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

Quarante-sixième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 12 – 15 mars 2002

Interprétation et application de la Convention

MESURES POSSIBLES EN CAS DE NON-RESPECT

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat.
2. Au point 13 a) du Rapport résumé sur la 45^e session du Comité permanent, concernant la soumission tardive ou non-soumission de rapports annuels:

Le Comité charge 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. Le "respect" d'un accord multilatéral sur l'environnement (AME) a été défini comme "l'accomplissement par les parties contractantes de leurs obligations découlant d'un AME et de tout amendement à cet accord" (voir le projet de lignes directrices du PNUE sur le respect des AME, qui sera soumis en février 2002 à la septième session spéciale du Conseil d'administration du PNUE pour examen et adoption).
4. Une Unité "Législations et respect de la Convention" a été créée au Secrétariat pour aborder les questions relatives aux législations, à la politique commerciale, et au respect et à la mise en application de la Convention.
5. Les mesures prises par les Parties pour traiter du non-respect de la Convention sont fondées sur le texte, contraignant, de la Convention, les résolutions et les décisions interprétatives de la Conférence des Parties, les recommandations des organes subsidiaires de la CITES et sur la pratique.
6. Bien qu'il n'y ait dans la Convention aucun article intitulé "Respect de la Convention" ou "Non-Respect de la Convention" (voir l'Article 8 du Protocole de Montréal de 1987 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, ou l'Article 18 du Protocole de Kyoto de 1997), les mesures visant à faire respecter la CITES découlent de la Convention elle-même et impliquent une procédure et des mécanismes approuvés par les Parties.
7. L'objectif premier de ces mesures est de faciliter et de garantir le respect des obligations découlant de la Convention. A cette fin, elles visent à surveiller et à promouvoir le respect de ces obligations et à déceler et traiter les cas de non-respect.
8. Comme la mise en œuvre de la CITES s'appuie sur des instruments commerciaux, l'une des recommandations visant à améliorer l'efficacité de la Convention est la suspension du commerce. Concrètement, il s'agit d'une période durant laquelle la Partie concernée peut passer du non-respect au respect de la Convention en, entre autres, adoptant une législation adéquate ou en luttant contre le commerce illicite et en le réduisant. Quand les Parties détectent un problème grave de non-respect de la Convention, elles devraient réagir. Les recommandations de

suspension du commerce peuvent être considérées comme une mesure positive, par laquelle les autres Parties aident la Partie en question à combler une lacune ou à traiter un problème particulier, en lui accordant un "ballon d'oxygène". Elles peuvent aussi être considérées comme une mesure de précaution empêchant la persistance d'une violation de la Convention nuisant à la survie d'une ou de plusieurs espèces CITES.

9. Ces deux dernières années, la base juridique des mesures visant à faire respecter la CITES a fait l'objet de larges débats entre le Secrétariat, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, le PNUE et les secrétariats d'autres AME, pour améliorer les synergies et l'appui mutuel des AME et de l'OMC. Dans ce processus, il a été admis que les régimes d'environnement et de commerce sont, juridiquement, sur un pied d'égalité, et qu'il convient de céder le pas à chacun dans son domaine de compétence spécialisée. L'acceptabilité générale de mesures commerciales multilatérales distinctes de mesures commerciales unilatérales, a elle aussi été reconnue.
10. Les principales dispositions de la Convention et les résolutions relatives au respect de la Convention sont les suivantes:
  - Article XI "Conférence des Parties", paragraphe 3: requiert que les Parties examinent régulièrement l'application de la Convention et, le cas échéant, fassent des recommandations visant à améliorer l'application de la Convention.
  - Article XII "Le Secrétariat", paragraphe 2 d): requiert que le Secrétariat étudie les rapports des Parties et demande à celles-ci tout complément d'information qu'il juge nécessaire pour assurer l'application de la Convention. Le paragraphe h) requiert que le Secrétariat fasse des recommandations pour la poursuite des objectifs et la mise en application des dispositions de la Convention.
  - Article XIII "Mesures internationales": requiert que le Secrétariat et les Parties concernées communiquent entre eux au sujet de problèmes potentiels de respect de la Convention et enquêtent et agissent, et autorise la Conférence des Parties à faire des recommandations à ce sujet. Le paragraphe 1 fournit la base juridique permettant de suivre et d'aborder, de manière générale, la capacité des Parties d'appliquer effectivement les dispositions de la Convention. Ce paragraphe, avec l'Article VIII "Mesures à prendre par les Parties" et la résolution Conf. 11.3 "Application de la Convention et lutte contre la fraude" et les décisions s'y rapportant, sous-tendent la procédure permettant de traiter de la capacité des Parties de faire appliquer la Convention – autrement dit, de réduire ou d'empêcher le commerce illicite.
  - Le paragraphe 1 de l'Article XIII fournit aussi la base juridique permettant de suivre et d'aborder la capacité des Parties de garantir que les espèces inscrites à l'Annexe I ou à l'Annexe II ne sont pas affectées négativement par le commerce. Le libellé de ce paragraphe, ainsi que la résolution Conf. 8.9 (Rev.) "Commerce des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II prélevés dans la nature" et les décisions s'y rapportant, sous-tendent le processus d'Etude du commerce important.
  - Article VIII "Mesures à prendre par les Parties", paragraphe 1: requiert que les Parties prennent les mesures appropriées en vue de la mise en application des dispositions de la Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions. Ce paragraphe a été interprété comme étant la base de l'obligation des Parties d'avoir une législation adéquate pour appliquer la Convention. En 1992, le Projet CITES sur les législations nationales (PLN) a été lancé dans le but d'analyser les législations pour voir si elles sont adéquates et d'aider les Parties à améliorer leur législation si elle est inadéquate. Dans le PLN, les législations nationales sont analysées afin de déterminer si elles respectent les quatre obligations clés permettant l'application de la CITES, énoncées dans la résolution Conf. 8.4: la législation devrait désigner au moins un organe de gestion et une autorité scientifique (Article IX, paragraphe 1), interdire le commerce de spécimens en violation des dispositions de la Convention (Article II, paragraphe 4, et Article VIII,

paragraphe 1), prévoir des sanctions pénales frappant ce commerce et la détention de tels spécimens [Article VIII, paragraphe 1 a)] et prévoir la confiscation ou le renvoi à l'Etat d'exportation de tels spécimens [Article VIII, paragraphe 1 b)]. Les décisions de la Conférence des Parties ont structuré plus avant le PLN et son application.

- Article VIII, paragraphe 7: requiert que les Parties préparent des rapports périodiques sur la mise en application de la Convention et les transmettent au Secrétariat, y compris un rapport annuel résumant le commerce des spécimens CITES. Cet article, ainsi que la résolution Conf. 11.17 et les décisions s'y rapportant, sous-tendent un processus récemment mis au point par les Parties pour améliorer le respect de l'obligation en matière de rapport annuel.
  - Article XI, paragraphe 3 a): autorise la Conférence des Parties à prendre des dispositions financières pour permettre au Secrétariat de remplir ses fonctions. Avec la résolution Conf. 11.2 "Financement et budget du Secrétariat et des sessions de la Conférence des Parties", cet article pourrait servir de base pour traiter le cas des Parties ayant des arriérés dans leurs paiements. Le Secrétariat note cependant que l'amendement à l'Article IX, paragraphe 3 a), n'est toujours pas applicable à six Parties.
11. Il ressort de ce qui précède que les Parties ont jusqu'à présent axé leurs mesures dans le sens du respect des obligations relatives à l'interdiction du commerce en violation de la Convention, de la garantie que le commerce n'aura pas d'effets négatifs sur les espèces CITES, de l'adoption d'une législation adéquate, de rapports sur l'application de la Convention, et du paiement à temps de leur contribution au fonds d'affectation spéciale de la Convention. Les Parties pourraient identifier les autres obligations de fond ou de procédure dont le respect pose des problèmes (renvoi au pays d'exportation des spécimens vivants confisqués, préparation des rapports bisannuels sur les mesures législatives, réglementaires et administratives prises pour faire respecter la Convention, etc.).
12. A ce jour, la CITES a réagi aux problèmes de non-respect de la Convention et les a traités en prenant une série de mesures; d'autres pourraient encore être envisagées à l'avenir. Ces actions ont un caractère consultatif, non judiciaire et non antagonique, et incluent une procédure préliminaire pour les Parties impliquées (avertissements, occasion de réagir, possibilité de participer aux réunions pertinentes d'organes subsidiaires, etc.). Pour déterminer quelle mesure est appropriée pour faire respecter la Convention dans une situation donnée, les Parties devraient continuer de prendre en compte la cause, le type, le degré et la fréquence du non-respect. Les effets sur la conservation des mesures prises pour faire respecter la Convention sont souvent considérés (par exemple, le PLN s'attache aux Parties dont la législation est classée dans la Catégorie 3 et qui ont un important volume de commerce); le Secrétariat n'a pas connaissance de situations dans lesquelles ces mesures ont eu, ou pourraient avoir, des effets négatifs sur la conservation.
13. Les Parties à la CITES disposent d'une série de mesures proportionnées et progressives pour réagir au non-respect de la Convention, notamment:
- Avis et/ou assistance (informations et assistance technique ou financière fournies à la Partie concernée, avec transfert de technologie, échange de connaissances, formation, etc., pour qu'elle améliore sa capacité de respecter la Convention);
  - Avertissement officiel (communication directe du Secrétariat ou d'un organe subsidiaire à une Partie, lui indiquant qu'elle ne respecte peut-être pas la Convention, lui exposant les éléments justifiant cette conclusion, l'invitant instamment à enquêter, et lui demandant de lui communiquer les résultats de son enquête);
  - Rapports supplémentaires et/ou suivi ciblé (obligation de soumettre au Secrétariat davantage d'informations, ou plus tôt, que ce qui est normalement requis, obligation que le Secrétariat confirme la validité de certains permis durant une certaine période);

- Avertissement officiel (communication directe à une Partie l'avertissant qu'elle ne respecte pas la Convention et lui demandant une réponse ou de prendre des mesures en lui indiquant qu'à défaut, d'autres mesures pourraient être prises);
  - Non-respect de la Convention rendu public (Parties ou organes subsidiaires informés qu'une Partie, ayant été avertie qu'elle ne respectait pas la Convention, n'a pas répondu ou réagi de manière satisfaisante);
  - Vérification (examen des données ou informations pertinentes ou visite dans le pays du Secrétariat et peut-être d'un ou de plusieurs spécialistes d'une autre Partie afin de déterminer la nature, la cause et l'ampleur du non-respect de la Convention);
  - Plan d'action pour respecter la Convention (mesures convenues nécessaires pour qu'une Partie respecte la Convention, calendrier pour mettre en place ces mesures, et moyens d'en évaluer la mise en œuvre);
  - Suspension de droits et privilèges (recommandation de suspension du commerce de spécimens d'espèces CITES, restriction au droit de vote à une ou plusieurs sessions de la Conférence des Parties, inéligibilité d'une Partie au Comité permanent, perte du droit d'une Partie et de ses spécialistes de participer aux autres Comités CITES, groupes de travail, etc.), perte du droit de recevoir les documents des sessions); et
  - Sanction financière (perte du droit d'une Partie d'obtenir que la Convention finance sa participation à une session de la Conférence des Parties, ou de recevoir une autre assistance financière de la Convention).
14. Le Secrétariat note qu'un certain nombre des mesures précitées, envisageables pour traiter le non-respect, sont régulièrement appliquées par la CITES, quoique les missions de vérification soient limitées faute de fonds spécifiques alloués par la Conférence des Parties. Il note en outre que c'est plutôt l'absence de volonté politique que le manque de capacité qui semble en général être la raison la plus courante de non-respect de la Convention.
15. Les mesures visant à faire respecter la CITES ont été élaborées par les Parties sur plusieurs années et continuent d'évoluer. Elles ont prouvé leur efficacité et ont sans doute contribué à l'absence de différends entre les Parties. Cependant, comme pour tous les autres aspects de la Convention, il vaut la peine de les évaluer et d'y incorporer tout changement jugé nécessaire pour améliorer le fonctionnement de la CITES (incitation au respect de la Convention, évaluation des effets des diverses mesures et moyens de garantir qu'elles sont appliquées de façon cohérente). Il pourrait y avoir avantage à réviser la résolution Conf. 11.3 afin de disposer d'une procédure et de mécanismes efficaces et appropriés pour déceler et traiter les cas de non-respect de la Convention.

Recommandation

16. Le Secrétariat prie le Comité permanent d'approuver le projet du Secrétariat de préparer un texte révisé pour la résolution Conf. 11.3 afin de fournir une procédure et des mécanismes efficaces et appropriés pour déceler et traiter les cas de non-respect de la Convention.