

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



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

Questions stratégiques

COOPERATION ENTRE LES PARTIES ET PROMOTION DES MESURES MULTILATERALES

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat à la demande du Comité permanent.

Contexte

2. A sa 54<sup>e</sup> session (Genève, octobre 2006), le Comité permanent a examiné le document SC54 Doc. 37 (Rev. 1) sur les mesures internes plus strictes. Les membres du Comité ont discuté de la transparence, de l'adéquation et de l'utilité de certaines mesures, ainsi que du droit de protéger la faune et la flore indigènes et de traiter les cas présumés de commerce illégal. Ils ont aussi relevé la nécessité de justifier ces mesures par des arguments environnementaux pour éviter d'éventuelles conséquences négatives et veiller à conformité avec les règles de l'OMC. Le Comité a demandé que le Secrétariat soumette à la présente session un document sur les mesures internes plus strictes mais a décidé que le Secrétariat ne devrait pas soumettre de propositions visant à amender les références aux mesures internes plus strictes existant dans les résolutions actuelles.
3. Le présent document tient compte des discussions qui ont eu lieu à la 54<sup>e</sup> session ainsi que de la *Vision de la stratégie CITES pour 2008 à 2013* (voir document CoP14 Doc. 11). Le document aborde donc non seulement les mesures internes plus strictes mais aussi les réserves, la coopération internationale et les mesures multilatérales. Il tient compte en particulier des dispositions suivantes:

**Objectif 1.3** *Les politiques nationales en matière de commerce des espèces sauvages vont dans le sens des politiques et des réglementations adoptées au niveau international.*

*Indicateurs*

*Les résolutions de la Conférence des Parties sont appliquées par toutes les Parties de manière cohérente.*

*Les processus CITES multilatéraux réduisant pour les Parties la nécessité de recourir à des mesures internes plus strictes et à la formulation de réserves ont été développés.*

*Les Parties prennent des positions cohérentes concernant l'environnement et le commerce des espèces sauvages dans les instances internationales.*

4. L'introduction aux objectifs 1.1-1.8 de la *Vision de la stratégie CITES pour 2008 à 2013* affirme que:

*Le bon fonctionnement de la Convention dépend dans une large mesure de l'engagement des Parties à respecter et à appliquer la Convention et ses principes. Si les Parties ont la responsabilité de conserver et de gérer leurs propres faune et flore, il serait souhaitable que les législations nationales aillent dans le sens des instruments multilatéraux internationaux sur l'environnement et que leurs dispositions soient transparentes, et faciles à comprendre et à accepter par toutes les parties prenantes.*

5. Le matériel contenu dans le présent document est en grande partie structuré autour des indicateurs indiqués ci-dessus au point 3, l'accent étant mis sur la coopération internationale et les mesures multilatérales. La première partie du document aborde la nature des processus CITES multilatéraux et bilatéraux adoptés par les Parties pour faciliter et réaliser l'application de la Convention. La deuxième partie examine comment les Parties exercent leurs droits d'adopter des mesures internes plus strictes et de formuler des réserves dans le cadre de la Convention. Enfin, la troisième étudie les possibilités de promouvoir le recours à la coopération internationale et aux processus CITES multilatéraux pour réduire le recours aux mesures internes plus strictes et aux réserves. Ce document ne devrait pas être vu comme un examen exhaustif des manières dont les Parties promeuvent, ou pourraient promouvoir, la coopération et les mesures multilatérales. C'est simplement une première tentative d'aborder le sujet et de fournir une base de réflexion et de discussion.

### Les processus multilatéraux et bilatéraux

#### *Le texte de la Convention*

6. Tous les accords internationaux adoptés par les Etats représentent un équilibre délicat entre la souveraineté nationale et la coopération internationale – la seconde étant impossible sans céder une partie de la première. La force et l'efficacité d'un accord international dépendent souvent du degré de renoncement à leurs droits souverains accepté par les Etats afin de traiter de questions d'intérêt commun.
7. Comme les autres traités, la CITES reflète le consensus et le compromis auxquels sont parvenus les Etats qui l'ont négociée – et ceux qui, par la suite, y ont adhéré. Dans le préambule de la Convention, il est admis que "les peuples et les Etats sont et devraient être les meilleurs protecteurs de leur faune et de leur flore sauvages" (clause de souveraineté nationale) et que "la coopération internationale est essentielle à la protection de certaines espèces de la faune et de la flore sauvages contre une surexploitation par suite du commerce international" (clause de coopération internationale).
8. Le texte de la Convention incarne, entre autres choses, un accord sur des définitions, des principes, des permis, des certificats, des procédures et des conditions pour le commerce, des dérogations ou des procédures spéciales, des mesures de respect de la Convention et de lutte contre la fraude, les organes de la Convention, le commerce avec les Etats non-Parties, des amendements, et des moyens de résoudre les différends. Divers processus CITES multilatéraux émanent directement de ces dispositions alors que d'autres résultent de l'expérience pratique de l'application de la Convention.
9. En tant qu'"accord global" signé par des Etats, et peut-être pour attirer plus d'adhérents, la Convention autorise deux types de divergence par rapport à ses termes: les mesures internes plus strictes, plus restrictives que la Convention [voir Article XIV, paragraphe 1 a)], et les réserves, moins restrictives (voir Article XXIII, Article XV, paragraphe 3 et Article XVI, paragraphe 2). La CITES permet aussi la dénonciation, qui permet aux Parties de se retirer complètement de la Convention (voir Article XXIV). Cette disposition n'a été utilisée qu'une fois, et la Partie concernée est revenue par la suite à la Convention.

#### *Les résolutions de la Conférence des Parties*

10. Alors que la Convention est un instrument juridique contraignant qui sert de base pour la coopération internationale, les résolutions adoptées par la Conférence des Parties peuvent être considérées comme relevant du droit non contraignant ayant le même rôle. Bien qu'elles ne soient pas évoquées ici en détail, les décisions de la Conférence des Parties et les décisions et recommandations des Comités CITES constituent une autre série de mesures acceptées au plan multilatéral et visant à promouvoir les objectifs de la Convention.
11. Les résolutions CITES, qui donnent des orientations pour l'interprétation des dispositions de la Convention, assistent les Parties pour leur permettre d'avoir une compréhension commune et une application cohérente de la Convention. Plusieurs résolutions ont été adoptées pour préciser les dérogations et les procédures spéciales prévues par l'Article VII de la Convention. Cependant, ces résolutions ne sont pas toujours appliquées de manière uniforme. La résolution Conf. 13.7, Contrôle du commerce des spécimens constituant des objets personnels ou à usage domestique, donne une définition de la dérogation mais une action multilatérale est en cours pour veiller à ce que toutes les

Parties appliquent la dérogation de la même manière (voir document CoP14 Doc. 45). L'action en cours pour clarifier des concepts tels que "l'introduction en provenance de la mer" et l'"avis de commerce non préjudiciable" pourrait entraîner de nouvelles résolutions donnant des orientations sur leur interprétation et leur application. L'annexe 1 (en anglais) donne des informations complémentaires sur les résolutions comme base de la coopération internationale.

12. Les Parties utilisent aussi les résolutions pour réduire les effets des différences dans les approches unilatérales retenues pour appliquer la Convention. C'est ainsi qu'une résolution encourage les pays à se consulter avant d'adopter des mesures internes plus strictes sur les espèces exotiques. De plus, les Parties ont adopté la *Vision de la stratégie CITES jusqu'en 2007* en tant que "cadre [fournissant] aux Parties un point de convergence unifié pour la mise en œuvre de la Convention". Au premier paragraphe de cette vision stratégique, il est reconnu que pour la CITES, "les dispositifs commerciaux nécessitent de solides capacités au niveau national, renforcées par un bon niveau de coopération au plan national, régional et mondial".

#### *Le commerce bilatéral entre Parties*

13. Outre son rôle d'instrument de la coopération multilatérale, la Convention facilite la coopération bilatérale entre pays d'exportation et pays d'importation quand ils prennent des décisions relatives aux envois commerciaux individuels. Les pays d'exportation et les pays d'importation ont des responsabilités égales, quoique différentes, pour le commerce des spécimens des espèces de l'Annexe I. Les pays d'exportation ont cependant la responsabilité première de déterminer le niveau du commerce des spécimens des espèces de l'Annexe II et de l'Annexe III, alors que le rôle des pays d'importation devient plutôt un rôle d'appui. La résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP13), Permis et certificats, donne des orientations aux pays d'exportation et aux pays d'importation sur la prise de décisions concernant les permis (et sur les consultations à ce sujet). L'inclusion d'un formulaire de permis normalisé dans la résolution a contribué à l'harmoniser les permis CITES et à en faciliter l'acceptation. De plus, des spécimens de permis ont été communiqués régulièrement et l'on s'emploie à les mettre à disposition par voie électronique. La tendance générale aux permis informatisés devrait faciliter aux Parties la délivrance, la vérification et la décision d'accepter ou non les permis CITES.
14. Les consultations bilatérales entre organes de gestion permettent de répondre aux questions, de clarifier les erreurs techniques et les omissions et, si nécessaire, de réémettre des permis ou de délivrer des permis rétroactifs. Malheureusement, les consultations bilatérales ne sont pas encore aussi régulières ou efficaces qu'elles pourraient l'être. Des pays d'exportation se sont plaints au Secrétariat que leurs documents CITES avaient été refusés par des pays d'importation sans consultation préalable. Des pays d'importation, quant à eux, se sont plaints de ce que les pays d'exportation ne répondaient pas rapidement à leurs questions. A l'évidence, une meilleure communication entre Parties (et non-Parties) est nécessaire. Cela pourrait se faire lors des sessions CITES et par téléphone ou par lettre, fax ou courriel. Les contacts directs sont préférables aux contacts indirects passant par le Secrétariat. Lorsque la consultation à distance ne résout pas un problème, un pays peut envisager de se rendre dans un autre et même de fournir une assistance technique ou financière.
15. Il n'y a pas de référence à la "coopération" dans la résolution Conf. 11.18, Commerce des espèces des Annexes II et III. Les Parties sont cependant encouragées à se consulter si elles estiment "qu'une espèce des Annexes II ou III fait l'objet d'un commerce nuisant à sa survie". Si cette consultation n'est pas faisable ou si elle échoue, elles peuvent demander au Secrétariat son assistance. Le dispositif de la résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP13) recommande "au pays d'importation qui a des raisons de croire que des spécimens d'une espèce inscrite à l'Annexe II ou à l'Annexe III font l'objet d'un commerce contrevenant aux lois de tout pays concerné par la transaction", d'en informer ce pays.

#### Les mesures unilatérales

16. Les obligations découlant de la Convention sont précises et mesurables. Des résolutions ont été adoptées pour donner des orientations permettant d'interpréter certaines dispositions que les Parties jugent complexes or ambiguës (certaines dérogations ou procédures spéciales, par exemple). Les

décisions prises au titre de la Convention le sont généralement par consensus. A l'inverse de la Convention, des résolutions et de la prise de décisions, qui sont multilatérales par nature, les mesures internes plus strictes et les réserves sont des mesures unilatérales que les Parties peuvent prendre à titre individuel. Certaines de ces mesures et réserves ont été adaptées ou retirées pour tenir compte des changements de circonstances ou de politiques.

17. Le droit des Parties d'adopter des mesures internes plus strictes ou de formuler des réserves est clair, et sa portée est déterminée par la Convention. Le paragraphe 1 de l'Article XIV stipule que la Convention n'affecte pas le droit des Parties 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, mesures qui peuvent aller jusqu'à leur interdiction complète". Il stipule aussi que la Convention n'affecte pas le droit des Parties d'adopter des mesures internes similaires concernant les spécimens non-CITES. L'Article XXIII n'autorise pas les réserves générales mais autorise les réserves spécifiques (sur une espèce inscrite aux annexes ou sur des parties et produits d'une espèce inscrite à l'Annexe III). Elles peuvent être formulées au moment de l'adhésion de l'Etat à la Convention, ou concernant les amendements aux annexes faits au titre de l'Article XV ou XVI (dans les 90 jours après leur adoption s'il s'agit de l'Annexe I ou II et en tout temps après leur communication s'il s'agit de l'Annexe III).
18. Comme mentionné plus haut, la reconnaissance du droit d'adopter des mesures internes plus strictes et des réserves a probablement permis à des Etats de devenir Parties à la CITES, et les ont encouragé à le faire alors qu'autrement ils ne l'auraient pas fait. Ces mesures et réserves permettent aux Etats d'adapter leurs obligations découlant de la Convention de manière qu'elles soient conformes à leur législation lorsqu'il leur est impossible de changer la loi, pour des raisons politiques, économiques, sociales ou culturelles. L'idée sous-jacente est qu'il vaut mieux que ces Etats soient d'une certaine manière parties au traité que complètement en dehors.

#### *Les mesures internes plus strictes*

19. Certaines Parties ont adopté des mesures internes plus strictes tant pour des espèces indigènes que pour des espèces exotiques inscrites aux annexes. L'analyse des rapports bisannuels pour 2003-2004 (voir document CoP14 Inf. 15) montre que la majorité des Parties ayant soumis leur rapport ont pris des mesures internes plus strictes concernant les conditions du commerce (75%), de la capture (60%), de la possession (65%) et du transport (55%) des spécimens CITES. Certaines de ces mesures prennent la forme d'interdictions des exportations ou des importations de certaines espèces de plantes ou d'animaux, ou de catégories d'espèces.
20. La résolution Conf. 4.22, Preuve du droit étranger, recommande aux Parties de fournir au Secrétariat des informations détaillées sur leurs mesures internes plus strictes, essentiellement pour plus de transparence. La résolution Conf. 6.7, Interprétation de l'Article XIV, paragraphe 1, de la Convention, recommande aux Parties de consulter les Etats de l'aire de répartition quand elles envisagent d'adopter des mesures internes plus strictes pour les espèces exotiques. Les deux résolutions n'ont pas été appliquées de manière uniforme jusqu'à présent. Les Parties semblent parfois estimer que l'on peut raisonnablement remplacer les consultations avec les organes gouvernementaux des Etats de l'aire de répartition concernés par des consultations avec des organisations non gouvernementales.
21. Les mesures internes plus strictes semblent résulter, entre autres, de ce qui est perçu comme la nécessité d'agir sur les points suivants: assurer une meilleure protection nationale à une espèce parce que c'est une espèce indigène ou parce que son inscription à une annexe ne correspond pas à sa situation de conservation dans le pays, protéger les écosystèmes du pays d'une espèce exotique envahissante, traiter une présomption de commerce illégal, empêcher qu'une dérogation ou une procédure spéciale découlant de l'Article VII ne constitue une lacune permettant le commerce illégal, limiter le commerce afin de réduire les moyens institutionnels et les autres coûts de son suivi, remplir les autres obligations vétérinaires, phytosanitaires, ou de santé publiques, garantir la compétitivité des producteurs locaux, et éviter les critiques ou les pressions des groupes d'intérêt ou des médias, en particulier ceux qui sont contre l'utilisation destructrice des espèces sauvages.

22. La Conférence des Parties a parfois recommandé aux Parties d'adopter des mesures internes plus strictes. La résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP13) recommande "au pays d'importation qui a des raisons de croire que des spécimens d'une espèce inscrite à l'Annexe II ou à l'Annexe III font l'objet d'un commerce contrevenant aux lois de tout pays concerné par la transaction", de "d'appliquer si possible des mesures internes plus strictes en ce qui concerne cette transaction, ainsi que le prévoit l'Article XIV de la Convention". La résolution Conf. 11.18 recommande aux Parties d'appliquer des mesures internes plus strictes si la consultation d'un autre Etat concernant la surexploitation possible d'une espèce n'est pas faisable ou si elle est infructueuse.
23. Le titre de l'Article XIV de la Convention (Incidences de la Convention sur les législations internes et sur les conventions internationales) implique que le but premier peut être de veiller à ce que les mesures internes plus strictes en place ne soient pas automatiquement invalidées par l'adhésion d'un pays à la Convention. Les Parties peuvent ainsi faire concorder leurs mesures internes plus strictes avec les objectifs et les dispositions de la Convention. L'adoption de mesures internes plus strictes peut aussi être anticipée mais il est peu probable que les gouvernements qui négocient souhaitent nécessairement encourager leur adoption généralisée. Certaines Parties ont en outre suggéré que certains négociateurs de l'Article XIV avaient pensé que les mesures internes plus strictes seraient adoptées principalement par les pays d'exportation et non par les pays d'importation.
24. Un certain nombre de Parties estiment que les mesures internes plus strictes sont justifiées dans certaines circonstances. Ainsi, l'obligation du permis d'importation pour tous les spécimens des espèces de l'Annexe II est justifiée par la difficulté de contrôler le déplacement des spécimens après leur entrée dans une région qui a un contrôle douanier extérieur commun et pas de contrôle douanier entre les pays participant. L'obligation du permis d'importation pour les spécimens vivants des espèces de l'Annexe II est justifiée par la difficulté de traiter ces spécimens si leur arrivée est inattendue et si les documents pertinents ne sont pas en ordre s'ils doivent être saisis, pris en charge, ou utilisés. Accorder à une espèce indigène plus de protection que ce que prévoit la CITES est justifié si la situation de conservation de sa population nationale est différente de celle de sa population mondiale – sur laquelle repose son inscription à la CITES.
25. Il est possible que tous les pays qui se partagent une espèce ne soient pas d'accord sur le fait que des mesures doivent être prises la concernant. La résolution Conf. 12.7 (Rev. CoP13) recommande que "si un Etat de l'aire de répartition d'un stock partagé d'une espèce d'Acipenseriformes décide, au titre de mesures internes plus strictes, de réduire son quota établi conformément à la présente résolution, cela n'affecte pas les quotas des autres Etat de l'aire de répartition de ce stock". En outre, la nécessité de prendre des mesures unilatérales n'est pas le seul facteur à prendre en compte. La résolution Conf. 10.13 (Rev. CoP13), Application de la Convention aux essences forestières, recommande que les Parties, "avant d'imposer des mesures internes plus strictes au commerce des bois d'essences forestières inscrites aux Annexes II ou III, en examinent les effets négatifs sur la conservation et le commerce".
26. Certaines mesures internes plus strictes pourraient être évitées en recourant à un processus multilatéral ou en réexaminant la nécessité de mesures unilatérales particulières. Il semble, par exemple, que les craintes concernant l'insuffisance de la protection de la CITES pour certaines espèces seraient mieux traitées en recourant à la procédure d'amendement prévue par la Convention. Les craintes que des espèces ne soient affectées négativement par le commerce devraient être traitées par le biais de l'étude du commerce important. Certaines législations nationales ou supra-nationales accordent la pleine protection à de nombreuses espèces des pays concernés, voire à toutes, quelle que soit leur situation de conservation; cette approche pourrait être examinée pour déterminer si un tel degré de protection est vraiment nécessaire pour ces espèces CITES.
27. Les mesures internes plus strictes nécessitant le plus d'attention sont celles qui entraînent la fermeture complète ou quasi-complète d'un marché d'importation; elles ne sont pas très courantes mais incluent notamment de larges interdictions des importations d'oiseaux vivants. Ces interdictions ont été justifiées en invoquant des arguments de conservation ou de santé humaine et animale, et sont présentées comme étant compatibles avec les règles de l'OMC. Les interdictions couvrent un grand nombre d'espèces exotiques dont la situation de conservation varie. Ces interdictions sont permanentes mais l'importation peut être envisagée si des plans détaillés de gestion de la conservation sont d'abord adoptés par les Etats de l'aire de répartition. L'on estime que ces plans

offrent des avantages économiques aux producteurs d'oiseaux élevés en captivité des pays d'importation. Certains signes donnent à penser que des groupes d'intérêt commencent à promouvoir ces larges interdictions d'importation pour des mammifères et des amphibiens vivants.

28. Les autres mesures internes plus strictes qui doivent retenir l'attention sont celles qui peuvent contrecarrer inutilement les processus multilatéraux déjà acceptés à la CITES. C'est ainsi que les obligations de gestion de la conservation imposées aux Etats des aires de répartition par la législation d'un pays d'importation peuvent ne pas être entièrement compatibles avec les recommandations multilatérales faites dans une résolution de la Conférence des Parties ou une décision du Comité permanent.
29. Certains pays ont évalué les effets et l'efficacité de leurs mesures internes plus strictes. Dans un cas, elles se sont avérées appropriées et utiles et ont été maintenues. Sans un autre cas, elles ont été révisées et limitées en nombre et en portée. Les Parties qui examinent actuellement leur politique en matière de commerce des espèces sauvages (voir document CoP14 Doc. 15) examineront leurs mesures internes plus strictes dans le cadre de cet examen.
30. Certains accords régionaux réglementant de manière plus restrictive certaines espèces couvertes par la CITES (Protocole relatif aux zones et à la vie sauvage spécialement protégées de la Convention pour la protection et mise en valeur du milieu marin de la région des Caraïbes, Convention interaméricaine pour la protection et la conservation des tortues marines, Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone atlantique adjacente, et Accord sur la conservation des petits cétacés de la mer Baltique et de la mer du Nord) peuvent être considérés comme des séries de mesures internes plus strictes pour les pays qui sont à la fois Parties à ces accords régionaux et à la CITES.

#### *Les réserves*

31. Lors de la négociation de la Convention, quelques pays ont suggéré d'inclure une clause générale sur les réserves mais cela n'a pas été accepté par les autres pays, qui ont estimé qu'autoriser des réserves sur des articles entiers réduirait à néant l'objet du traité. Bien que certains accords multilatéraux sur l'environnement (comme le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone) n'autorisent aucune réserve, le document de travail utilisé dans la négociation de la CITES prévoyait des réserves spécifiques, et les gouvernements ont accepté cette approche.
32. La liste des réserves placée sur le site web de la CITES en mars 2007 indiquait que 37 Parties avaient formulé des réserves concernant 1 à 55 espèces. Des raisons justifiant les réserves n'ont pas à être données. Dans un document préparé pour la troisième session de la Conférence des Parties (New Delhi, 1981), le Secrétariat déclarait que "dans certains cas, des réserves sont formulées simplement parce qu'une Partie n'est pas d'accord avec la décision majoritaire relative à l'inscription d'une espèce ... ou dans d'autres cas en tant que mesures administrative transitoire, afin de maintenir le *status quo* jusqu'à ce que la législation nationale soit conforme aux annexes amendées. Dans la plupart des cas, cependant, les réserves sont motivées par des intérêts économiques nationaux et visent à préserver des options et des privilèges commerciaux qui constituent des exceptions à l'égard des normes agréées au niveau international" (voir document Doc. 3.22). Des réserves peuvent être retirées, et certaines l'ont été.
33. La résolution Conf. 1.5 (Rev. CoP12), [dont le regroupement avec la résolution Conf. 9.25 (Rev.) est proposé dans le document CoP14 Doc. 20.2], recommande que lorsqu'un Etat formule une réserve concernant une espèce inscrite à l'Annexe I ou à l'Annexe II, il ne puisse proposer que cette espèce soit inscrite à l'Annexe III. La résolution Conf. 4.25, Effets des réserves, recommande "que toute Partie ayant formulé une réserve à l'égard du transfert d'une espèce de l'Annexe II à l'Annexe I continue de traiter cette espèce comme si elle restait inscrite à l'Annexe II, à toutes fins utiles, y compris la délivrance de documents et le contrôle du commerce". Cette recommandation vise à favoriser la coopération multilatérale pour la réglementation du commerce et la réunion de données sur le commerce malgré la formulation d'une réserve.
34. La Convention ne dit rien sur ce que devient une réserve lorsque l'espèce est transférée à une autre annexe. A sa 53<sup>e</sup> session (Genève, juin/juillet 2005), le Comité permanent a décidé qu'une réserve

devenait caduque si l'espèce était transférée à une autre annexe (voir document SC53 Doc. 34). Le Secrétariat a estimé que cette démarche reflétait mieux "l'esprit de conservation de la Convention et le principe général selon lequel les réserves sapent l'efficacité de la Convention". Des révisions de la résolution Conf. 4.25 sont proposées à ce sujet dans le document CoP14 Doc. 49.

#### Promotion de la coopération internationale et des processus multilatéraux

35. La coopération internationale requiert le respect et la confiance mutuels. S'ils sont présents, l'idée que des mesures internes plus strictes et des réserves sont nécessaires peut disparaître. Si tout gouvernement peut imposer des mesures internes plus strictes ou formuler des réserves, le commerce international des espèces sauvages devrait être géré par le biais d'actions et d'acceptations multilatérales. C'est en travaillant ensemble que les gouvernements et les autres parties intéressées pourront le mieux protéger les espèces sauvages et garder un système de commerce durable empêchant l'extinction de davantage d'espèces de plantes et d'animaux.
36. L'action multilatérale n'est pas seulement intergouvernementale mais peut, et devrait, impliquer d'autres parties intéressées et les parties prenantes. Ces dernières ont en général accès à la prise de décisions multilatérale dans le cadre de la Convention et ont la capacité de l'étayer ou de l'influencer. De plus, l'analyse des rapports bisannuels des Parties pour 2003-2004 montre que 70% des Parties ayant soumis leur rapport avaient collaboré avec des organisations non gouvernementales au niveau national. Près de la moitié des Parties ayant soumis leur rapport avaient collaboré avec des associations commerciales ou avec le secteur privé, des autorités subnationales et les communautés locales. Seules 16% avaient collaboré avec des populations indigènes. Un effort supplémentaire semble nécessaire pour améliorer la coopération, aux niveaux national et international, avec les communautés locales et les populations indigènes – pour tenir compte de leurs moyens d'existence – et avec le secteur privé. Cela contribuerait à faire en sorte que le développement et l'application des futures actions multilatérales ou unilatérales soient équilibrées et ne penchent pas en faveur d'un intérêt plutôt que d'un autre.
37. Les Parties ont le droit souverain de décider de ce qu'elles permettent de vendre ou d'acheter quand il s'agit de spécimens couverts par la Convention. Elles prennent ces décisions sur la base de considérations scientifiques déterminant les effets potentiels du commerce, de considérations légales déterminant l'acquisition correcte des spécimens commercialisés, et de considérations politiques déterminant si elles souhaitent autoriser le commerce d'une espèce ou d'un spécimen particulier. Quoi qu'il en soit, chacune de ces décisions a des implications pour les autres Parties et cela peut limiter leurs options d'exercer leurs droits souverains. Les Parties devraient donc veiller à ce que les informations scientifiques, légales et politiques sur lesquelles reposent leurs décisions soient objectives, complètes et exactes. Elles devraient aussi tenir compte des intérêts économiques et sociaux en toile de fond ou affectés par une politique particulière. La Convention interdit les importations commerciales qui présentent un haut risque pour la survie des espèces dans la nature, et régleme le commerce international qui présente un risque moindre pour cette survie. L'application de la Convention au plan national devrait respecter cette différence de traitement.
38. Les idées fausses sur la Convention continuent d'entraver la coopération effective. Certaines mesures internes plus strictes et réserves résultent de l'idée erronée selon laquelle la CITES est un embargo sur le commerce des espèces sauvages et contribuent à la perpétuer. Le titre de la Convention ne se réfère pas au commerce "illégal". La Convention a été adoptée pour réglementer le commerce international. Dans une affaire récente nécessitant une interprétation de la Convention, un tribunal national a statué que le but de la Convention est d'autoriser le commerce de certaines espèces de manière contrôlée et durable. Il a établi que si le commerce était interdit par la Convention, il ne serait pas nécessaire de reconnaître expressément la capacité des Parties d'adopter des mesures internes plus strictes.
39. Lors de sa négociation, la Convention a été décrite comme un accord peu compliqué pour l'essentiel, protégeant les espèces menacées sans créer de barrière non tarifaire pour légitimer le commerce des plantes et des animaux. L'on a envisagé de requérir une sorte de "Certificat d'exportation vert" pour les espèces inscrites, ce qui aurait fourni un outil important aux douaniers des pays d'importation. Les divergences dans l'interprétation et l'application de ses dispositions, le degré variable de respect et de confiance mutuels, et la diversité des politiques et des pratiques du commerce des espèces

sauvages en général, font que la Convention paraît plus compliquée – et plus restrictive – qu'elle ne l'est. En fait, elle est assez simple et directe. La possibilité des Parties de s'écarter des dispositions de la Convention, et les actions qui en résultent aux plans national et supranational, ont contribué la notion de complexité associée à la Convention. Les actions visant à simplifier l'application de la Convention doivent donc tenir compte des politiques et des actions nationales et supranationales.

#### *L'application cohérente des résolutions*

40. L'examen et l'adoption des résolutions est un processus multilatéral de prise de décisions très important dans la Convention. Les résolutions qui en résultent ont une force légale substantielle et lorsqu'elles ont été acceptées, elles devraient être suivies. Certaines Parties ont prévu dans leur législation l'incorporation générale de toutes les résolutions adoptées par la Conférence des Parties, ce qu'encourage le projet sur les législations nationales. Cette approche a pour effet de rendre ces résolutions contraignantes et, en principe, devrait permettre une application conforme à leurs dispositions.
41. Un certain nombre de Parties n'appliquent que certaines résolutions ou parties de résolutions. Les informations figurant dans la partie *Listes de référence* du site web de la CITES montrent les incohérences dans l'application de la résolution Conf. 10.20, Passages transfrontaliers fréquents d'animaux vivants appartenant à des particuliers, et de la résolution Conf. 13.7, Contrôle du commerce des spécimens constituant des objets personnels ou à usage domestique. Les informations incluses dans les notifications aux Parties montrent que toutes les Parties ne suivent pas la résolution Conf. 12.10 (Rev. CoP13), Lignes directrices pour une procédure d'enregistrement et de suivi des établissements élevant en captivité à des fins commerciales des espèces animales inscrites à l'Annexe I, ou la résolution Conf. 13.6, Application de l'Article VII, paragraphe 2, concernant les spécimens "pré-Convention". Des plaintes ont été adressées au Secrétariat indiquant qu'au moins une Partie n'applique pas la résolution Conf. 13.5, Etablissement de quotas d'exportation pour les trophées de chasse de rhinocéros noirs. Les Parties interprètent parfois différemment les résolutions ou souhaitent les appliquer plus souplement pour des raisons pratiques lorsqu'il y a peu de risques pour la conservation.
42. Il serait utile d'en savoir plus au sujet des résolutions que les Parties n'appliquent pas du tout ou qu'elle appliquent partiellement, et de savoir pourquoi. Un tel examen pourrait porter sur les problèmes d'application mentionnés dans les rapports bisannuels des Parties (les difficultés rencontrées dans l'application de résolutions ou de décisions spécifiques adoptées par la Conférence des Parties et les mesures, procédures ou mécanismes de la Convention qui auraient à gagner à être examinés et/ou simplifiés). L'analyse des rapports bisannuels des Parties pour 2003-2004 montre que des préoccupations sont exprimées au sujet de l'application des procédures d'élevage en captivité et de reproduction artificielle, de la dérogation pour les objets personnels, de la résolution Conf. 12.7 (Rev. CoP13) et de la résolution Conf. 12.10 (Rev. CoP13). Une analyse plus approfondie de ces informations et d'autres pourrait aboutir à une décision de clarifier, de réviser ou d'abroger (et peut-être remplacer) certaines résolutions.
43. Un renforcement des capacités renforcé et ciblé pourrait lui aussi contribuer à l'application cohérente des résolutions. Il est, de manière générale, nécessaire d'améliorer la fiabilité des avis de commerce non préjudiciable et d'acquisition légale émis par les Parties, ce qui générerait plus de confiance et de respect entre les Parties et permettrait que les documents CITES soient considérés et traités comme des "certificats verts". A cet égard, il y a des leçons à tirer de la gestion des produits chimiques (l'établissement de bonnes pratiques en laboratoire et la normalisation des méthodes de test entraînant l'acceptation mutuelle des données qui en résultent).
44. Un certain nombre de résolutions paraissent plus restrictives que la Convention – ce qui doit être approfondi.

#### *Processus CITES multilatéraux pouvant réduire le recours aux mesures internes plus strictes et aux réserves*

45. En reconnaissant le droit des Etats d'adopter des mesures internes plus strictes et de formuler des réserves, il est vraisemblable que les gouvernements qui négociaient s'attendaient à ce que les Parties n'y recourent que raisonnablement (en apportant une réponse adaptée aux besoins réels). Ils

s'attendaient aussi à ce que les Parties recherchent d'abord une solution multilatérale ou bilatérale aux problèmes ou aux préoccupations avant de recourir à une solution unilatérale. A cet égard, le Principe 12 de Rio stipule que "Toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée. Les mesures de lutte contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux devraient, autant que possible, être fondées sur un consensus international".

46. Il importe cependant aussi de reconnaître que le Principe 2 stipule que:

Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

47. La légalité des mesures internes plus strictes et des réserves devrait être distinguée de leur légitimité. Si les divergences par rapport à la Convention sont légalement autorisées, leur large acceptation par les Parties dépend de leur adéquation avec l'esprit, le but et les principes de la Convention. Leur adéquation avec les résolutions adoptées par la Conférence des Parties ainsi qu'avec le contexte politique plus large (avec les autres obligations légales internationales ou les autres buts environnementaux, économiques et sociaux) est tout aussi importante. Les mesures et les réserves légitimes sont celles qui sont fondées sur une compétence rationnelle ou légale, qui sont cohérentes aux plans interne et externe, qui sont justes et équitables, qui résultent de consultations avec les parties affectées ou intéressées, et qui sont généralement dignes de respect. La légitimité de certaines mesures ou des réserves peut dépendre de leur nombre, de leur nature, de leur portée, de leur durée et de la manière dont elles sont appliquées. Le degré d'acceptation peut varier en fonction des circonstances ou de l'opinion. Cependant, quand l'acceptation tombe sous un certain seuil, la légitimité peut être perdue. Elle peut être regagnée par le biais de la sensibilisation ou d'une assistance concernant une mesure particulière, une adaptation de la mesure elle-même ou des changements dans son application.
48. Reconnaissant que toutes les Parties à la CITES ne sont pas Parties au Protocole de Cartagena sur la biosécurité, il est intéressant de noter que l'Article 2. 4) du Protocole stipule que: "Rien dans le présent protocole ne doit être interprété comme restreignant le droit d'une Partie de prendre des mesures plus rigoureuses pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique que celles prévues par le Protocole, à condition qu'elles soient compatibles avec l'objectif et les dispositions du Protocole et en accord avec les autres obligations imposées à cette Partie par le droit international."
49. Les Parties pourraient établir une liste des processus CITES multilatéraux à utiliser pour réduire le recours aux mesures internes plus strictes et aux réserves. Certains de ces processus sont mentionnés dans le présent document et d'autres à l'annexe 1. Lorsque cette liste aura été établie, une approche analyse/résolution des problèmes pourrait être retenue. Elle impliquerait de décrire très précisément le problème, la question ou la préoccupation soulevé par la Partie – y compris sa cause possible. La liste des processus multilatéraux pourrait ensuite être examinée pour voir si l'un d'eux ne pourrait pas être utilisé.
50. Si un processus multilatéral ne fonctionne pas (ou très lentement) ou ne semble pas approprié, la Partie concernée pourrait envisager une action unilatérale. Elle devrait consulter les Parties qui pourraient être affectées, réfléchir soigneusement au type d'action susceptible d'obtenir le résultat souhaité, puis concevoir une action pour résoudre autant que possible le problème, en veillant à sa conformité avec la Convention et les résolutions pertinentes. La mesures ou la réserve devraient être considérées comme temporaires et devraient être adaptées ou retirées en cas de changement de circonstances ou de politique.
51. En 1996, dans le cadre d'un contrat avec le Secrétariat, *Environmental Resources Management* a fait une étude sur la manière d'améliorer l'efficacité de la Convention. L'étude a abouti à 25 recommandations, dont l'une est que "la Conférence des Parties devrait envisager d'adopter une résolution interprétative supplémentaire sur les mesures internes plus strictes".

52. Les Parties ayant pris des mesures internes plus strictes ou formulé des réserves pourraient être encouragées à les examiner pour déterminer si elles sont effectives et nécessaires ou si elles ne pourraient pas être adaptées ou retirées – peut-être en faveur d'un processus multilatéral. L'application de la Convention devrait bénéficier de l'encouragement de la prise de décisions multilatérale et d'une approche équilibrée et réfléchie aux actions unilatérales.

*Des positions cohérentes sur l'environnement et le commerce des espèces sauvages dans les tribunes internationales*

53. L'objectif 5.4 de la *Vision d'une stratégie jusqu'en 2007* est de "Veiller à ce que les mesures prises dans le cadre de la CITES soient reconnues et acceptées par l'OMC, et à ce qu'un appui mutuel prévale entre ces organismes dans le processus de prise de décision." Dans les actions liées à cet objectif, le Secrétariat est chargé des contacts régionaux et internationaux entre la CITES et l'OMC alors que les Parties sont chargées d'améliorer les contacts nationaux entre la CITES et l'OMC. Les Parties à la CITES et les membres de l'OMC ont reconnu l'importance de la cohérence politique au niveau national. Quoi qu'il en soit, il reste encore du travail à faire pour garantir la cohérence politique et améliorer les contacts nationaux entre les régimes sur l'environnement et le commerce. Le projet d'examen des politiques commerciales devrait y contribuer.

54. Les mesures commerciales prises au titre de la Convention devraient être compatibles avec les règles de l'OMC. Cela signifie qu'elles devraient être, entre autres, transparentes et scientifiquement fondées. Le Principe 12 de Rio stipule que "Les Etats devraient coopérer pour promouvoir un système économique international ouvert et favorable, propre à engendrer une croissance économique et un développement durable dans tous les pays, qui permettrait de mieux lutter contre les problèmes de dégradation de l'environnement. Les mesures de politique commerciale motivées par des considérations relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux."

Recommandations

55. Le Secrétariat recommande que la Conférence des Parties adopte les projets de décisions figurant dans l'annexe 2. Les coûts de l'application de l'objectif 1.3 de la *Vision de la stratégie CITES pour 2008 à 2013* sont inclus dans le programme de travail chiffré.

Supplemental information on Resolutions as a basis for international cooperation

1. In addition to providing advice, Resolutions play a role in directing assistance to Parties that need it and building mutual trust and respect among all Parties. For example, Resolutions on national reporting, the Review of Significant Trade, national legislation, and compliance and enforcement have led to the development of long-standing programmes aimed at determining whether Parties are fully implementing various aspects of the Convention or need assistance to do so.
2. Resolutions related to the international registration of scientific institutions, captive breeding operations and nurseries, or the universal marking, tagging and labelling of specimens are aimed at enhancing the trustworthiness of those institutions and guaranteeing the legal origin of those specimens. Services or programmes that are centralized at the international level, however, depend on a well-resourced Secretariat. In this connection, it has been found that the demanding technical analysis required of the Secretariat to support international registration of individual captive-breeding operations is generally beyond the Secretariat's limited resources.
3. Revised Resolutions, as well as new tools for Parties' use, have resulted from an examination of the effectiveness of CITES processes at the national and international levels. For example, continuing work is underway to improve Parties' knowledge management and reporting (while reducing their reporting burden) and to make better use of reported information in multilateral decision-making. An inventory of and a database for recommendations made and actions taken in the context of the Review of Significant Trade have been developed and will be available on-line in the future. The National Legislation Project and means for enhancing law enforcement efforts at the national level are regularly reviewed and adjusted. Draft guidelines for the management of nationally established export quotas (see document CoP14 Doc. 36) and draft guidelines for compliance with the Convention (see document CoP14 Doc. 23) have been developed. There is growing interest in evaluating the permitting and marking systems for CITES specimens, particularly in light of the trend towards e-commerce, e-documents and e-signatures, new marking technologies, related knowledge management systems, and increased use of CITES as a mandatory certification scheme (see documents CoP14 Doc. 40 and CoP14 Doc. 43).
4. A number of Resolutions recommend either international (i.e. global, regional or sub-regional) or national action for the conservation of and trade in specific species. These Resolutions have helped to promote better joint management of shared natural resources or harmonized management approaches among range States which may or may not be neighbours.
5. A keyword search of CITES Resolutions shows that they contain a number of references to 'cooperation'. One of the Resolutions containing such a reference is Resolution Conf. 3.4 on Technical cooperation, in which Parties are requested to provide CITES-related assistance through bilateral and multilateral development aid programmes, special funding and the secondment of qualified staff. Other Resolutions and Decisions include more specific calls for the provision of technical or financial support and these have often resulted in positive responses from interested Parties. The Convention lacks specific articles on the provision of technical or financial assistance, which are found in more recent multilateral environmental agreements, and Resolution Conf. 3.4 effectively fills this 'gap' even though it does not seem to receive much attention.
6. There is recognition in Resolution Conf. 8.21 on Consultation with range States on proposals to amend Appendices I and II "that international treaties rely for their successful implementation on cooperation and mutual respect". Although provisions of "the Convention do not require prior support of range States for proposals to amend Appendices I and II", such amendments may affect their interests. The Resolution therefore recommends prior consultation with range States or early submission of amendment proposals. This seems to have led to more letters being sent to range States but the number of responses has been limited and the extent to which those responses are reflected in the final amendment proposal is unclear.

7. The “supreme importance of cooperative and mutual action as called for at the United Nations Conference on Environment and Development in 1992” is recognized in Resolution Conf. 9.21 (Rev. CoP13) on The interpretation and application of quotas for species included in Appendix I. This Resolution enables the Conference of the Parties to set national quotas for hunting trophies of Appendix-I species, thereby satisfying the requirement under Article III of the Convention for a non-detriment finding. Such a multilateral process was designed to facilitate the acceptance of such trophies, particularly by a minority of Parties that did not treat quotas established by national Management Authorities as satisfying the non-detriment finding requirement. Examples of quotas adopted by the CoP are contained in Resolution Conf. 10.14 (Rev. CoP13) on Quotas for leopard hunting trophies and skins for personal use, Resolution Conf. 10.15 (Rev. CoP 12) on Establishment of quotas for markhor hunting trophies, and Resolution Conf. 13.5 on Establishment of export quotas for black rhinoceros hunting trophies. This multilateral solution to a problem has been fairly successful, even though it seems that not all Parties have accepted the import of hunting trophies that are within a CoP-agreed quota. Ideally, all Parties should accept the establishment of export quotas at the national level thereby removing the need for the CoP to adopt specific quotas.
8. Resolution Conf. 2.11 (Rev.) on Trade in hunting trophies of species listed in Appendix I responds more broadly to the need for “uniform interpretation of the Convention with regard to hunting trophies”. In this Resolution, it is recommended that some hunting trophies be handled in accordance with the personal effects exemption found in Article VII, paragraph 3, of the Convention. Other hunting trophies are subject to “complementary control” by exporting and importing countries. In this connection, it is recommended that “the Scientific Authority of the importing country accept the finding of the Scientific Authority of the exporting country that the exportation of the hunting trophy is not detrimental to the survival of the species, unless there are scientific or management data to indicate otherwise”. In addition to this “scientific assessment” by the exporting country, it is recommended that the importing country carry out the independent “scientific examination” required under Article III, paragraph 3 (a), of the Convention. This revised language was adopted to show that the two non-detriment findings are qualitatively different and that the importing country was not expected to re-do and challenge the non-detriment finding of an exporting country. Such an approach reflects the balance reached between national sovereignty and international cooperation.
9. In the introductory paragraphs to Resolution Conf. 11.3 (Rev. CoP13) on Compliance and enforcement, there is acknowledgement of “the obligation for Parties to collaborate closely in the application of the Convention” and “the need for improved cooperation and coordination among CITES authorities and wildlife-law enforcement agencies at the national, regional and international levels”. Parties are specifically recommended to “inform each other of all circumstances and facts likely to be relevant to illegal traffic and also of control measures, with the aim of eradicating such traffic”. They are also recommended to “work together within their regions to develop appropriate mechanisms for cooperation and coordination between wildlife-law enforcement agencies at the regional level” and to “consider nominating officials from relevant national enforcement and prosecuting agencies to participate in the Interpol Wildlife Crime Working Group”.
10. Resolution Conf. 13.9 on Encouraging cooperation between Parties with *ex situ* breeding operations and those with *in situ* conservation programmes contains a provision urging Parties to encourage operations that breed or artificially propagate Appendix-I species to “seek cooperative measures that would support *in situ* conservation based on resources generated by those captive-breeding operations”. Unfortunately, it has proved difficult to date for the permanent committees to develop implementation guidance for this Resolution (see document CoP14 Doc. 48).
11. Although most Resolutions were adopted to enhance cooperation among Parties to the Convention, they might be seen as applying equally to non-Parties that engage in CITES trade. Moreover, Resolution Conf. 9.5 (Rev. CoP13) on Trade with States not party to the Convention was adopted to “provide guidance to Parties for the uniform implementation of Article X of the Convention”. It also facilitates the exchange of information and views between Parties and non-Parties and promotes wider participation in the Convention.

## PROJETS DE DECISIONS DE LA CONFERENCE DES PARTIES

### ***A l'adresse des Parties***

14.xx Les Parties ayant pris des mesures internes plus strictes et formulé des réserves devraient les examiner afin de déterminer si elles sont nécessaires et effectives ou s'il serait possible de les adapter ou de les retirer en faveur des processus CITES multilatéraux.

### ***A l'adresse du Comité permanent***

14.xx Le Comité permanent établira à sa 57<sup>e</sup> session un groupe de travail, travaillant par voie électronique, pour:

- a) examiner et, s'il y a lieu, réviser, le rapport du consultant préparé en application de la décision 14.xx;
- b) organiser, avec l'aide du Secrétariat, une réunion avec des représentants de toutes les régions CITES pour discuter de ce rapport; et
- c) sur la base du rapport de la réunion susmentionnée, envisager la nécessité de préparer de nouvelles résolutions ou des résolutions révisées à soumettre à la 15<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties.

### ***A l'adresse du Secrétariat***

14.xx Le Secrétariat

- a) engagera un consultant chargé de préparer un rapport sur les moyens de faire en sorte que les résolutions de la Conférence des Parties soient appliquées de manière cohérente par toutes les Parties, que des processus CITES multilatéraux permettant de réduire la nécessité pour les Parties de recourir à des mesures internes plus strictes et de formuler des réserves soient développés, et que les Parties prennent des positions cohérentes en matière d'environnement et de commerce des espèces sauvages dans les tribunes internationales (comme indiqué dans l'objectif 1.3 de la *Vision de la stratégie CITES pour 2008 à 2013*); et
- b) assistera le Comité permanent dans l'organisation de la réunion mentionnée dans la décision 14.xx.