

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

Questions générales de respect de la Convention

RESPECT DE LA CONVENTION

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat CITES à la demande du Comité permanent.
2. A sa 45^e session (Paris, juin 2001), lors de l'examen du point de l'ordre du jour portant sur la soumission tardive ou la non-soumission de rapports annuels, le Comité permanent a chargé le Secrétariat :

«...de préparer pour la 46^e session une analyse de la gamme des mesures techniques et administratives légales pouvant être prises pour résoudre des problèmes de non-application de la Convention, des résolutions et des décisions, tels que la soumission tardive ou la non-soumission des rapports annuels, en tenant compte de ce que ces mesures ne doivent pas avoir d'effets négatifs sur la conservation».

3. A la 46^e session du Comité permanent (Genève, mars 2002), lors de l'examen du point de l'ordre du jour relatif à des mesures à prendre en cas de non-respect, le Comité a suggéré que le Secrétariat :

«...travaille aux points suivants: le caractère progressif et graduel des réactions en cas de non-respect, avec peut-être un diagramme indiquant les diverses mesures, mettre davantage l'accent sur des mesures visant à faciliter le respect de la Convention et le travail en collaboration avec les Parties à cet effet, clarifier la base juridique des réactions en cas de non-respect indiquées au point 13 en se référant à la Convention de Vienne sur le droit des traités et en indiquant si des amendements aux dispositions CITES sont requis, les raisons possibles du non-respect, les rôles respectifs du Secrétariat, du Comité permanent, de la Conférence des Parties et d'autres organes en indiquant s'ils apparaissent correctement dans les résolutions énumérant leurs fonctions, des moyens d'incitation au respect de la Convention, et les moyens de veiller à ce que les mesures prises en cas de non-respect de la Convention n'aient pas d'effets négatifs sur la conservation.»

En outre, le Comité permanent a chargé le Secrétariat :

«...de préparer un document pour discussion à la CdP12, ne nécessitant pas de décision de la Conférence des Parties et n'impliquant pas la révision de la résolution Conf. 11.3. Ce document devrait approfondir le document SC46 Doc. 11.3 en y incorporant tous les points soulevés par les membres du Comité durant la discussion de cette question.»

Définition des termes et contexte

4. L'expression «respect des dispositions» est définie dans les Lignes directrices du PNUE sur le respect et l'application effective des accords environnementaux multilatéraux (2002). Il s'agit de «l'acquiescement, par les parties contractantes, des obligations contractées en vertu d'un accord environnemental multilatéral ainsi que de tout amendement au dit accord environnemental multilatéral». Il s'ensuit que le «non-respect» est pour l'essentiel un manquement à ces obligations. Un mécanisme destiné à améliorer

le respect des dispositions comprend les bases juridiques, les institutions, les procédures et les mesures destinées à encourager et à faciliter ce respect (ou à prévenir le non-respect), ainsi qu'à déterminer si des dispositions n'ont pas été respectées et à rétablir le respect des obligations par la partie contrevenante.

5. En droit de l'environnement, tant sur le plan national qu'international, le respect des dispositions fait l'objet d'une attention croissante depuis quelques années. Cet intérêt, reflété dans les Lignes directrices du PNUE citées ci-dessus, ainsi que dans le contenu de nombreuses réunions et publications, est dû en partie à l'élaboration d'un nombre toujours plus important d'instruments alors que l'application de ceux déjà existants reste insuffisante. Pionnière en cette matière, la CITES accorde depuis longtemps une grande importance au respect des dispositions de la Convention et à la lutte contre la fraude. Le long des années, des mesures visant à assurer le respect des obligations ont été mises au point par les Parties et elles continuent d'évoluer. Elles ont prouvé leur efficacité pour ce qui est de l'amélioration du respect de la Convention et ont probablement contribué à éviter des différends entre les Parties. Il est néanmoins utile d'évaluer, à l'instar d'autres aspects de la Convention, l'efficacité de ces mesures et de définir, si nécessaire, d'éventuelles évolutions susceptibles d'améliorer la mise en œuvre. Ainsi, des Parties souhaitent que des efforts soient faits afin de définir les causes de non-respect, de mettre en place des moyens d'incitation au respect, d'évaluer les effets de différentes mesures destinées à améliorer l'application de la Convention et de s'assurer que ces dernières sont mises en œuvre de façon cohérente.
6. Les débats inter-gouvernementaux sur le respect des traités montrent qu'il s'agit souvent d'un sujet délicat et complexe, même si le non-respect a une incidence sur l'ensemble des parties à un traité et sur le fonctionnement de ce dernier. Le fait que le présent document trouve son origine dans une initiative des Parties n'en est que plus prometteur et constructif.

Respect des dispositions: principes généraux

7. Un traité lie les parties, sur l'intégralité de leur territoire, et les dispositions qu'il contient doivent être exécutées de bonne foi (Convention de Vienne sur le droit des traités, Articles 26 et 29). Un traité peut même créer des obligations ou des droits pour un Etat tiers, c'est-à-dire non-Partie, sous réserve de l'assentiment de ce dernier (Convention de Vienne sur le droit des traités, articles 34, 35 et 36).
8. Les mesures prises par les Parties à la CITES afin de traiter les cas de non-respect sont fondées sur le texte, juridiquement contraignant, de la Convention, sur les résolutions et les décisions de la Conférence des Parties portant sur l'interprétation de la Convention, sur les décisions et recommandations des organes subsidiaires de la CITES et sur la pratique du passé. En règle générale, un traité devrait être interprété de bonne foi conformément au sens ordinaire que revêtent ses dispositions dans leur contexte, à la lumière de leur objet et du but poursuivi. Le contexte interprétatif comprend, outre le texte même du traité, son préambule et ses annexes. Tout accord ultérieur entre les parties concernant l'interprétation du texte ou l'application de ses dispositions, toute pratique ultérieure relative à son application et établissant un accord entre les parties à propos de son interprétation, ainsi que toute règle de droit international applicable aux relations entre les parties devraient également être pris en compte (Convention de Vienne sur le droit des traités, article 31). Les travaux préparatoires à la conclusion du traité et les circonstances entourant cette dernière représentent des moyens d'interprétation complémentaires (Convention de Vienne sur le droit des traités, article 32).

Dispositions d'application dans les accords environnementaux multilatéraux

9. Nombre d'accords environnementaux multilatéraux (AEM) parmi les plus récents comportent des articles spécifiques sur le «non-respect» ou le «respect des obligations» (article 8 du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (1987), article 18 du Protocole de Kyoto de 1997, article 34 du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, 2000). Dans l'ensemble, ces dispositions générales «habilitantes» donnent mandat aux Parties pour examiner et adopter des procédures et des mécanismes institutionnels de coopération propres à encourager le respect des dispositions, offrir, le cas échéant, des conseils ou une assistance, constater et traiter les cas de non-respect.

10. Le texte de la CITES va au-delà d'une simple disposition générale habilitante. En effet, l'article XIII, relatif aux mesures internationales, prévoit expressément des procédures et des mécanismes institutionnels de coopération afin de traiter des cas éventuels de non-respect. Les résolutions Conf. 11.3, Conf. 8.9 (Rev.) et Conf. 11.18, ainsi que des décisions apparentées et des cas spécifiques d'application, complètent ce dispositif de façon plus détaillée. Si, d'une manière générale, les résolutions et les décisions de la Conférence des Parties ne sont pas considérées comme contraignantes, elles ont néanmoins une influence et un poids juridique importants, car elles sont fondées sur le texte de la Convention et souvent adoptées par consensus. L'Article XIV (Incidences de la Convention sur les législations internes et sur les conventions internationales), reconnaît aux Parties le droit d'adopter des mesures internes plus strictes en ce qui concerne les conditions auxquelles le commerce, la capture ou la récolte, la détention ou le transport de spécimens d'espèces inscrites aux Annexes I, II et III sont soumis, voire même de décider leur interdiction complète. Cette disposition a parfois été utilisée afin d'appuyer la mise en œuvre d'une recommandation de suspension du commerce émanant d'une Partie. Il convient de préciser, toutefois, que la formulation d'une telle recommandation par la Conférence des Parties ou le Comité permanent revêt un caractère multilatéral plutôt qu'unilatéral.
11. Depuis deux ans, les bases juridiques sous-tendant des mesures relatives au respect des obligations dans le cadre d'AEM tels que la CITES, ont fait l'objet de débats très étendus entre les Etats, le Secrétariat de la Convention, l'Organisation mondiale du commerce, la Conférence des Nations-Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le PNUE et les secrétariats d'autres traités. Ces acteurs s'efforcent en effet de favoriser les synergies et le soutien réciproque entre les AEM et l'OMC [voir, par exemple, le document OMC/CCE Dispositions sur le respect des obligations et le règlement des différends dans l'OMC et les AEM, Note des Secrétariats OMC et PNUE (OMC/CCE/W/191; 6 juin 2001) disponible sur le site : <http://www.wto.org>]. Il a été reconnu lors de ces débats que les régimes régissant respectivement le commerce et l'environnement se trouvent juridiquement sur un pied d'égalité et que préséance doit être donnée à chacun dans son domaine de compétence propre. L'acceptabilité, en règle générale, des mesures commerciales multilatérales, distinctes de celles unilatérales, a également été reconnue.
12. Le texte de la Convention et les décisions interprétatives des organes de la CITES définissent les institutions, les procédures et les mesures visant à encourager le respect des dispositions. Ils définissent également les obligations ou les engagements servant à évaluer l'application effective, les critères utilisables afin de déterminer les cas de non-respect et les conséquences de ces derniers. Des amendements à la Convention ne semblent pas nécessaires, mais des ajouts aux résolutions Conf. 11.1, Conf. 11.3, peut-être également à d'autres résolutions, pourraient être envisagés suite à l'examen du présent document par les Parties et aux débats correspondants.

Rôle respectif des différents organes de la CITES

13. Les dispositions de l'Article XI, alinéa 3, de la Convention (La Conférence des Parties) font obligation aux Parties de procéder à un examen d'ensemble de l'application de la Convention et autorisent la Conférence des Parties, s'il y a lieu, à faire des recommandations visant à améliorer l'application de la Convention. L'Article XIII autorise la Conférence des Parties à formuler « toute recommandation qu'elle juge appropriée » à propos de menaces présumées pour des espèces du fait du commerce, ou du manque d'application effective des dispositions de la Convention. Pour évaluer le respect de la Convention, les Parties ont notamment recours aux rapports soumis par le Secrétariat à la Conférence des Parties et aux organes subsidiaires de la CITES (rapports annuels, Etude du commerce important, rapports sur les législations nationales, les infractions présumées et autres difficultés d'application).
14. La résolution Conf. 11.1 sur la constitution des comités autorise le Comité permanent à exercer, au nom de la Conférence des Parties, toute activité intérimaire qui pourrait s'avérer nécessaire, ainsi qu'à orienter et à conseiller le Secrétariat pour toute question que celui-ci pourrait lui soumettre dans l'exercice de ses fonctions. Souvent, la Conférence des Parties donne des instructions ou délègue certains pouvoirs au Comité permanent. Ainsi, la résolution Conf. 8.4 habilite ce dernier à envisager des « mesures appropriées », y compris d'éventuelles restrictions au commerce de spécimens d'espèces inscrites aux annexes de la CITES. Dans certains cas [voir par exemple la résolution Conf. 8.9 (Rev.)], le Secrétariat

recommande au Comité permanent de demander à toutes les Parties de prendre immédiatement des mesures strictes, y compris, s'il y a lieu, la suspension du commerce de l'espèce en question avec une Partie. Vu le rôle important joué par le Comité permanent dans le domaine du respect des obligations, il conviendrait peut-être de mieux traduire ce rôle dans la résolution Conf. 11.1 (voir le document CoP12 Doc. 13.3).

15. En vertu de la résolution Conf. 11.1, le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes sont autorisés à recommander des mesures correctives pour des espèces soumises à un commerce ayant apparemment un effet nuisible.
16. L'Article XII, alinéa 2d) de la Convention, relatif au Secrétariat, stipule que le Secrétariat doit «étudier les rapports des Parties et demander aux Parties tout complément d'information qu'il juge nécessaire pour assurer l'application de la présente Convention.» Le sous-alinéa e) fait obligation au Secrétariat d'«attirer l'attention des Parties sur toute question ayant trait aux objectifs de la présente Convention». En vertu du sous-alinéa h), le Secrétariat est également tenu de «faire des recommandations pour la poursuite des objectifs et la mise en application des dispositions de la présente Convention...».
17. Afin de renforcer les moyens dont dispose le Secrétariat pour traiter des questions liées au respect de la Convention et apporter aide et conseil en ce domaine, une unité spécifique consacrée à la législation et au respect de la Convention a été créée. Composée d'un chef, d'un responsable de la lutte contre la fraude, d'un responsable des politiques commerciale et législative et d'une secrétaire, cette structure reste unique parmi les AEM, même si le Secrétariat de la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique comporte un conseiller spécial chargé des questions d'application. Des Etats, les Secrétariats d'autres AEM (notamment celui du Protocole de Montréal) et des chercheurs ont exprimé leur intérêt pour cette structure de la CITES.

Mécanismes d'application au sein de la CITES

Principes généraux

18. Une Partie a exprimé l'avis que, le dispositif existant au sein de la CITES en matière d'application étant unique, pratique, peu coûteux et non bureaucratique, les Parties ne devraient pas y toucher, puisqu'il fonctionne bien ; elles ne devraient pas non plus essayer de copier des dispositions établies par d'autres AEM. Cependant, si des pratiques novatrices et performantes instituées par d'autres AEM étaient susceptibles d'améliorer le dispositif de la CITES, il serait utile de les connaître.
19. La CITES dispose déjà de tous les éléments d'une démarche spécifique en matière de respect des dispositions (voir alinéa 4) ; ainsi, il est possible de parler d'un « mécanisme d'application CITES » en ce domaine. Ses éléments étant néanmoins dispersés entre plusieurs textes, il est utile de préciser ces sources et d'expliquer comment ils ont été utilisés par le passé ou pourraient l'être à l'avenir. En outre, ce dispositif évolue de façon constante en fonction de l'interprétation et de la pratique.
20. Il convient de rappeler que l'objectif ultime de ce type de dispositions consiste à améliorer l'application et, en conséquence, l'efficacité de la Convention, ainsi qu'à renforcer les politiques et les plans nationaux de gestion des espèces sauvages qui la sous-tendent. En matière de respect, l'Article XIII de la Convention et la résolution Conf. 11.3 adoptent une approche constructive, visant à faciliter l'application de la Convention. Pourtant, la mise en œuvre a parfois été perçue comme négative et coercitive. Les Parties ont exprimé le besoin d'encourager davantage le respect, c'est-à-dire, de tenter en première instance de prévenir les cas de non-respect et de ramener les Parties au respect de leurs obligations aussitôt que possible. Si ces efforts devaient s'intensifier sensiblement, des fonds complémentaires pourraient cependant s'avérer nécessaires afin de renforcer les capacités. Une communication ouverte, réciproque et régulière est décisive afin d'encourager le respect. Le Secrétariat a déjà recours à des contacts et à des canaux d'information plus étendus afin d'assurer une bonne communication. Il faudrait aussi encourager les Parties à donner rapidement l'alerte en cas de problèmes d'application et d'en exposer les causes.

21. Certaines Parties estiment que, pour les questions d'application, des inégalités de traitement se sont produites selon qu'il s'agissait de pays développés ou en développement, malgré la similarité des situations et des précédents applicables. Des efforts visant à assurer la cohérence dans le traitement de ces questions rassureraient les Parties et renforceraient la crédibilité du dispositif. D'autre part, ce dernier doit rester suffisamment flexible afin de traiter ces questions au cas par cas, d'une façon à la fois juste et proportionnelle à leur portée. L'ensemble du système devrait être transparent, même si certains aspects sont plus confidentiels que d'autres.
22. Jusqu'ici, dans des cas de non-respect, la CITES a eu recours à une variété de réponses; d'autres pourraient être explorées à l'avenir. Consultatives, non-judiciaires et non-accusatoires, ces mesures comportent des garanties de procédure pour les parties impliquées (préavis, possibilité de répondre, possibilité de participer aux réunions pertinentes des organes subsidiaires...). Dans la pratique, cependant, tous les pays ne sont pas en mesure d'envoyer des représentants comparaitre devant des organes subsidiaires, ce qui pose un problème d'équité.
23. L'effet des mécanismes d'application sur la conservation est souvent examinée (voir par exemple le Projet sur les législations nationales, axé sur les Parties dotées d'une législation de catégorie 3 et d'un volume de commerce important). Le Secrétariat n'a connaissance d'aucun cas où ces mesures ont eu ou pourraient avoir d'effet préjudiciable sur la conservation.

Obligations ou engagements

24. Les Parties devraient respecter l'ensemble des dispositions de la Convention. Cependant, le dispositif d'application de la CITES met l'accent sur les obligations suivantes :

- a) Désigner un organe de gestion et une autorité scientifique (Article IX)

La résolution Conf. 8.4 sur les lois nationales pour l'application de la Convention, charge le Secrétariat d'identifier les Parties qui, au titre de leurs mesures internes, ne sont pas habilitées à désigner au moins un organe de gestion et une autorité scientifique. La résolution Conf. 10.3, sur la désignation et le rôle des autorités scientifiques, recommande aux Parties de ne pas accepter de permis d'exportation émanant de pays n'ayant pas signalé leurs autorités scientifiques au Secrétariat.

- b) S'assurer de la délivrance, préalable au commerce, de permis et de certificats attestant notamment que les spécimens n'ont pas été obtenus en contravention aux lois et que leur commerce ne nuit pas à la survie des espèces intéressées (Articles III, IV, V et VI)

L'Article XIII, alinéa 1, de la Convention établit aussi les bases juridiques de la surveillance continue et permet de s'assurer que les Parties sont bien en mesure de vérifier que les espèces inscrites aux Annexes I et II ne sont pas menacées par le commerce. Ce texte, ainsi que ceux de la résolution Conf. 8.9 (Rev.), relative au commerce des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II prélevés dans la nature, et des décisions y afférentes, institue l'Etude sur le commerce important. Cette résolution vise clairement une procédure relative au respect des obligations.

- c) Tenir des registres sur le commerce des espèces inscrites aux Annexes et établir des rapports périodiques sur la mise en application de la Convention (Article VIII, alinéas 7 et 8)

Cet article, complété par la résolution Conf. 11.17 et les décisions y afférentes, sous-tend une démarche récemment entreprise par les Parties en vue d'améliorer le respect de l'obligation d'établissement de rapports annuels (voir le document CoP12 Doc. 22.1).

- d) Prendre les mesures appropriées afin de mettre en application les dispositions de la Convention et d'interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions (article VIII, alinéa 1)

L'Article VIII (Mesures à prendre par les Parties), alinéa 1, fait obligation aux Parties de prendre «les mesures appropriées en vue de la mise en application des dispositions de la présente Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions». Ce texte fournit la base juridique de l'obligation d'adopter une législation nationale appropriée permettant la mise en œuvre de la Convention (voir le document CoP12 Doc. 28).

- e) Répondre aux communications du Secrétariat se rapportant à des informations selon lesquelles des espèces inscrites aux Annexes I ou II seraient menacées par le commerce de spécimens de ces espèces, ou indiquant que des dispositions de la Convention ne sont pas effectivement appliquées (Article XIII)

En vertu de l'Article XIII, lorsque des problèmes potentiels d'application se posent, le Secrétariat et les Parties concernées doivent échanger des informations, enquêter et prendre des mesures ; la Conférence des Parties est autorisée à faire des recommandations à ce propos. Le premier alinéa de cet article établit de façon spécifique les bases juridiques des principes de la surveillance continue et de la capacité des Etats à mettre en application de façon effective les dispositions de la Convention. Cet alinéa, ainsi que l'Article VIII (Mesures à prendre par les Parties), l'Article XIV (Incidences de la Convention sur les législations internes et sur les conventions internationales), la résolution Conf. 11.3 (Application de la Convention et lutte contre la fraude), la résolution Conf. 11.18 (Commerce des espèces inscrites aux Annexes II et III) et les décisions y afférentes, sous-tendent les procédures liées à la capacité des Parties à mettre en application la Convention, c'est-à-dire, à réduire ou à prévenir le commerce illicite (voir document CoP12 Doc. 27).

25. Il était indiqué dans le document SC46 11.3 que le paiement de contributions au fonds d'affectation spéciale pourrait représenter une obligation complémentaire. L'Article XI, alinéa 3 a), de la Convention autorise la Conférence des Parties à adopter des dispositions financières afin de permettre au Secrétariat de remplir ses fonctions. Cet article, complété par la résolution Conf. 11.2, portant sur le financement et le budget du Secrétariat et des sessions de la Conférence des Parties, pourrait servir de base au traitement des arriérés de paiement dans les contributions des Parties. Le Secrétariat note, cependant, que l'amendement à l'Article IX, alinéa 3 a), relatif aux dispositions financières, n'est pas encore applicable à six Parties. En outre, plusieurs Parties ont déclaré qu'il n'existe pas de disposition de la Convention faisant obligation aux Parties de payer lesdites contributions. En revanche, l'Article 19 de la Charte des Nations Unies stipule que:

Un Membre des Nations Unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée générale peut néanmoins autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.

Des Parties estiment qu'en l'absence de telles dispositions, les mesures destinées à assurer le respect des obligations de la CITES ne devraient pas pénaliser sévèrement les retards de paiement des contributions. Le plan de travail du Comité permanent, établi dans le cadre de la *Vision d'une stratégie jusqu'en 2005* comprend un certain nombre de mesures visant à définir et à traiter les causes de non-paiement des contributions.

26. S'il est vrai que la Convention n'établit pas d'obligation de fixer des quotas d'exportation pour les espèces inscrites aux annexes CITES, les Parties devraient se conformer aux quotas établis par l'Etude du commerce important, de même qu'aux quotas fixés volontairement par les Parties, afin d'assurer une coopération internationale effective en vue de la réglementation du commerce des espèces CITES soumises à ce type de quotas. Les préoccupations suscitées par le non-respect des quotas des spécimens des Annexes I et II ont entraîné l'adoption de mesures internes plus strictes par des pays importateurs et le transfert de certaines espèces de l'Annexe I à l'Annexe II. D'autres éléments ayant des

incidences sur le respect de la Convention et liés à la fixation, la mise en œuvre, le suivi et la gestion des quotas sont abordés dans les documents CoP12 Doc. 49, CoP12 Doc. 50.1 et CoP12 Doc. 50.2.

27. D'autres obligations, portant sur le fonds ou sur la procédure, et susceptibles d'avoir des incidences en matière d'application de la Convention, pourraient être définies à l'avenir par les Parties (par exemple, l'élaboration d'un rapport biennal sur les mesures législatives, réglementaires et administratives prises en vue d'une mise en application effective de la Convention).

Mesures visant à encourager le respect (et à prévenir le non-respect) des obligations

28. Le dispositif mis en place par la CITES, à l'instar de la plupart des AEM, est fondé sur **la collecte, la communication et l'examen des informations**. Des outils tels que des rapports annuels et biennaux, des textes législatifs, des rapports spécifiques et des réponses à des demandes d'information (notamment sur la gestion des espèces ou la lutte contre la fraude) permettent de suivre la mise en œuvre et le respect de la Convention.
29. L'examen de ces informations par le Secrétariat, par des organes de la Convention ou par d'autres acteurs contribue à définir les domaines où la mise en application est effective et à déceler des difficultés, existantes ou potentielles, pouvant donner lieu à des cas de non-respect des obligations. La diffusion de ces analyses, que ce soit de façon très large (site Internet de la Convention, Notifications aux Parties...) ou plus restreinte (rapports à des organes de la Convention, conformément à la résolution Conf. 11.3), permet de signaler à l'attention des Parties des difficultés spécifiques faisant obstacle au respect de la Convention ainsi que des mesures prises pour les résoudre. Cette démarche de communication aux Parties, qui met en lumière des difficultés potentielles ou existantes, peut à son tour contribuer à encourager le respect, prévenir le non-respect ou traiter les manquements de façon précoce. Une communication plus approfondie avec les Parties concernées devrait permettre de mieux connaître les raisons des cas de non-respect éventuellement constatés.
30. Si l'examen des informations communiquées met en lumière des difficultés d'application de la Convention, il est possible d'offrir **conseil et assistance** aux Parties, en particulier à celles qui sont clairement dans l'incapacité de se conformer à leurs obligations, afin de faciliter le respect de la Convention. La Partie concernée peut ainsi recevoir des informations, une aide financière ou technique, des transferts technologiques, des formations ou tout autre moyen d'améliorer ses capacités de mise en application. L'offre d'une aide technique ou financière peut aussi représenter un élément incitatif pour des Parties dépourvues du savoir-faire technique ou des moyens financiers nécessaires à une application effective de la CITES.
31. Une Partie ayant des difficultés à respecter ses obligations peut être invitée à **soumettre des rapports complémentaires et/ou à mettre en place un suivi ciblé** (obligation de soumettre au Secrétariat un plus grand nombre d'informations que celles normalement requises, de les soumettre avant les délais statutaires, obligation de faire confirmer par le Secrétariat certains permis pendant une période donnée), ou à mettre en place un certain nombre de politiques ou de mesures recommandées. Les Parties ont ainsi l'occasion de rectifier des situations qui les empêchent de se conformer pleinement à une obligation spécifique.
32. Enfin, le respect de la Convention peut être encouragé au moyen d'un **avertissement officieux**. Il s'agit d'une communication directe du Secrétariat ou d'un organe subsidiaire de la Convention à une Partie, indiquant qu'elle pourrait se trouver en situation de non-respect de la Convention, expliquant les motifs ayant conduit à une telle conclusion, la priant de faire une enquête et lui demandant d'en communiquer les résultats au Secrétariat et/ou à l'organe subsidiaire.

Constat des cas de non-respect et mesures de mise en conformité avec les obligations

33. La procédure conduisant à un constat formel de non-respect peut être lancée de différentes façons. Le point de départ peut être le non-respect d'un délai (communication d'informations demandées dans le

contexte de l'Etude du commerce important, soumission de rapports annuels, mise en place de nouvelles législations, réponse en vertu des dispositions de l'article XIII). Il peut s'agir également d'une plainte ou d'une demande d'information spécifique émanant d'une ou plusieurs Parties (cas de fraude présumée portant sur des permis, absence de mesures correctives dans des cas de commerce illicite). Enfin, le constat peut découler d'informations reçues (incohérence entre les données communiquées par des pays importateurs et exportateurs).

34. Lorsque la procédure est lancée, il est effectué un suivi technique des mesures prises par la Partie concernée vis-à-vis d'un certain nombre de critères de respect, ce qui permet, le cas échéant, de constater formellement tout cas de non-respect et de prendre des mesures appropriées afin de remettre la Partie en conformité avec ses obligations.

Critères visant à vérifier le respect des obligations

35. Les critères permettant de déterminer si des obligations sont effectivement respectées sont contenus dans les textes de la Convention elle-même, dans des résolutions et des décisions de la Conférence des Parties, des décisions du Comité permanent, des recommandations des Comités pour les animaux et les plantes, des Notifications aux Parties et des échanges entre le Secrétariat et des Parties ayant des problèmes d'application présumés. Aucun effort n'est épargné afin de rendre ces critères clairs, raisonnables et cohérents avec l'obligation juridique concernée, ainsi que pour les appliquer de façon équitable.
36. Outre ces critères, les Parties examinent souvent les causes, la nature, l'importance et la fréquence des manquements aux obligations avant de constater formellement le non-respect. L'inobservation d'une seule obligation peut suffire à établir un constat de non-respect, mais, souvent, la Partie concernée manque à plusieurs de ses obligations.

Mesures de traitement des cas de non-respect et remise en conformité

37. Au sein de la CITES, des propositions de **conseil et d'assistance** sont formulées à chaque étape de la procédure, même après un constat formel de non-respect. La résolution Conf. 11.3 précise que le Secrétariat devrait coopérer avec la Partie concernée afin de trouver une solution aux difficultés et offrir des conseils ou une assistance technique s'il y a lieu. En outre, la résolution envisage une intervention du Comité permanent permettant d'examiner la situation en contact direct avec la Partie concernée et de contribuer à la recherche d'une solution.
38. La **mise en garde officielle** est une communication directe avertissant une Partie qu'elle est en situation de non-respect, demandant une réponse ou la prise de mesures appropriées et indiquant que, à défaut de ces dernières, d'autres mesures pourraient s'ensuivre, conformément aux dispositions de l'article XIII de la Convention. La résolution Conf. 11.3 accorde aux Parties concernées un délai d'un mois afin de répondre aux demandes d'information visées par l'Article XIII ; elle permet également de porter ce délai à un an si nécessaire. Après cette période, la Partie devra motiver toute éventuelle absence de réponse. En vertu de l'Etude sur le commerce important, les Parties concernées sont tenues de répondre à toute recommandation primaire dans un délai de 90 jours à compter de sa réception et à toute recommandation secondaire dans un délai de 12 mois.
39. Une Partie peut également proposer ou accepter une **vérification** (examen des informations ou des données pertinentes ; missions du Secrétariat, accompagné si possible d'un ou plusieurs experts d'autres Parties, afin de déterminer sur place la nature, les causes et la portée des cas de non-respect) de façon similaire à ce qui est envisagé dans l'Article XIII.
40. Si la mise en garde officielle et les missions de vérification ne donnent pas de résultat satisfaisant, **une notification publique** de non-respect (envoyée à un organe subsidiaire ou aux Parties, indiquant que des cas de non-respect ont été portés à l'attention d'une Partie et que cette dernière n'a pas donné de

réponse ni pris des mesures correctives satisfaisantes) peut avoir lieu, toujours selon les dispositions de l'Article XIII.

41. La Partie concernée peut alors accepter un **plan d'action** pour se remettre en conformité. Ce plan, qui comprend les mesures requises pour se conformer aux obligations, un calendrier de mise en œuvre et des outils d'évaluation des résultats obtenus, accorde un délai permettant à la Partie de régulariser la situation. Pendant cette période, aucune mesure plus sévère ne sera envisagée, pourvu que des progrès continuent d'être réalisés. Il s'agit cependant, pour la Partie concernée, de la dernière occasion de mettre en place des mesures volontaires.
42. Des mesures plus sévères se justifient lorsque les actes de non-respect sont persistants et délibérés, y compris des cas où la Partie en question ne met pas en œuvre des recommandations raisonnables, n'accepte pas de propositions d'assistance, n'accepte pas de plan d'action pour redresser la situation ou ne se conforme pas à un plan ayant fait l'objet d'un accord.
43. Dans de tels cas, les Parties peuvent décider d'une **suspension des droits et privilèges** (une recommandation de suspension temporaire du commerce, partielle ou totale, des spécimens d'une ou plusieurs espèces CITES, par exemple).
44. Etant donné que la CITES a recours à des mesures commerciales aux fins de sa mise en œuvre, il est possible de recommander une suspension temporaire du commerce afin d'améliorer l'efficacité de la Convention. Sur le plan pratique, la Partie concernée dispose ainsi d'un délai qu'elle peut mettre à profit pour rétablir le respect de la Convention, notamment en adoptant des textes législatifs appropriés, en réduisant le commerce illicite ou en prenant des mesures pour le combattre, ou en répondant à des recommandations spécifiques du Comité permanent relatives à l'application de l'article IV de la Convention dans le contexte de l'Étude du commerce important. Si des cas graves de non-respect sont décelés, les Parties sont tenues de répondre. Une recommandation de suspension du commerce peut être considérée comme une mesure de précaution afin d'empêcher la poursuite de violations de la Convention susceptibles de menacer la survie d'une ou plusieurs espèces CITES.
45. Les recommandations de suspension du commerce ne sont cependant formulées qu'en dernier ressort ; la CITES a toujours privilégié, afin de rétablir le respect de la Convention, les consultations avec les Parties et la mise à disposition de conseils et d'assistance. En outre, ces mesures sont généralement employées lorsque les volumes commerciaux sont très importants et en l'absence de mesures internes destinées à lutter contre la fraude. Enfin, les mesures commerciales de la CITES sont immédiatement levées lorsque le respect de la Convention est rétabli. Le recours à des mesures commerciales afin de traiter des cas de non-respect d'obligations toujours plus nombreuses par un nombre croissant de Parties souligne cependant le besoin de trouver d'autres modalités de prévention ou de traitement de ce type de situations. Les plans d'action correctifs sont de plus en plus utilisés (par exemple, les plans de gestion de l'esturgeon, suite à l'Étude sur le commerce important et à l'adoption de lois dans le cadre du Projet sur les législations nationales). D'autres mesures commerciales sont également à l'étude, notamment une réduction de 50% sur les exportations de l'année précédente ou sur la moyenne d'exportation des cinq années écoulées.
46. Les Parties à la CITES n'ont pas envisagé, jusqu'ici, la suspension de l'exercice d'autres droits et privilèges (limitation du droit de vote lors d'une ou plusieurs sessions de la Conférence des Parties, inéligibilité au Comité permanent, perte du droit de participation d'une Partie et de ses experts aux réunions d'autres organes permanents, groupes de travail, etc, cessation d'envoi de la documentation des différentes réunions...) Elles n'ont pas non plus envisagé l'imposition de **sanctions financières** (perte du droit à l'aide financière lors des sessions de la Conférence des Parties, dans le cadre du programme des délégués parrainés ; perte du droit à recevoir de l'aide financière de la Convention ; obligation d'effectuer des contributions plus élevées que le montant statutaire au fonds d'affectation spéciale).
47. Le non-respect, par l'une des parties, de toute disposition essentielle à la réalisation des objectifs d'un traité confère aux autres parties le droit le droit de suspendre, au moyen d'un accord unanime, le

fonctionnement d'un traité, en tout ou en partie (Convention de Vienne sur le droit des traités, article 60). Comme indiqué précédemment, un "traité" comprend, outre son texte, les accords y afférents et la pratique des parties.

48. L'avis a été exprimé que, dans le contexte de la CITES, l'exercice de certains droits et privilèges, les droits de vote par exemple, ne peuvent pas faire l'objet d'une suspension (voir l'article 19 de la Charte des Nations Unies, reproduit au point 25 du présent document). Les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités ne semblent pas autoriser, cependant, une telle distinction entre des catégories différentes de droits et de privilèges. Ce n'est pas non plus le cas pour l'article 5 de la Charte des Nations Unies :

«Un Membre de l'Organisation contre lequel une action préventive ou coercitive a été entreprise par le Conseil de sécurité peut être suspendu par l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de sécurité, de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre. L'exercice de ces droits et privilèges peut être rétabli par le Conseil de sécurité.»

49. Les mesures énumérées précédemment, ainsi que celles visant à encourager une application effective, s'organisent de façon progressive et graduelle. Le Secrétariat rappelle qu'un certain nombre d'entre elles sont régulièrement employées dans le cadre de la CITES, tout en notant que les missions de vérification sont limitées en raison de la contrainte que représente le financement spécifique approuvé par la Conférence des Parties. A l'instar de tout mécanisme d'application effectif, la « carotte » et le « bâton » sont présents dans le dispositif de la CITES. Jusqu'à présent, les « bâtons » sont peu nombreux (sous la forme de diverses mesures commerciales), ils ne sont envisagés qu'après l'échec des autres mesures et sont peu utilisés. Dans chaque cas de non-respect l'on a généralement recours à une combinaison de différentes mesures. La liste ci-dessus est indicative plutôt qu'exhaustive.

Proposition pour l'étape suivante

50. Sur la base du présent document et des débats y afférents, le Secrétariat propose de rédiger un ensemble de lignes directrices sur le respect de la Convention en vue de leur examen par le Comité permanent à sa 49^e session.