des relations de travail, outre les relations de travail qu'il a établies avec la Direction du Système harmonisé et le Sous-Comité scientifique de l'Organisation. Des agents des douanes participent aux séminaires de formation concernant la Convention organisés par le secrétariat de la Convention, le secrétariat de l'Organisation et certains États aux niveaux national et international. Les organisateurs établissent à leur intention des documents et des trousseaux de formation spécifiques en plusieurs langues. Le secrétariat de la Convention compte aussi de nombreux spécialistes des questions douanières qui apportent leur concours à la formation de leurs collègues et à leur sensibilisation.

7. En outre, le secrétariat de l'Organisation mondiale des douanes aide les États membres de l'Organisation à diffuser des informations et des renseignements à travers le réseau des bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement, en faisant appel au réseau de mise en application douanière. L'Organisation compte à travers le monde 11 bureaux régionaux de liaison chargés du renseignement, et 120 administrations douanières sont reliées à ce réseau, lequel vise à compiler les données de toutes sources sur les saisies opérées dans le cadre d'infractions douanières et à analyser les informations nationales, régionales et mondiales en matière de saisies de manière à dégager les tendances et méthodes de contrebande nouvelles ou inhabituelles. Le réseau de mise en application douanière offre un système d'analyse et de communication de l'information douanière qui a pour objet de lutter contre les infractions douanières. Il repose sur la technologie d'Internet et constitue un système efficace, sûr et peu

onéreux qui fonctionne 24 heures sur 24. La base de données est protégée, seuls y ayant accès sont ceux qui disposent d'une adresse reconnue, et les informations communiquées sont chiffrées. Il s'agit là d'un moyen efficace qui permet aux administrations douanières du monde entier d'échanger des informations en toute sécurité.

8. Par ailleurs, l'Organisation mondiale des douanes diffuse à ses membres des instruments juridiques relatifs à l'échange d'informations et à la coopération, aux niveaux international, régional et bilatéral, entre les administrations douanières. La Convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières (Convention de Nairobi) a été signée en juin 1977 et ratifiée par 40 États membres de l'Organisation. Il existe d'autres accords pertinents, comme l'Accord bilatéral type et les recommandations et résolutions de l'Organisation.

9. Ces instruments offrent un moyen supplémentaire de renforcer la coopération internationale, non seulement au sein de la communauté douanière mais aussi avec d'autres partenaires, à tous les niveaux. Leur application accroît l'efficacité des administrations douanières, facilitant leurs tâches quotidiennes et stimulant et améliorant leur action.

3. Organisation internationale de police criminelle

10. L'Assemblée générale d'Interpol a adopté en 1976 une résolution demandant aux États Membres de coopérer en cas d'infractions à la législation relative à la flore et à la faune sauvages. Établi en 1993⁶, le Sous-Groupe sur la criminalité relative à la faune et à la flore sauvages (dénommé actuellement Groupe de travail sur la criminalité relative à la faune et à la flore sauvages), a les objectifs suivants: améliorer les échanges d'informations (y compris les renseignements en matière criminelle) touchant les personnes et les sociétés qui se livrent au commerce illicite d'espèces de faune et de flore sauvages; apporter un appui aux enquêtes conduites sur les infractions à la législation sur la faune et la flore sauvages en améliorant les moyens de répression aux niveaux national, régional et international; échanger des informations sur les méthodes et tendances de ce commerce illicite de manière à mettre au point une démarche en amont; et élaborer des matériels de formation et d'information à l'intention des enquêteurs. Un ECO-message formaté

(où sont énumérés les domaines dans lesquels il est essentiel de disposer d'éléments permettant d'évaluer et d'analyser avec efficacité les informations fournies) a été mis au point, pour faciliter l'incorporation dans la base de données du secrétariat d'Interpol des informations sur les crimes contre l'environnement. Un groupe d'experts a mis au point un module de formation complet, et des stages ont été déjà organisés. Des stages régionaux sont prévus dans l'avenir. La coopération entre Interpol et le secrétariat de la Convention a débouché sur la signature, en octobre 1998, d'un mémorandum d'accord, qui sans lier formellement les autorités nationales, exhorte le secrétariat de la Convention et les services de répression – police et douanes – au niveau national à œuvrer ensemble pour lutter plus efficacement contre les infractions à la législation sur la flore et la faune sauvages. Un guide pratique sur la coopération entre le secrétariat de la Convention et Interpol a été établi en anglais, espagnol et français et distribué aux autorités compétentes.

4. Union européenne

11. L'Union européenne a donné effet aux obligations découlant de la Convention à travers le règlement n° 3626/82, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1984 et remplacé par le Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, qui prévoit depuis le 1^{er} juin 1997 un régime de contrôle et de sanctions⁷ plus strict visant essentiellement les espèces menacées d'extinction qui franchissent les frontières extérieures de l'Union européenne. Ce règlement a pour objet d'harmoniser les politiques des 15 États membres de l'Union européenne. La Commission européenne pilote un groupe de travail de surveillance qui se réunit chaque année en présence de représentants des services de police, des services des douanes et des autorités chargées de l'application de la Convention de ses États membres.

5. L'Équipe spéciale de l'Accord de Lusaka

12. L'Accord de Lusaka du 8 septembre 1994 est l'aboutissement de la première réunion des responsables des services africains chargés de l'application de la législation sur la faune et la flore sauvages, tenue à Lusaka en 1992. Les participants à la réunion ont décidé de mettre en place un mécanisme destiné à faciliter la coopération entre les services des

différents pays chargés de l'application de la législation sur la flore et la faune sauvages, l'Équipe spéciale pour les opérations concertées de coercition visent le commerce illicite de la faune et de la flore sauvages. Les parties à l'Accord, qui est entré en vigueur en décembre 1996, sont le Congo, le Kenya, le Lesotho, l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie et la Zambie. L'Afrique du Sud, l'Éthiopie et le Swaziland ont signé l'Accord. Chaque partie⁸ est tenue de prendre individuellement et conjointement des mesures appropriées conformément à l'Accord pour enquêter sur les cas de commerce illicite et engager des poursuites, en coopération avec l'Équipe spéciale⁹. Celle-ci, qui a son siège à Nairobi et que d'aucuns surnomment "l'Interpol africaine" pour la faune et la flore sauvages, entend harmoniser le traitement réservé dans la région aux contrevenants à la législation sur la faune et la flore sauvages. Dans l'intervalle, elle a participé à des enquêtes et produit des éléments de preuve dans des cas de commerce illicite d'espèces de faune et de flore sauvages, qui ont débouché sur d'importantes saisies d'ivoire.

6. Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

13. Lorsque le Canada, les États-Unis d'Amérique et le Mexique ont renforcé leurs liens économiques par l'Accord de libre-échange nord-américain, ils se sont aussi engagés à forger un nouveau partenariat dans le domaine de l'environnement. En 1993, les trois pays ont signé l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement et créé la Commission de coopération environnementale. L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement a notamment pour objet d'établir une coopération régionale aux fins de la conservation, de la protection et de l'amélioration de l'environnement. D'autre part, les parties à cet Accord se sont engagées à appliquer efficacement leur législation nationale relative à l'environnement, notamment celle qui concerne la protection de la flore et de la faune sauvages. Conformément à ces engagements, la Commission de coopération environnementale a mis en place en 1995 un programme de coopération aux fins de l'application de la législation environnementale qui sert de cadre à la coopération régionale et favorise l'échange de données d'expérience, la mise en place des moyens d'application et l'étude de solutions. Le Conseil de la Commission de coopération

environnementale a créé un groupe de travail nord-américain sur la coopération en matière d'application et d'observation de la législation environnementale, qui pilote la coopération régionale. Le Groupe nord-américain sur l'application de la législation sur la faune et la flore sauvages est constitué en un réseau d'agents des services chargés de l'application de la législation sur la faune et la flore sauvages et est membre du Groupe de travail, il est chargé de fournir des directives et de déterminer les priorités en matière de coopération régionale pour la protection de la faune et de la flore sauvages sur le continent, en particulier en ce qui concerne les engagements pris dans le cadre de la Convention.

B. Évaluation de l'ampleur et de la portée de ce type de criminalité

14. En l'absence de registre exhaustif et fiable sur le trafic d'espèces de faune et de flore sauvages et d'indicateurs concernant le nombre de cas non détectés¹⁰, il est difficile d'évaluer la portée et la nature du problème. Comme il est rarement porté plainte, les fonctionnaires chargés de l'application de la législation ne peuvent que tenir un registre des cas détectés ou des saisies opérées: l'image ainsi obtenue ne peut être que partielle. Il ressort cependant de l'estimation faite récemment par les États-Unis, que le trafic d'espèces de faune et de flore sauvages rapporte environ entre 2 milliards et 3,5 milliards de dollars des États-Unis par an¹¹. Dans le monde, le commerce, licite et illicite, d'espèces de faune sauvage (animaux morts ou vivants) et de flore sauvage, et les produits qui en sont dérivés comme l'ivoire, les peaux, le corail, les médicaments, etc., représenteraient plusieurs milliards de dollars des États-Unis par an. Le Fonds mondial pour la nature estime le total à 20 milliards de dollars des États-Unis¹².

15. Il apparaît des statistiques disponibles sur le commerce mondial d'animaux, de plantes et de leurs produits qu'il est des pays qui sont presque exclusivement des pays exportateurs (ou producteurs) et d'autres qui sont essentiellement des pays importateurs (ou consommateurs)¹³. Ces derniers sont souvent des réexportateurs de produits finis. Les pays exportateurs se trouvent en Afrique, en Amérique centrale et en Amérique du Sud, en Asie et en Europe de l'Est; les pays consommateurs se trouvent en

Amérique du Nord, en Asie orientale (Chine, Japon, Région administrative spéciale de Hong Kong, République de Corée et Singapour), en Asie occidentale et en Europe occidentale. Certains pays (Canada, Australie, Afrique du Sud) sont à la fois des pays consommateurs et des pays producteurs.

16. Les animaux vivants sont dissimulés dans des compartiments secrets, des conteneurs, sous des vêtements ou dans des bagages et exportés ou importés en contrebande ou sont déclarés ouvertement à la frontière mais accompagnés de faux documents pour faire passer leur importation pour légale. Les acheteurs d'animaux vivants au bout de la chaîne sont souvent des particuliers, soit qu'ils élèvent des animaux de compagnie vivants soit qu'ils collectionnent des espèces menacées d'extinction comme les faucons ou les reptiles exotiques.

17. Les animaux et les parties d'animaux font l'objet de contrebande à des fins commerciales ou personnelles et servent à l'alimentation (viande de brousse, caviar, par exemple) ou à la fabrication de produits de luxe (châles confectionnés avec de la laine de l'antilope tibétaine), de médicaments (plus particulièrement pour la médecine traditionnelle chinoise, qui utilise par exemple les cornes de rhinocéros) ou de cosmétiques.

18. La menace que fait peser le commerce des espèces de faune et de flore sauvages se fait de plus en plus sentir. Par exemple, selon les conclusions du premier rapport circonstancié sur le trafic d'animaux, établi par le réseau national brésilien contre le trafic d'espèces de faune sauvage¹⁴, ce trafic au Brésil a atteint des niveaux sans précédent. Les oiseaux représentent 82 % du commerce illégal, les mammifères 14 % et les serpents 3 %. Selon un rapport officiel, le nombre d'animaux découverts par la police est passé de 23 100 en 1988 à 61 182 en 2000. On peut noter aussi dans ce rapport, qui comprend des cartes détaillées des itinéraires empruntés par les trafiquants pour acheminer leurs cargaisons d'animaux vivants de toutes sortes, allant de perroquets rares à des serpents mortels, que la police n'intercepte que 0,45 % du nombre total d'animaux passés en contrebande chaque année. De même, la Colombie et le Pérou abritent des trafiquants d'espèces de faune favorites: le Pérou est le premier terrain de chasse d'iguanes, de crocodiles et d'anacondas, et en Colombie, plusieurs espèces de perroquets sont en voie d'extinction du fait du

braconnage¹⁵. De leur côté, l'Argentine, le Mexique, le Paraguay et l'Uruguay semblent servir des pays de transit vers l'Asie, l'Europe et les États-Unis. Des pays d'Afrique, d'Asie et d'Europe de l'Est sont aux prises avec les mêmes problèmes et craignent de voir leur biodiversité anéantie.

C. Implication de groupes criminels organisés

19. Des recherches préliminaires font ressortir le caractère hautement organisé du commerce illégal d'espèces protégées¹⁶. Le trafic d'animaux et de plantes nécessite moins d'investissements et est moins risqué que le trafic de drogues, quoique très lucratif. La poudre de corne de rhinocéros peut valoir, au poids, plus que l'héroïne ou la cocaïne. Certains perroquets rares pouvaient se vendre, au marché noir, des dizaines de milliers de dollars des États-Unis. D'après plusieurs observateurs, le fait que la surveillance n'est guère rigoureuse et que les peines appliquées ne sont pas sévères n'a pas échappé aux organisations criminelles.

20. L'existence de liens entre le trafic d'animaux et de plantes et des organisations criminelles traditionnelles a été établie par diverses sources. On sait depuis longtemps que le commerce illicite d'ivoire contribue au financement de groupes rebelles dans certaines parties de l'Afrique et certains indices donnent à penser que le commerce illicite d'espèces de faune et de flore sauvages sert à financer des groupes terroristes. Le secrétariat de la Convention a été informé que dans plusieurs régions d'Asie et d'Afrique, des groupes d'insurgés se livrent au braconnage et prélèvent un "impôt" sur les dépouilles, bois, défenses, etc. et les produits dérivés qui passent illégalement les frontières. Selon des experts¹⁷ en faune et flore sauvages, des gangsters chinois, japonais, italiens et russes sont largement impliqués dans le commerce illicite d'espèces de faune et de flore sauvages. Des triades, telles que le groupe Wo Shing Wo et 14K, font passer clandestinement de l'ivoire, de la corne de rhinocéros, des ailerons de requin et des ormeaux en Afrique du Sud¹⁸. Galster¹⁹ parle d'un commerce illicite bien financé et hautement organisé de viande de baleine. La mafia napolitaine serait derrière le commerce illicite d'espèces de perroquets menacées d'extinction²⁰. Certains chasseurs de tigres²¹ et d'ours²² auraient des liens avec des groupes

criminels organisés en Fédération de Russie. En outre, il semble que ces groupes auraient fait main basse sur environ 90 % des prises d'esturgeons en 1995 dans le bassin septentrional de la Caspienne.

21. Il y a aussi des exemples de contrebande mixte d'espèces de faune et de flore sauvages et de drogues, en particulier en Amérique latine. D'après certaines informations, un cartel de la drogue colombien, le cartel de Cali, ferait passer clandestinement dans les mêmes envois de la drogue et des produits animaliers ou végétaux aux États-Unis. Ces allégations sont confirmées par Galster²³ qui rend compte d'enquêtes clandestines, menées par l'Endangered Species Project, d'où il ressort que des organisations criminelles déploient leurs tentacules dans pratiquement toutes les parties du monde²⁴. Le rôle croissant des trafiquants de drogues mexicains a aussi été relevé. Est également mentionné dans le relevé des infractions établi par le secrétariat de la Convention un trafic mixte de perroquets et de drogues de la Côte d'Ivoire vers Israël²⁵. D'après le Réseau national brésilien contre le trafic d'animaux sauvages²⁶, sur les quelque 400 groupes criminels qui se livrent à la contrebande d'animaux, 40 % sont impliqués dans d'autres activités criminelles, en particulier le trafic de drogues; une affaire célèbre de cocaïne retrouvée dans des boas constricteurs vivants expédiés à l'étranger est donnée comme exemple²⁷. Le lien entre le trafic d'animaux et la contrebande de drogues est confirmé par des agents du Fish and Wildlife Service des États-Unis, qui indiquent que les contrebandiers troquent souvent de la drogue contre des espèces animales menacées d'extinction²⁸, créant ainsi une forme particulière de blanchiment d'argent.

22. Toutefois, d'après d'autres sources, les formes traditionnelles d'organisations criminelles se livrant au trafic de drogues, d'armements et d'êtres humains et à la contrebande ne sont, à ce stade, impliquées que de façon marginale. Selon le rapport national du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à la réunion de juin 1999 des sept grands pays industrialisés (Groupe des Sept) et la Fédération de Russie²⁹, on ne dispose guère de preuves attestant que des groupes criminels organisés se trouvent déjà impliqués à grande échelle dans la criminalité touchant l'environnement. Mais, même si tel est le cas, la détection étant ce qu'elle est et vu le peu de sévérité des peines, il est improbable qu'à l'avenir la criminalité organisée ne se lance pas dans ce business.

23. La plupart des trafiquants qui sortent en fraude des espèces de faune ou de flore sauvages opèrent sans doute encore dans leur propre domaine, ce qui signifie qu'il y a un marché occulte derrière le commerce licite d'animaux et de plantes exotiques et qu'apparaît un nouveau type d'organisation criminelle spécialisée dans la faune et la flore sauvages.

24. Bref, s'agissant de ce type de criminalité, il est essentiel de garder à l'esprit la diversité des formes d'organisation criminelle possibles:

a) Le groupe criminel organisé "généraliste" qui se livre à toute une gamme d'activités, dont le trafic d'espèces menacées d'extinction, n'est qu'une de ces formes. L'activité des groupes de ce type sur ce marché illégal particulier peut être occasionnelle ou habituelle, selon l'évaluation du risque et des profits possibles et selon l'existence de marchés parallèles et la demande de produits. Les organisations criminelles chinoises, par exemple, ont tendance à se livrer régulièrement au trafic d'espèces menacées d'extinction en partie à cause de la demande de produits dérivés de ces espèces, qui sont largement utilisés dans la médecine chinoise traditionnelle.

b) Les réseaux de contrebande qui font passer à travers les frontières toutes sortes de produits illicites ou volés, ou de produits dont les échanges sont réglementés, et pour lesquels les espèces menacées d'extinction sont un "produit" comme un autre. Au milieu des années 90, par exemple, le Global Survival Network, organisation non gouvernementale basée aux États-Unis, s'est rendu compte que les groupes qui se livrent au trafic de femmes des pays issus de l'ex-Union soviétique, et font passer celles-ci en Europe occidentale et ailleurs pour la prostitution, se livrent également au trafic de tigres de Sibérie.

c) Les réseaux qui, au lieu de se lancer dans toutes sortes d'activités criminelles, se spécialisent dans la contrebande d'espèces menacées d'extinction. Il est probable qu'ils aient basculé de l'import-export licite d'oiseaux et autres animaux dans l'illégalité³⁰. Ce processus peut être progressif ou soudain.

d) Toutes ces organisations criminelles ont cependant un point commun: elles sont tributaires, pour opérer avec succès sur les marchés illicites, de la connivence et de la collusion de personnes et de groupes qui présentent à la face du monde une apparence de légitimité. En fait, une grande partie de la

demande émane de particuliers ou de zoos ou parcs animaliers peu scrupuleux, qui se préoccupent plus de satisfaire leur passion ou la curiosité de leurs clients que de la légalité.

D. Évaluation de la répression

25. Des enquêtes menées dans le monde entier ont abouti à d'importantes saisies, sur le fondement des dispositions de la Convention, d'animaux vivants ou morts et de produits animaliers. Cependant, la menace que représente le commerce illicite d'espèces de faune et de flore sauvages n'est encore bien comprise ni par les décideurs publics, ni par les tribunaux, ni par le public.

26. Les peines dont sont punies les violations des lois sur le commerce d'espèces de faune et de flore sauvages varient considérablement chez les États membres du secrétariat de la Convention. La Chine a condamné à mort plusieurs trafiquants, et le secrétariat a connaissance du cas d'au moins deux criminels qui ont été condamnés en Chine à l'emprisonnement à vie en 2001. Aux États-Unis, une société d'importation de caviar s'est vue infliger une amende de plus de 10 millions de dollars des États-Unis. Au Royaume-Uni, les importateurs clandestins d'espèces de faune ou de flore sauvages sont passibles de peines pouvant aller jusqu'à sept années d'emprisonnement³¹, mais en Belgique, la peine maximale, en cas de la violation de la Convention, est de trois mois³². Au Brésil, il n'y a pratiquement que des peines d'amende, bien qu'il y ait aussi de rares exemples de peines d'emprisonnement, dont au moins une d'un an³³. Dans certains États membres, ainsi qu'on l'a mentionné plus haut, le commerce illicite d'espèces de faune et de flore sauvages n'est même pas une infraction pénale mais relève du droit administratif.

27. Les violations des règlements en matière de commerce d'espèces de faune et de flore sauvages étant souvent jugées sans grande importance, des sanctions appropriées sont rarement appliquées. En outre, puisque ce commerce illicite n'est souvent considéré que comme une infraction mineure, les contrebandiers peuvent s'en tirer avec un simple avertissement. La plupart des systèmes nationaux de détection et de répression ont besoin, pour renforcer leurs compétences et leur capacité d'intervention, d'une meilleure dotation en effectifs et de faire prendre

conscience au public en général, et à leur personnel en particulier par le biais de la formation continue, de toutes les implications de ce commerce illicite.

28. Les investigations concernant la criminalité liée à la faune et la flore sauvages doivent être adaptées au caractère organisé de ce type de criminalité. Le secrétariat de la Convention estime que l'utilisation de chiens entraînés à détecter le musc et les produits à base de musc dans les cargaisons et les bagages de passagers, pourrait, étant donné l'odeur particulièrement forte du musc brut, être très efficace à certains postes frontière³⁴. Les profils d'ADN sont régulièrement utilisés pour combattre le commerce illicite de caviar. Le secrétariat de la Convention s'emploie activement à mieux faire prendre conscience du parti que les services de détection et de répression peuvent tirer de la criminalistique. Des méthodes telles que l'utilisation de faux documents et d'itinéraires soigneusement planifiés nécessitent aussi l'intervention de services d'enquête et de poursuite spécialisés.

29. Le trafic a de toute évidence une dimension mondiale, et sont concernés non seulement les pays d'origine mais aussi les pays de transit, où de faux certificats sont établis, où les produits sont reconditionnés et où la distribution finale est organisée. De plus, les nouvelles possibilités qu'offre l'Internet semblent déjà être largement mises à profit pour le commerce illicite d'espèces menacées d'extinction. Ce type de criminalité ne peut donc être combattu de façon efficace unilatéralement, quelle que soit l'ampleur de l'effort consenti, mais exige, si l'on veut aboutir à des résultats, une coopération internationale³⁵.

III. Accès illicite aux ressources génétiques

A. Cadre juridique pertinent

1. Conventions et traités internationaux

a) Convention sur la diversité biologique

30. Cent quatre-vingt deux parties ont jusqu'à présent ratifié la Convention sur la diversité biologique du 5 juin 1992, ou y ont adhéré³⁶. Le secrétariat de la Convention, qui a son siège à Montréal, est chargé d'aider les Parties à appliquer la Convention, ainsi que de la coordination des activités avec d'autres organes

internationaux. Les fonctions du secrétariat sont exposées à l'article 24 de la Convention.

31. L'article 2 de la Convention définit les "ressources génétiques" comme incluant tout "le matériel génétique ayant une valeur effective ou potentielle". Le "matériel génétique" est à son tour défini comme "le matériel d'origine végétale, animale, microbienne ou autre, contenant des unités fonctionnelles de l'hérédité". Il convient de noter que la Convention ne donne pas de définition de "l'accès illicite". Son article 15 se contente d'indiquer le cadre général dans lequel doit s'inscrire l'accès aux ressources génétiques³⁷. Les activités relevant des dispositions relatives aux ressources génétiques doivent aussi être compatibles avec d'autres dispositions de la Convention, telles que l'alinéa j) de l'article 8, qui prévoit la préservation des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales. Les connaissances traditionnelles liées aux ressources biologiques sont un élément intangible de la ressource elle-même puisqu'elles offrent des pistes pour la mise au point de produits et de procédés utiles, ce qui permet à l'industrie moderne des biotechnologies de gagner du temps et de l'argent du fait qu'elle a moins à investir dans la recherche et la conception de nouveaux produits.

32. Les dispositions de la Convention qui prévoient l'accès aux ressources génétiques "à des conditions convenues d'un commun accord" permettent de déduire que l'accès à ces ressources et le partage des avantages qui en résultent, y compris les technologies, se fera essentiellement par le biais d'arrangements concernant l'accès et le partage des avantages. La Convention reconnaît qu'un large éventail d'acteurs seront appelés à avoir accès aux ressources et à en partager les avantages, dont les communautés locales et autochtones, les dépositaires de connaissances traditionnelles, des institutions scientifiques et universitaires et le secteur privé. Les dispositions exigeant que l'accès se fasse "à des conditions convenues d'un commun accord" et soit "soumis au consentement préalable donné en connaissance de cause" peuvent être interprétées comme s'appliquant à tous ces acteurs.

*b) Traité international sur les ressources
phytogénétiques pour l'alimentation et
l'agriculture*

33. Comme l'a souligné la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture de la FAO, il y a d'importantes différences entre les ressources génétiques à l'état sauvage et les ressources génétiques agricoles. Les mêmes cultures et les mêmes animaux domestiques se retrouvent dans de grandes parties du monde, et la valeur de ces ressources réside dans la diversité intraspécifique, qui est la base de l'amélioration des cultures et des espèces animales.

34. C'est la raison pour laquelle la FAO a récemment (2 novembre 2001) adopté – en conformité avec la Convention sur la diversité biologique – un traité ayant force obligatoire: le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Le Traité prévoit un système multilatéral d'accès et de partage des avantages (art. 10 à 13) pour "tout matériel d'origine végétale, y compris le matériel de reproduction et de multiplication végétative, contenant des unités fonctionnelles de l'hérédité", dont la liste figure dans l'annexe de la Convention. La notion de "droits des agriculteurs" visée à l'article 9 est analogue à la notion développée à l'alinéa j) de l'article 8 de la Convention sur la diversité biologique. Le Traité entrera en vigueur lorsqu'il aura été ratifié par 40 États.

2. Initiatives régionales

35. Comme suite à l'article 15 de la Convention sur la diversité biologique, des initiatives ont été prises au niveau régional pour aider les États de la région à appliquer cet article. On peut citer à cet égard: la Décision 391 de la Communauté andine sur un régime commun d'accès aux ressources génétiques, la Législation modèle africaine de l'Organisation de l'unité africaine pour la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des obtenteurs et pour les règles d'accès aux ressources biologiques, et le projet d'accord-cadre de l'Association des nations du Sud-Est (ANASE) sur l'accès aux ressources biologiques et génétiques.

*a) Décision 391 de la Communauté andine sur un
régime commun d'accès aux ressources
génétiques*

36. La Décision 391 de la Communauté andine³⁸, adoptée le 2 juillet 1996 par la Commission du Pacte andin pour la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela, est devenue un exemple d'instrument contribuant au développement du droit international et à l'élaboration de politiques concernant l'accès aux ressources génétiques et la protection des connaissances des peuples autochtones. La Décision instaure "le régime commun d'accès aux ressources génétiques" en vue "a) d'établir les conditions pour une participation juste et équitable aux avantages tirés de l'accès, b) d'établir la base aux fins de la reconnaissance et de la mise en valeur des ressources génétiques et de leurs produits dérivés ainsi que de leurs éléments intangibles, en particulier dans le cas des communautés autochtones, c) de promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité, d) de promouvoir le développement et le perfectionnement des capacités scientifiques, techniques et technologiques locales, nationales et régionales et e) de renforcer les capacités de négociation des États membres" (art. 2).

*b) Législation modèle africaine pour la protection
des droits des communautés locales, des
agriculteurs et des obtenteurs et pour les règles
d'accès aux ressources biologiques*

37. Adoptant la même approche que la Communauté andine, l'Organisation de l'unité africaine a élaboré, en septembre 2000, une législation modèle sur les droits des communautés et l'accès aux ressources biologiques en vue d'assurer l'application de l'article 15 et de l'article 8 j) de la Convention sur la diversité biologique (préambule). Comme dans la Décision 391 de la Communauté andine, le droit des communautés autochtones et des agriculteurs et obtenteurs de décider de l'accès aux ressources situées sur leurs territoires ou leurs terres, ainsi qu'à leurs connaissances, innovations et pratiques, font l'objet d'une attention particulière.

*c) Accord cadre de l'Association des nations de
l'Asie du Sud-Est sur l'accès aux ressources
biologiques et génétiques*

38. Les États membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) ont élaboré en février

2000 un accord cadre afin d'assurer l'uniformité et la cohérence des réglementations en matière d'accès, au sein de la région. Le projet de texte mentionne expressément que des mesures effectives et participatives doivent être appliquées, du consentement préalable donné en connaissance de cause jusqu'au niveau local (art. 2).

3. Mesures nationales

39. En sus de ces initiatives régionales, quelque 40 États ont déjà adopté ou sont en train d'élaborer des mesures législatives, administratives, ou de politique générale applicables à l'accès aux ressources génétiques sur leur territoire et au partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces dernières.

40. Bref, la plupart des échanges de ressources génétiques, là où ils sont réglementés, le sont par des instruments contractuels individuels de droit privé. Il n'y a pas d'accord international qui érige certains actes en infraction.

B. Évaluation préliminaire des problèmes rencontrés

41. L'accès va de pair avec le partage des avantages. Bien que le partage des avantages soit l'un des trois principaux objectifs de la Convention, il reste encore beaucoup à faire au niveau de l'application des systèmes nationaux d'accès aux ressources génétiques et à celui de la mise au point d'arrangements de nature à assurer un accès et un partage des avantages équitables.

1. Absence de "consentement préalable donné en connaissance de cause" – Violation des dispositions prévoyant le partage des avantages "à des conditions convenues d'un commun accord"

42. Les gouvernements de plusieurs États et des organisations non gouvernementales sont préoccupés par la gravité de ce qu'ils considèrent comme de la "biopiraterie": l'exploration systématique et l'appropriation de la diversité biologique et des connaissances autochtones à des fins commerciales, génétiques et biochimiques par le biais de l'établissement d'une cartographie des chromosomes des ressources génétiques et du dépôt de brevets sans

que les pays d'où proviennent ces ressources, y compris leurs communautés autochtones et locales, en soient informés ou consultés ou soient dûment indemnisés. Si les "bioprospecteurs" se contentent d'identifier les ressources biologiques et les connaissances traditionnelles ayant un potentiel commercial, les "biopirates" s'approprient ces ressources et connaissances ou les privatisent à des fins commerciales sans obtenir un consentement préalable donné en connaissance de cause et sans accorder une juste indemnisation.

43. Le cas de l'ayahuasca, plante cultivée par des communautés autochtones pour leurs cérémonies religieuses et pour la médecine traditionnelle dans toute l'Amazonie, peut être donné comme exemple. Un étudiant en pharmacologie a rapporté la plante d'Équateur aux États-Unis au milieu des années 80 et a déposé, auprès des autorités des États-Unis, une demande de brevet, lequel lui a été accordé en 1986. Les communautés autochtones ont eu vent de l'existence du brevet en 1994. Une demande de révision a été déposée auprès du Trademark and Patent Office des États-Unis en mars 1999, et le brevet a été annulé peu après³⁹. Le cas de l'ayahuasca n'est pas le seul de ce genre. En 1994, une université des États-Unis a fait breveter une variété de quinoa utilisée depuis longtemps par les agriculteurs andins. À l'initiative d'exportateurs boliviens, inquiets de l'effet potentiel du brevet sur leurs futures productions et exportations aux États-Unis, une campagne a été lancée; elle a pris fin en 1998, lorsque l'université a renoncé au brevet. Comme autres exemples, on peut citer le "sangre de drago" (plante cultivée par la population autochtone d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud), les "sweet genes" d'Afrique de l'Ouest, le safran des Indes et le "neem", arbre dont les utilisations sont largement connues et répandues en Asie et en Afrique de l'Est, qui ont été brevetés par de grandes compagnies pharmaceutiques.

44. Il faut bien dire cependant que le public a souvent une image très peu réaliste de la valeur des échantillons de ressources génétiques. Si certaines espèces, dans lesquelles est découverte une substance médicinale qui est synthétisée et brevetée, peuvent potentiellement fournir un produit ayant une grande valeur commerciale, ce n'est le cas que de très peu de plantes. La délégation des États-Unis à la réunion récente du Comité des ressources génétiques de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle

(OMPI) a noté que, dans la bioprospection, seul un échantillon sur 10 000 méritait une étude approfondie, et que les dépenses de recherche-développement et de mise en conformité étaient énormes⁴⁰.

2. Droits de propriété intellectuelle sur les produits mis au point en utilisant des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles

45. La Convention sur la diversité biologique n'indique pas clairement la façon dont les droits de propriété intellectuelle doivent être traités dans les accords sur l'accès aux ressources, alors que la plupart des problèmes sont liés à la question de ces droits sur les produits élaborés à partir de ressources fournies en vertu de ces accords. En outre, le débat international sur les droits de propriété intellectuelle et les ressources génétiques est très confus.

46. La question de savoir si des brevets peuvent être accordés sur des produits élaborés à partir de ressources génétiques est très controversée, comme le montrent les développements ci-après:

a) Parmi les États signataires de la Convention pour la protection de la propriété intellectuelle (Convention de Paris) de 1883, qui en 1988 étaient plus d'une centaine, 53 excluaient alors les plantes de la protection et 54 les animaux⁴¹. Parmi ces États se trouvaient les États Parties à la Convention européenne sur les brevets ainsi qu'un certain nombre de pays en développement⁴² qui avaient adopté la Loi type de l'OMPI sur les inventions à l'attention des pays en développement (volume I, brevets). Ces deux instruments disposent que ne peuvent faire l'objet de brevets les "variétés végétales ou animales et les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux et d'animaux", disposition qui s'est révélée ambiguë du fait que les définitions des "variétés" et des "procédés essentiellement biologiques" sont devenues floues à l'ère du génie génétique;

b) La conclusion de l'Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Accord sur les ADPIC) du 15 avril 1994⁴³ a compliqué la situation. En vertu du paragraphe 3 b) de l'article 27 de l'Accord, seuls peuvent être exclus de la brevetabilité les végétaux et les animaux autres que les micro-organismes et les "procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux". L'Accord énonce des normes minimales de protection contre les brevets, mais les pays membres de

l'Organisation mondiale du commerce sont libres de prévoir un niveau de protection plus élevé dans leur législation nationale. Ainsi, des pays comme l'Inde peuvent refuser les brevets sur les organismes vivants, à l'exception des micro-organismes et des procédés microbiologiques et non biologiques, conformément aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC. Si un autre pays, par exemple les États-Unis, décide pour sa part de délivrer des brevets sur des plantes ou autres organismes vivants, l'Inde ne peut s'y opposer. Reste que ces brevets seront valables seulement aux États-Unis, et non en Inde, dans la mesure où les brevets sont délivrés sur le fondement des lois nationales en la matière et ne peuvent donner lieu qu'à une application territoriale.

c) La question de la compatibilité de l'Accord sur les ADPIC avec la Convention sur la diversité biologique est examinée dans le cadre des discussions relatives à la révision de l'Accord sur les ADPIC menées au sein du Conseil des ADPIC. La Déclaration ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce adoptée à Doha le 14 novembre 2001 donne pour instruction au Conseil des ADPIC, dans la poursuite de son programme de travail, d'examiner la relation entre l'Accord sur les ADPIC et la Convention sur la diversité biologique.

d) Plusieurs cas de contestation de brevets déjà délivrés ont été signalés: la plupart du temps, l'existence de savoirs traditionnels prouvait que l'invention n'était pas nouvelle. Outre les cas de l'ayahuasca et du quinoa mentionnés plus haut, il convient de citer celui de la poudre de safran des Indes⁴⁴, dans lequel le Conseil indien de la recherche scientifique et industrielle est parvenu, en 1997, à convaincre le Patent and Trademark Office des États-Unis d'annuler un brevet sur l'utilisation de cette poudre comme cicatrisant, délivré à deux scientifiques américains. L'Office des brevets a statué que l'utilisation de cette épice populaire à des fins médicales n'était pas une nouvelle "invention" mais une pratique indienne traditionnelle millénaire. Le Conseil indien de la recherche scientifique et industrielle a produit des pièces qui renvoyaient à des textes anciens en sanskrit ainsi qu'un article publié en 1953 dans le *Journal of the Indian Medical Association*. De même, le brevet obtenu par une entreprise américaine sur un fongicide, dérivé des graines du neem, a été annulé par l'Office des brevets

européen en mai 2000 au motif qu'ils ne s'agissait pas d'une nouvelle technologie⁴⁵;

e) S'il n'est pas impossible d'obtenir la révocation d'un brevet, la tâche, outre qu'elle exige du temps et de l'argent, demeure difficile. Plusieurs États et organisations non gouvernementales demandent donc que les communautés autochtones et locales disposent de moyens juridiques et institutionnels appropriés pour faire reconnaître à l'échelle internationale leurs droits sur leurs savoirs traditionnels fondés sur des ressources biologiques. À la réunion du Comité du commerce et de l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce tenue les 5 et 6 juillet 2000⁴⁶, l'Inde a présenté une communication intitulée "Protection de la biodiversité et des savoirs traditionnels" dans laquelle elle demandait qu'une action internationale soit engagée pour lutter contre la biopiraterie et promouvoir le partage des avantages lorsque l'usage de ressources génétiques est légitime. Cet exposé a suscité le soutien d'un certain nombre de pays, dont le Brésil, Cuba, la Malaisie et le Pérou, qui ont fait valoir à leur tour la nécessité d'une action internationale en vue d'assurer l'élaboration de normes multilatérales minimales de protection des savoirs traditionnels

47. En ce qui concerne les ressources agricoles, le Traité international de 2001 sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture fait échapper les principales cultures alimentaires aux droits de propriété intellectuelle. Il reconnaît qu'une personne ne peut revendiquer des droits de propriété intellectuelle sur le matériel auquel elle a eu accès grâce au Système multilatéral d'accès et de partage des avantages établi par le Traité⁴⁷. Si un produit qui contient du matériel obtenu grâce au Système multilatéral est commercialisé, une part équitable des avantages découlant de cette commercialisation doit être versée sur un compte fiduciaire, sauf lorsque ce produit est disponible sans restriction pour d'autres bénéficiaires à des fins de recherche et de sélection, auquel cas le bénéficiaire qui commercialise le produit est encouragé à effectuer ce paiement⁴⁸.

C. Solutions éventuelles en cours d'examen

1. Création de normes minimales pour la protection des savoirs traditionnels

48. Malgré ce qui précède, les droits de propriété intellectuelle pourraient être un outil très utile pour assurer, par exemple, le partage des avantages grâce à la notion de propriété indivise, qui entraînerait celui des redevances d'exploitation des brevets. Il a été noté, dans un document rédigé par le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, que les droits de propriété intellectuelle peuvent contribuer à la mise en œuvre de certaines obligations découlant de la Convention⁴⁹. Pour ce faire, il faudrait ajouter dans les demandes de droits de propriété intellectuelle une rubrique concernant le respect des dispositions de la Convention relatives au "consentement préalable donné en connaissance de cause" et aux "conditions convenues d'un commun accord" et une rubrique concernant l'origine des ressources génétiques et/ou des savoirs traditionnels utilisés. La Décision 391 de la Communauté andine⁵⁰ offre un exemple intéressant de la manière dont ces questions peuvent être traitées. L'utilisation de savoirs traditionnels liés à la biodiversité peut offrir un motif de refus d'un brevet. En effet, comme le processus d'octroi d'un brevet requiert normalement la description de l'invention et des connaissances générales sur lesquelles celle-ci se fonde, les autorités pourraient rejeter une demande de brevet si l'existence de connaissances antérieures dans ce domaine montre que l'invention n'est pas nouvelle.

49. La Conférence des Parties à la Convention sur la biodiversité⁵¹ a invité des organisations telles que l'OMPI à étudier la question de l'intégration d'une disposition prévoyant la mention de l'origine des ressources génétiques, lorsque celle-ci est connue, au moment du dépôt des demandes de droits de la propriété intellectuelle, y compris de brevets. Un Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels et au folklore a été créé et a commencé à débattre de l'élaboration de clauses types de propriété intellectuelle pour les arrangements contractuels concernant l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages. L'OMPI a également créé une équipe d'experts sur les savoirs traditionnels, chargée d'examiner un projet de classification des ressources en savoirs traditionnels et

d'étudier la possibilité d'articuler cette classification et la classification internationale des brevets.

50. En outre, un certain nombre de pays (y compris les États membres de la Communauté andine, conformément à la Décision 391) sont d'avis qu'il est nécessaire d'élaborer des systèmes *sui generis* de protection des savoirs traditionnels⁵². Les Dispositions types de législation nationale sur la protection des expressions du folklore contre leur exploitation illicite et autre action dommageable, élaborées conjointement par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et l'OMPI, sont le premier modèle de système *sui generis* de protection des objets ayant trait aux savoirs traditionnels.

2. Renforcement et suivi des instruments existants et application de sanctions en cas de violation

51. Un instrument posant la règle du "consentement préalable donné en connaissance de cause" devrait prévoir des moyens d'évaluer ses effets dans la pratique et d'assurer le respect des conditions auxquelles le consentement a été donné⁵³. Pour pouvoir déceler les infractions aux règles régissant le consentement en connaissance de cause et le partage des avantages, il est nécessaire de mettre en place un bon système de surveillance. Il est en effet difficile de surveiller l'application des conditions d'accès et des arrangements de partage des avantages, en particulier lorsque ceux-ci mettent du temps à se concrétiser et que le produit est élaboré en dehors du pays d'origine.

52. Pour être efficace, un instrument doit prévoir, outre le droit et la capacité de surveiller des activités et de réunir des informations, des sanctions en cas de non-respect de ses dispositions. Or, contrairement à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction⁵⁴, qui traite du commerce ou de la possession d'espèces animales ou végétales protégées, la Convention sur la diversité biologique n'exige pas des États qu'ils incriminent les violations de ses dispositions. Pourtant, le fait de prévoir des sanctions en cas de non-respect des procédures concernant le consentement préalable en connaissance de cause et des accords d'accès faciliterait l'application de la Convention sur la diversité biologique. On peut à cet égard mentionner un autre instrument posant le consentement préalable en connaissance de cause comme règle, à savoir la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements

transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. En vertu de cet instrument, les Parties sont tenues de surveiller le "trafic illicite", défini à l'article 9, et de le réprimer par des sanctions pénales. On pourrait, en s'inspirant de la Convention de Bâle, sanctionner les infractions suivantes: exportation de ressources génétiques obtenues sans "consentement préalable donné en connaissance de cause"; exportation de ressources génétiques obtenues en violation de l'accord préalable; et usage de faux certificats d'exportation attestant l'acquisition "légal" de matériel génétique.

53. Le projet de Lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages résultant de leur utilisation⁵⁵ (élaboré par le Groupe de travail ad hoc à composition non limitée sur l'accès et le partage des avantages) comprend des dispositions relatives au suivi national, aux moyens de vérification dans les pays utilisateurs, au règlement des différends et aux réparations. L'article 59, dans lequel les États sont instamment priés de "prendre des mesures appropriées, effectives et proportionnées en cas de violation de règles nationales administratives, juridiques ou de politique générale destinées à mettre en œuvre les dispositions sur l'accès et le partage des avantages de la Convention sur la diversité biologique, y compris les exigences relatives au consentement préalable en connaissance de cause et les conditions mutuellement convenues", est formulé de telle sorte que l'instauration de ces sanctions constitue une simple possibilité ("les États pourront") et non une obligation. C'est aussi le cas des dispositions d'instruments régionaux tels que la Décision 391 de la Communauté andine⁵⁶ et la Législation modèle africaine⁵⁷.

D. Implication de groupes criminels organisés

54. Rien, à ce jour, n'indique que des groupes criminels organisés seraient impliqués dans l'accès illicite aux ressources génétiques. Cependant, l'absence d'indices tient peut-être au fait que ce marché se développe encore et présente donc des zones d'ombre. On peut toutefois s'attendre, s'il devait s'avérer que la demande de ces produits ne peut être satisfaite en raison d'obstacles réglementaires, à ce que

des groupes criminels organisés prennent place sur ce marché pour assurer l'offre.

IV. Conclusions

55. En ce qui concerne le trafic illicite d'espèces protégées de faune et de flore sauvages, de nombreuses mesures sont appliquées ou prévues par le secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et par des organisations non gouvernementales telles que TRAFFIC. Celle-ci a organisé, en novembre 2001, en partenariat avec le Centre de droit environnemental de l'Union mondiale pour la nature, un atelier destiné à des représentants d'organismes de l'Union européenne chargés de la réglementation du commerce des espèces sauvages, membres des ministères publics ou des services de poursuite et des organisations non gouvernementales, en vue de formuler des recommandations visant à améliorer l'application du Règlement européen (CE) n° 338/97. L'atelier a demandé l'élaboration de lignes directrices pour l'imposition de sanctions, la mise en place de réseaux chargés de faire respecter cette réglementation et le renforcement de la coopération entre les services de détection et de répression. Les initiatives prises aux niveaux national et régional peuvent servir d'exemples pour de nouvelles actions à l'échelle internationale. Pour éviter tout chevauchement avec les actions menées par des organisations spécialisées, les nouvelles recherches du Secrétariat de l'ONU pourraient être axées sur l'implication de groupes criminels organisés dans le trafic.

56. En ce qui concerne l'accès illicite aux ressources génétiques, toute nouvelle recherche devra tenir compte des initiatives lancées par le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique et les organisations pertinentes spécialisées dans les droits de propriété intellectuelle.

Notes

¹ TRAFFIC (Trade Records Analysis in Flora and Fauna in Commerce) est le plus important programme du monde de contrôle du commerce d'espèces de faune et de flore

sauvages et ses bureaux couvrent pratiquement le monde entier. Il est mené en partenariat par le Fonds mondial pour la nature et l'Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources qui travaillent en étroite collaboration avec le secrétariat de la Convention.

² Le projet, lancé en 1992, en est à sa troisième phase. Les progrès suivants ont été enregistrés en sept ans, depuis son lancement: a) analyse et examen (ou mise à jour) de la législation nationale de 136 Parties; b) recommandations sur la suspension du commerce avec certaines Parties pour non-respect des engagements; c) dans le cadre de l'assistance technique fournie aux Parties au titre de l'élaboration de leur législation nationale, mise au point par le secrétariat de documents techniques d'appui (listes, lois types, questionnaires, lignes directrices); et d) création par le secrétariat d'une base de données renfermant des conclusions sur le projet relatif aux législations nationales et d'autres informations d'ordre juridique. Voir le document présenté par le secrétariat de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction à la onzième réunion de la Conférence des Parties, qui a eu lieu à Nairobi du 10 au 20 mars 2000 (doc.11.21.1), p. 1.

³ Voir *ibid.*, annexe 2.

⁴ Voir « <http://cites.org/fra/notifs/2001/047.shtml> ».

⁵ « <http://www.wcoomd.org/ENF/CITES/BROCHE/27.htm> ».

⁶ « http://www.interpol.int/Public/Publications/ICPR/ICPR481_1.asp ».

⁷ Voir l'article 16 du Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil de l'Union européenne, en date du 9 décembre 1996.

⁸ Voir l'article 4 de l'Accord de Lusaka.

⁹ Voir l'article 5, par. 9, de l'Accord de Lusaka.

¹⁰ Interpol, Project PRIMATES. A strategic assessment of international wildlife crime, octobre 1999, p. 11, cité dans Svend Soyland "Criminal organizations and crimes against the environment – A desktop study" (Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice, Rome, 2000), p. 29.

¹¹ United States Fish and Wildlife Service, 26 juin 1998, cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p.28.

¹² Cité dans Soyland, "Criminal Organizations...", p.28.

¹³ « <http://www.wcoomd.org/ENF/BROCHE/17.htm> ».

¹⁴ Voir « <http://www.planetark.org/dailynewsstory.cfm/newsid/13298/story.htm> ».

- ¹⁵ Voir « <http://www.planet-pets.com/petperiodicals/petperiod270.htm> ».
- ¹⁶ Sources: TRAFFIC et Soyland, "Criminal organizations...". Comme exemple d'affaire importante concernant le trafic d'espèces de faune ou de flore sauvages, on peut citer l'affaire FUNDACEF, dans laquelle un ressortissant allemand a été condamné en Allemagne à trois années d'emprisonnement en décembre 2000 pour avoir introduit clandestinement dans le pays des animaux protégés en vue de les vendre à des zoos ou des parcs animaliers. Parmi ces animaux figuraient des espèces apparaissant sur la liste des spécimens d'espèces inscrites à l'annexe I de la CITES, telles que l'orang-outan, le gibbon de Java, le dragon de Komodo et la grue à crête rouge, et plus de 25 pays étaient impliqués. Toutefois, bien que l'accusation ait soutenu que l'on avait affaire en l'espèce à une activité criminelle organisée, les charges liées à la criminalité organisée n'ont pas été retenues.
- ¹⁷ Le *Los Angeles Times*, 1995, cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p. 29
- ¹⁸ L'Agence de presse Xinhua, 5 juillet 1995, cité dans E. Savona "Tendances récentes de la criminalité organisée en Europe, document de travail n° 18 Transcrim, groupe de recherche sur la criminalité transnationale, Université de Trente", (Trente, Italie, 1998), p. 67, cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p. 33.
- ¹⁹ S. Galster, ed., *Crime against Nature. Organised Crime and the Illegal Animal Trade. An investigative Report by the Endangered Species Project* (San Francisco, Californie, Earth Island Institute, 1996), cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p. 39.
- ²⁰ Communiqué de presse: Ministère de l'environnement, des transports et des régions du Royaume-Uni, 5 avril 1998, cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p. 36.
- ²¹ Galster, *Crime against Nature...*, cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p. 32.
- ²² P. Knights, ed., *From Forest to Pharmacy. Canada's Underground Trade in Bear Parts* (Investigative Network, 1995), cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p. 35.
- ²³ Galster, *Crime against Nature...*, cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p. 29.
- ²⁴ Communication personnelle du Endangered Species Project à Soyland, "Criminal organizations...", p. 29.
- ²⁵ P.P. Kievit, "The worldwide illegal trade in endangered species of wild flora and fauna" (Pays-Bas, Office de police national, Service de la criminalité portant atteinte à l'environnement, août 1998), cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p. 29.
- ²⁶ Voir la note 13 ci-dessus.
- ²⁷ Voir aussi « <http://www.smuggled.com/repdru1.htm> »: "Le 29 juin 1993, des agents du service de lutte contre les stupéfiants ont trouvé à l'aéroport de Miami 36 kilos de cocaïne enveloppée dans des préservatifs qui avaient été introduits dans des boas constricteurs."
- ²⁸ "The trade in drugs and wildlife", « <http://www.awionline.org/wildlife/aa-trade.htm> ».
- ²⁹ Rapport national du Royaume-Uni à la réunion du Groupe des Huit de juin 1999, cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p. 44.
- ³⁰ L'histoire de Tony Silva est intéressante. C'est celle d'un passionné d'oiseaux devenu l'un des rois de la contrebande d'animaux sauvages. Il fit pendant un temps figure d'autorité en matière de protection et d'élevage d'espèces menacées d'extinction, et il condamnait alors ceux qui faisaient passer leurs intérêts privés avant la survie des espèces de faune sauvage. Après avoir pendant plusieurs années légalement élevé des oiseaux, Silva bascula dans l'illégalité et l'élevage clandestin. Il se trouva par la suite à la tête d'opérations d'import-export clandestin, menées à grande échelle, d'animaux tels que des espèces menacées d'extinction de perroquets et d'aras en provenance de la forêt tropicale brésilienne. Seize chefs d'accusation concernant la contrebande d'espèces de faune sauvage et un chef d'accusation de fraude fiscale furent au départ présentés contre Silva. Celui-ci plaida coupable pour l'un des chefs d'accusation concernant la contrebande d'espèces de faune sauvage et pour la fraude fiscale, et la poursuite abandonna les autres chefs d'accusation. Il fut condamné à près de sept ans d'emprisonnement, à une amende de 100 000 dollars des États-Unis et à 200 heures de services d'intérêt général à l'issue de sa peine de prison. L'opération de contrebande fut découverte grâce à une enquête baptisée "Operation Renegade" menée pendant trois ans par des agents des services de détection et de répression des infractions à la législation concernant la protection des espèces de faune et de flore sauvages d'Australie, des États-Unis et de Nouvelle-Zélande. Au total 38 contrebandiers furent pris. Les peines additionnées s'élevaient à 47 années de prison et les amendes à 1 million de dollars des États-Unis au total. Il importe de noter que les débouchés dans cette opération étaient des boutiques d'animaux et des grossistes des États-Unis, et qu'apparemment les contrebandiers eux-mêmes n'avaient pas directement accès aux acheteurs finaux. Voir *Outside Magazine*, mai 1996, cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p. 36.

- ³¹ Sources: TRAFFIC Europe. "Eyes and Ears News WWF" (Royaume-Uni, janvier 1998), cité dans Soyland, "Criminal organizations...", p. 36.
- ³² Source: TRAFFIC Europe.
- ³³ D'après des informations émanant de Jose Carlos Araujo Lopes, qui dirige le service de lutte contre le trafic de l'Institut brésilien des ressources environnementales et naturelles renouvelables (<http://www.faunainc.org/article%20exotic%20pets.htm>).
- ³⁴ Voir le document de la CITES, SC46 Doc. 15, p. 15.
- ³⁵ Voir "Interpretation and implementation of the Convention – Enforcement – Review of alleged infractions and other problems of implementation of the Convention", document présenté par le secrétariat de la CITES à la onzième réunion de la Conférence des Parties, qui a eu lieu à Nairobi du 10 au 20 mars 2000. (Doc. 11.20.1), p. 5.
- ³⁶ « <http://www.biodiv.org/world/parties.asp> ».
- ³⁷ L'accès "est régi par des conditions convenues d'un commun accord" et "est soumis au consentement préalable donné en connaissance de cause".
- ³⁸ Pour un examen critique, voir Manuel Ruiz-Muller, "Regulating bioprospecting and protecting indigenous peoples knowledge in the Andean Community: Decision 391 and its overall impacts in the region", document établi pour la Réunion d'experts de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement sur le savoir traditionnel, Genève, octobre-novembre 2000.
- ³⁹ Voir Ruiz-Muller, "Regulating bioprospecting...", p. 17.
- ⁴⁰ Source: Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture de la FAO.
- ⁴¹ OMPI, "Exclusions from patent protection" (HL/CM/INF/1 Rev), cité dans UNEP/CBD/COP/2/17, p. 5.
- ⁴² Voir aussi l'article 9 de la Législation modèle africaine.
- ⁴³ Annexe de l'Acte final consignnant les résultats des négociations commerciales d'Uruguay – Annexe 1 c de l'Accord de Marrakech.
- ⁴⁴ « <http://www.twinside.org.sg/title/legal.htm> ».
- ⁴⁵ « <http://www.caa.org.au/campaigns/election/globalisation/intellectual.html> ».
- ⁴⁶ « <http://www.twinside.org.sg/title/whats.htm> ».
- ⁴⁷ Voir art. 12, par. 3 d).
- ⁴⁸ Voir art. 13, par. 2 d) ii).
- ⁴⁹ UNEP/CBD/WG-ABS/1/4, p. 6, note 15 (contribution de la Norvège).
- ⁵⁰ Voir la troisième disposition complémentaire de la Décision 391. En outre, la Décision 486 de la Communauté andine relative à la brevetabilité des savoirs traditionnels des communautés autochtones et locales a créé un recours juridique qui prévoit la *nullidad absoluta* (nullité absolue) d'un brevet, dans les cas où les communautés autochtones et locales n'ont pas donné leur consentement préalable en connaissance de cause à l'utilisation de produits ou de procédés destinés à être brevetés.
- ⁵¹ Voir décision V/26 A, par. 15 d).
- ⁵² Voir également UNEP/CBD/WG-ABS/1/4, p. 8 et UNEP/CBD/WG8J/1/2.
- ⁵³ Voir UNEP/CBD/COP/2/13, p. 38 (annexe II).
- ⁵⁴ Au cours du débat sur une proposition (à la onzième Conférence des Parties à la CITES) visant à exempter les "échantillons pour diagnostic" des permis requis par la CITES, de nombreuses parties se sont dites préoccupées à l'idée que cette proposition créerait une échappatoire permettant de prélever des "ressources génétiques" à des fins commerciales (en les qualifiant d'"échantillons") sans permis ni contrôle des autorités. Cette question sera étudiée pendant la période intersessions par un groupe de travail qui est notamment tenu d'œuvrer en coordination avec le secrétariat de la Convention sur la biodiversité.
- ⁵⁵ UNEP/CBD/COP/6/6, p. 24 et 25.
- ⁵⁶ Article 47 de la Décision 391 de la Communauté andine.
- ⁵⁷ Article 67 de la Législation modèle africaine.