

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

Douzième session de la Conférence des Parties
Santiago (Chili), 3 – 15 novembre 2002

Interprétation et application de la Convention

Rapports réguliers et rapports spéciaux

Rapport sur les rapports nationaux requis au titre de l'Article VIII, paragraphe 7, de la Convention

RAPPORTS BISANNUELS

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat

Contexte

2. L'Article VIII, paragraphe 7, de la Convention, stipule que:

Chaque Partie établit des rapports périodiques sur la mise en application, par cette Partie, de la présente Convention, et transmettra au Secrétariat... un rapport bisannuel sur les mesures législatives, réglementaires et administratives prises pour l'application de la présente Convention.

3. A l'époque de l'adoption de la Convention, les Parties ont reconnu qu'une procédure de soumission de rapports serait indispensable au bon fonctionnement de la Convention. L'étude de l'évolution de la Convention montre qu'à l'origine, les Parties n'étaient tenues de préparer qu'un seul rapport annuel sur les permis et spécimens CITES, le commerce, les législations, la lutte contre la fraude et toutes autres informations pertinentes. Cependant, compte tenu de la charge administrative que cela risquait d'imposer aux Parties, il avait été convenu de séparer les informations essentielles (les données sur le commerce) devant faire l'objet d'un rapport annuel, des autres informations (mesures législatives, réglementaires et administratives prises pour appliquer la Convention), dont il faudrait rendre compte tous les deux ans.
4. La soumission de rapports est un élément clé de pratiquement tous les accords multilatéraux sur l'environnement et est un complément logique de l'enregistrement des informations et autres mesures requises en vertu des accords. Au niveau national, les rapports permettent aux Parties d'évaluer elles-mêmes dans quelle mesure elles appliquent un accord et de déceler les réussites et les problèmes. Au niveau international, ces rapports servent de base aux comparaisons et aux synthèses à partir desquelles la Conférence des Parties et les divers organes subsidiaires peuvent prendre des décisions sur le fond et les procédures. La surveillance continue et la préparation de rapports sur l'environnement n'améliorent peut-être pas directement l'environnement mais elles aident à prendre des décisions en ce sens.
5. Les rapports bisannuels requis par la CITES témoignent de l'importance que celle-ci accorde aux mesures prises par les Parties pour appliquer les dispositions de la Convention et interdire le commerce des spécimens en violation de ses dispositions (paragraphe 1 de l'Article VII). Ces rapports sont destinés à assurer le suivi des progrès accomplis par les Parties dans la promulgation de lois ou réglementations contraignantes ainsi que la mise en place de procédures ou politiques administratives non contraignantes pour assurer l'application de la Convention. Ils offrent aussi aux Parties un moyen de rendre compte des mesures qu'elles prennent pour faire respecter les mesures législatives, réglementaires et administratives.

Respect de l'obligation de soumettre des rapports bisannuels

6. Depuis 1977, le Secrétariat a envoyé aux Parties plusieurs notifications pour leur rappeler qu'elles doivent présenter des rapports bisannuels et les prier instamment de le faire. Il ressort de plusieurs rapports soumis à la Conférence des Parties que la charge de travail du Secrétariat, en particulier du fait du nombre croissant de Parties, l'a empêché de consacrer des ressources à ces rapports bisannuels, l'accent étant plutôt mis sur les rapports annuels et la surveillance continue du commerce.
7. La résolution Conf. 2.16, Rapports périodiques, (abrogée) mettait l'accent sur l'importance des rapports annuels et bisannuels pour assurer un suivi efficace du commerce et sur la nécessité de standardiser ces deux types de rapports et de les soumettre et de les envoyer en temps voulu. La résolution Conf. 5.4, Rapports périodiques, (abrogée) observait que les Parties ne respectaient toujours pas les obligations découlant de la Convention en matière de soumission de rapports. Depuis, les rapports bisannuels ne figurent dans aucune résolution quoique plusieurs d'entre elles aient porté sur les rapports annuels et la surveillance continue du commerce.
8. Le 21 décembre 1992, le Secrétariat a envoyé aux Parties la notification n° 716 les informant à nouveau du fait que les rapports bisannuels n'étaient pas soumis et les prévenant, en vertu de l'Article VIII, que la Convention n'était pas correctement appliquée. Les Parties étaient priées de soumettre leurs rapports avant que le Secrétariat prépare son rapport à la neuvième session de la Conférence des Parties. (Fort Lauderdale, 1994).
9. A la neuvième session de la Conférence des Parties, le rapport sur les législations nationales d'application de la Convention [Doc. 9.24 (Rev.)] mentionnant l'obligation de soumettre des rapports bisannuels déclarait ce qui suit:

Comme cette recommandation est restée en grande partie lettre morte, le Secrétariat a souvent eu des difficultés à obtenir des informations concernant les législations nationales d'application de la Convention.

La Parties avaient alors adopté la décision 9.20 leur demandant de s'employer à fournir au Secrétariat les rapports bisannuels requis par l'alinéa b) du paragraphe 7 de l'Article VIII de la Convention, en particulier en raison de l'importance de communiquer des informations concernant les changements survenus dans les législations nationales d'application de la Convention. Cette demande de soumission des rapports bisannuels a été réitérée dans les décisions 10.39 et 11.38 de la Conférence des Parties.

10. Le point 1.8.5 de la *Vision d'une stratégie jusqu'en 2005* incite les Parties à préparer des rapports bisannuels sur les progrès accomplis dans l'élaboration et l'application de programmes de gestion effectifs pour la conservation et le rétablissement des espèces afin que celles-ci ne remplissent plus les critères d'inscription aux annexes
11. Quoique les Parties n'aient jamais bien respecté cette obligation de rapports bisannuels, elles s'y sont plus intéressées et en ont soumis plus ces dernières années. L'obligation qu'impose la législation de l'Union européenne à ses Etats membres de soumettre des rapports bisannuels, en particulier, s'est traduite par deux rapports bisannuels complets (pour 1997-1998 et 1999-2000). Selon l'alinéa c) de l'article 15.5 de la réglementation du Conseil 338/97:

... les autorités de gestion des Etats membres communiquent tous les deux ans avant le 15 juin et pour la première fois en 1999, à la Commission, toutes les informations relatives aux deux années précédentes nécessaires pour l'élaboration des rapports prévus à l'Article VIII paragraphe 7 point b) de la Convention et les informations équivalentes sur les dispositions du présent règlement qui ne relèvent pas de la convention. Les informations à communiquer et leur présentation sont définies par la Commission conformément à la procédure prévue à l'Article 18.

12. Dans le cadre du projet CITES sur les législations nationales, le Secrétariat a encouragé les autres Parties à mentionner l'obligation en matière de rapports bisannuels dans leur législation d'application de la Convention. Avec l'assistance du Centre de surveillance continue de la conservation mondiale de la nature du PNUE (PNUE-WCMC), le Secrétariat a aussi commencé à assurer un suivi plus attentif de la soumission des rapports bisannuels et a inclus dans son plan de travail plusieurs mesures sur ce sujet. L'objectif est de faire mieux respecter cette obligation.

Soumission

13. Les documents de la Convention indiquent que des rapports bisannuels ont été soumis depuis les premières années de l'entrée en vigueur de la Convention mais le Secrétariat n'a fondé la présente étude que sur les rapports soumis sur la période de 1990 à 2001 (voir annexe 1 au présent document). Même sur cette période plus limitée, il s'est avéré difficile d'identifier tous les rapports bisannuels soumis. C'est pourquoi le graphique ci-joint n'est présenté qu'à titre indicatif; les informations supplémentaires fournies par les Parties seraient les bienvenues, notamment les corrections aux erreurs ou omissions éventuelles.

14. Les éléments suivants ressortent d'une première analyse de la soumission des rapports bisannuels:

- des périodes bisannuelles différentes sont utilisées pour couvrir une même année (par exemple 1992-1993 et 1993-1994);
- le rapport bisannuel n'est pas toujours ainsi intitulé mais est parfois présenté sous le titre de "rapport de performance" ou "rapport d'exécution";
- plusieurs pays incluent les informations relevant du rapport bisannuel dans leur rapport annuel;
- depuis 1990, 63 pays ont soumis des rapports contenant les informations requises dans les rapports bisannuels; et
- les renseignements contenus dans les rapports bisannuels varient dans le contenu et la qualité mais ils portent habituellement sur les autorités CITES, les législations, l'application de la Convention et/ou la lutte contre la fraude.

Qualité

15. Aucune directive sur la préparation et la soumission des rapports bisannuels n'a encore été préparée à l'intention des Parties. Quoi qu'il en soit, TRAFFIC Europe a suggéré quelques idées (à la demande de la Commission européenne) à l'intention des Etats membres de l'Union européenne. Il s'agit surtout d'un ensemble d'éléments qui devraient être inclus dans les rapports, en fonction de plusieurs dispositions spécifiques de la législation européenne. Il semble d'après l'expérience acquise, qu'il faudrait des orientations plus simples et plus faciles à utiliser.

16. Sur la base des rapports bisannuels qui lui ont été soumis jusqu'à présent, le Secrétariat a établi une "Liste des éléments prioritaires dans la préparation des rapports bisannuels" (voir annexe 2).

17. Afin de réduire la charge que la préparation des rapports impose aux Parties, il faudrait envisager:

- d'avoir des rapports bisannuels simples et concis mettant l'accent sur les priorités;
- après la soumission du premier rapport bisannuel, de ne souligner que les amendements aux législations ou les changements dans les autorités CITES, et les nouvelles activités; et
- de mieux structurer les rapports en fonction de lignes directrices acceptées, notamment pour faciliter les analyses comparées.

18. Comme pour les rapports annuels, les Parties devraient s'employer à préparer des rapports bisannuels incluant les informations pertinentes provenant des divers organes de gestion, des agences sectorielles pertinentes et des organismes locaux.

Analyse et utilisation

19. Le rapport bisannuel, comme le rapport annuel, devrait être considéré et utilisé comme un instrument de gestion et non comme une obligation pesante (voir document CoP12 Doc. 22.1). Cette transition serait peut-être facilitée si l'on améliorait les systèmes informatiques, si l'on produisait des matériaux d'orientation et si l'on réexaminait le véritable objectif du rapport. Il faudrait peut-être aussi examiner de plus près les relations entre rapports annuels et bisannuels. Ces derniers seraient probablement utiles pour réfléchir sur l'application des résolutions et des décisions de la Conférence des Parties en facilitant le repérage régulier des difficultés d'exécution.
20. TRAFFIC Europe, à la demande de la Commission européenne, a déjà compilé et analysé deux fois les rapports bisannuels soumis par les Etats membres. Comme indiqué plus haut, il a aussi fourni des orientations pour la préparation de ces rapports. Compilation et évaluation des rapports bisannuels ont aidé la Commission à voir dans quelle mesure les Etats membres appliquent la législation européenne sur la CITES. Il serait très utile de mettre en place un processus qui permette de faire partager l'expérience acquise par l'UE dans ce domaine avec les autres pays.
21. Le rapport bisannuel offre la possibilité de faire le point sur la mise en œuvre de la Convention en général, notamment les mesures législatives, réglementaires et administratives visant l'application de ses dispositions. Il serait donc souhaitable que ces rapports soulignent les principales réussites, les nouveautés ou tendances significatives, les difficultés et problèmes et leurs solutions possibles. La présentation de renseignements plus quantitatifs (par exemple le personnel s'occupant de la Convention, le nombre de saisies/confiscations, de poursuites en justice, de stages de formation, réunions, etc.) pourraient faciliter le suivi à long terme des tendances en matière d'application.
22. L'examen de l'obligation de fournir des rapports bisannuels montre qu'elle recoupe le projet sur les législations nationales, en particulier parce que les rapports sont censés mentionner les changements apportés aux législations. Comme ce projet a fourni des renseignements sur les législations de pratiquement toutes les Parties, il se peut qu'il ait contribué indirectement à ce qu'on se préoccupe moins de la non-soumission des rapports bisannuels. Comme il y a de plus en plus de pays dont la législation est classée dans la Catégorie 1, il faudrait que la Convention mette plus l'accent sur la vérification de l'application des législations (voir document CoP12 Doc. 28), ce dont devrait rendre compte les rapports bisannuels.
23. Certains rapports bisannuels ne rendent pas seulement compte du contenu des législations mais offrent déjà des informations sur l'expérience acquise dans leur application, leur efficacité et précisément les mesures prises pour les faire respecter et lutter contre la fraude. Un examen d'ensemble des mesures de lutte contre la fraude (saisies, confiscations, mises en garde, sanctions, jugements, etc.) complète la soumission plus immédiate des renseignements spécifiques à ce sujet sous forme d'écomessage ou autres rapports concernant les infractions importantes à la Convention. Cependant, inclure ces informations dans les rapports bisannuels nécessite l'établissement de bonnes relations et la communication régulière entre organes de gestion et autorités chargées de la lutte contre la fraude.
24. A la différence des rapports annuels, qui sont propres à la CITES, les rapports bisannuels pourraient s'harmoniser avec les rapports requis des pays en vertu d'autres conventions sur la biodiversité. Ceci pourrait faire l'objet de l'examen des rapports demandés par la CITES que l'on recommande ci-dessous ainsi que des délibérations et activités communes en découlant avec les Parties et secrétariats d'autres conventions intéressées.

Recommandations

25. Les rapports bisannuels devraient faire l'objet de l'examen sur les rapports à la Convention recommandé en annexe 2 du document CoP12 Doc. 22.1. Le mandat du Comité d'application ou du groupe de travail qui ferait cet examen devrait comporter les éléments suivants sur les rapports bisannuels:

- préciser l'objet et l'utilité des rapports bisannuels, en particulier par rapport aux rapports annuels, aux rapports bisannuels que soumettent les Parties dont la législation est classée dans la Catégorie 1 dans le cadre du projet sur les législations nationales et aux divers rapports spéciaux prévus dans la Convention;
- examiner la nécessité de faire un meilleur usage des rapports bisannuels pour permettre aux Parties de communiquer les problèmes que pose l'application de la Convention et les solutions possibles;
- étudier la possibilité de rendre les rapports bisannuels thématiques et de les synchroniser avec les rapports spéciaux à la CdP ou aux organes subsidiaires de la Convention;
- envisager d'harmoniser les rapports bisannuels avec les rapports des pays aux autres conventions sur la biodiversité; et
- trouver des moyens de normaliser les rapports bisannuels afin d'en faciliter l'analyse et la comparaison, notamment en adoptant des lignes directrices et une présentation standard pour les préparer et les soumettre.

26. La Conférence des Parties devrait supprimer la décision 11.38, qui ne fait que rappeler une obligation découlant de la Convention.