

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



Cinquante-quatrième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 2 – 6 octobre 2006

Questions stratégiques et administratives

PERSONNALITE JURIDIQUE DE LA CONVENTION ET DU SECRETARIAT

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat.
2. Dans ce document, l'expression "personnalité juridique" inclut à la fois la capacité juridique dans le pays hôte et la personnalité internationale.

Contexte

3. En droit international, la personnalité juridique d'une organisation internationale n'a pas besoin d'être spécifiée expressément dans l'instrument qui la crée mais peut découler de pouvoirs institutionnels implicites. Certains des droits et devoirs généraux des organisations internationales sont codifiés dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités mais l'essentiel des règles juridiques dans ce domaine continue d'évoluer par le biais de la pratique internationale, de la coutume et de la jurisprudence.
4. Comme c'est le cas pour de nombreux accords multilatéraux sur l'environnement (AME), le texte de la CITES crée une entité – le Secrétariat – pour exercer les fonctions stipulées dans la convention et les autres fonctions pouvant lui être confiées par les Parties. C'est la raison pour laquelle le Secrétariat est parfois considéré comme un organe créé par traité. Le Secrétariat est fourni par le directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) mais ses devoirs sont, aux plans juridique et fonctionnel, distincts de ceux du PNUE et pourraient être transférés à un ou à plusieurs autres agences ou organismes intergouvernementaux ou non gouvernementaux internationaux ou nationaux techniquement compétents en matière de protection, de conservation et de gestion de la faune et de la flore sauvages (voir l'Article XII de la Convention). D'ailleurs, le Secrétariat était précédemment fourni par l'UICN.
5. Dans le cadre de dispositions similaires, le PNUE exerce des fonctions de secrétariat pour d'autres AME et offre une infrastructure administrative au sein de laquelle fonctionnent ces secrétariats. Il n'y a pas de différence de fond importante entre l'indépendance juridique des secrétariats des autres conventions et celle du Secrétariat CITES.
6. Le Secrétariat a toujours fonctionné en s'appuyant sur le postulat selon lequel il possédait à la fois la capacité juridique et la personnalité internationale (comme un organe autonome créé par traité) nécessaires pour remplir ses fonctions découlant de la Convention. Quoiqu'il en soit, sa personnalité juridique n'est pas explicite mais implicite.
7. L'Article XI, paragraphe 3 a), de la Convention, autorise la Conférence des Parties à "prendre toute disposition nécessaire pour permettre au Secrétariat de remplir ses fonctions". A ce jour, la Conférence n'a pas jugé nécessaire de se référer expressément à la personnalité juridique du Secrétariat.

Capacité juridique

8. L'absence dans la Convention de reconnaissance expresse de la capacité juridique du Secrétariat et de sa capacité juridique découlant de l'accord entre l'ONU et le gouvernement hôte, la Suisse, a parfois suscité la contestation concernant cette capacité. Des questions, par exemple, ont été soulevées concernant la capacité juridique du Secrétariat de conclure un accord avec le gouvernement hôte pour organiser les sessions de la Conférence des Parties et de conclure un protocole d'accord avec une organisation intergouvernementale. Plus récemment, sa demande de domaine ".int" sur Internet a été rejetée.
9. Selon les termes des paragraphes 2 a) et 2 b) de l'Article XII de la Convention, le Secrétariat peut "organiser les conférences des Parties et fournir les services y afférents" et "remplir les fonctions qui lui sont confiées" par les Parties mais cet article ne se réfère pas spécifiquement à la capacité juridique du Secrétariat. A l'inverse, l'Article 24, paragraphe d), de la Convention sur la diversité biologique autorise le Secrétariat de la CDB à "assurer la coordination avec les autres organismes internationaux compétents, et en particulier conclure les arrangements administratifs et contractuels qui pourraient lui être nécessaires pour s'acquitter efficacement de ses fonctions".
10. La section 1 de l'Article I de l'Accord de 1946 sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, stipule que:

Le Conseil fédéral suisse reconnaît la personnalité internationale et la capacité juridique de l'Organisation des Nations Unies. Cette Organisation ne peut, en conséquence, selon les règles du droit international, être traduite devant les tribunaux suisses sans son consentement exprès.

11. La Suisse a interprété ce libellé comme accordant au PNUE et au Secrétariat (ainsi qu'à d'autres secrétariats d'AME situés en Suisse) la capacité juridique. Le Secrétariat a eu des discussions avec les autorités suisses sur la conclusion d'un accord distinct avec le gouvernement hôte clarifiant la capacité juridique du Secrétariat mais on lui a indiqué que ce n'était pas possible.
12. A l'inverse, l'Accord de 1995 entre l'ONU et la République fédérale d'Allemagne concernant le siège du Programme des volontaires des Nations Unies prévoit expressément qu'il "peut s'appliquer, *mutatis mutandis*, à d'autres entités intergouvernementales, ayant des liens institutionnels avec l'Organisation des Nations Unies, avec l'assentiment desdites entités, du Gouvernement et de l'ONU" (voir l'Article 4, paragraphe 8). Dans le cadre de cette disposition, un accord complémentaire avec le gouvernement hôte a été conclu en 2002 entre la République fédérale d'Allemagne, l'ONU et le Secrétariat de la Convention sur la conservation des espèces migratrices d'animaux sauvages (CEM). L'Article 4 (Capacité juridique) de l'Accord de 2002 stipule que:
 - 1) *Le Secrétariat de la Convention devrait posséder dans le pays hôte la capacité juridique voulue pour:*
 - a) *passer des contrats;*
 - b) *acquérir et céder des biens mobiliers et immobiliers; et*
 - c) *ester en justice.*
 - 2) *Aux fins du présent article, le Secrétariat de la Convention est représenté par le Secrétaire exécutif.*
13. Le Secrétariat CITES a argué que sa capacité juridique est implicite dans la Convention et dans l'accord entre l'ONU et le gouvernement hôte, la Suisse. Il a aussi argué que la conclusion par le Secrétariat d'une large gamme d'arrangements juridiques, administratifs, contractuels et autres (contrats concernant des biens et des services, accords avec des gouvernements hôtes, protocoles d'accord, etc.) donne un exemple de cette capacité juridique implicite exercée en plus de 30 ans d'existence. Cet argument s'est avéré persuasif dans la plupart des cas mais le Secrétariat a dû consacrer du temps et de l'énergie pour l'exposer, voire le répéter. Dans certains cas, l'argument n'a pas convaincu. Le Secrétariat est à présent le seul secrétariat d'un AME dont la capacité juridique n'a pas été rendue explicite par écrit. Il apparaît donc opportun d'envisager de formaliser d'une manière ou d'une autre la capacité juridique du Secrétariat.

14. Les Parties à la CITES ont fait preuve de réticence pour ce qui est de l'examen et de l'adoption d'amendements supplémentaires au texte de la Convention. Cependant, le Secrétariat pourrait travailler avec l'Office des Nations Unies à Genève et avec le Gouvernement suisse à la rédaction d'un texte – autre que l'accord avec le gouvernement hôte – clarifiant la capacité du Secrétariat de conclure directement des arrangements administratifs et contractuels. Autre solution, les Parties pourraient adopter une résolution précisant la capacité juridique implicite du Secrétariat d'exercer ses fonctions découlant de la Convention. L'annexe au présent document présente un projet de résolution en ce sens.

Personnalité internationale

15. Le personnel du Secrétariat CITES a le statut de personnel de l'ONU bien que les contrats de ses membres soient généralement limités au service du Secrétariat. En tant que tel, le personnel (et le fonds d'affectation spéciale CITES) sont soumis aux règles et règlements administratifs et financiers du PNUE et des Nations Unies. C'est dans ce contexte que le Secrétaire général relève du Directeur exécutif et du Directeur exécutif adjoint du PNUE. Les membres du Secrétariat bénéficient des privilèges et immunités de l'ONU et lorsqu'ils voyagent en mission officielle, c'est avec le laissez-passer des Nations Unies.

16. Cependant, la mise à disposition du Secrétariat CITES par le PNUE n'affecte pas l'indépendance de la Convention, qui a son propre statut en droit international. L'accord de 1997 entre le Comité permanent de la Conférence des Parties à la CITES et le Directeur exécutif du PNUE est un exemple de cette indépendance.

17. L'on pourrait arguer que le Secrétariat a lui aussi une personnalité internationale distincte de celle du PNUE, en tant qu'organe créé par traité qui relève de la Conférence des Parties et reçoit d'elle ses instructions. Le Secrétariat n'est pas un programme entrant dans la structure fondamentale du PNUE et n'est pas guidé par le Conseil d'administration du PNUE. En fait, le PNUE a la responsabilité de veiller à ce que le Secrétariat ait l'autonomie nécessaire pour exercer ses fonctions découlant de la Convention et qu'il les remplisse conformément aux orientations politiques, budgétaires et opérationnelles qu'il reçoit de la Conférence des Parties. Le PNUE ne s'exprime pas au nom de la CITES dans les réunions internationales: le Secrétariat y participe en tant qu'entité indépendante s'exprimant au nom de la Convention et de ses Parties.

18. Bien qu'ayant reçu des informations sur le fonctionnement du Secrétariat et sur ses similitudes avec les autres secrétariats d'AME, l'Autorité internationale pour les numéros assignés (IANA, dont les fonctions sont à présent exercées par la Corporation Internet pour les noms et numéros assignés) a décidé récemment que ni la CITES ni le Secrétariat CITES n'ont une personnalité juridique indépendante et qu'ils ne remplissent donc pas les conditions requises pour avoir le domaine ".int". L'IANA a néanmoins décidé que les autres secrétariats administrés par le PNUE et les Nations Unies ont une personnalité juridique indépendante et leur a accordé le domaine ".int".

Recommandation

19. Le Secrétariat recommande qu'un document incluant le projet de résolution sur la clarification de la capacité juridique et de la personnalité internationale du Secrétariat de la Convention, joint en annexe au présent document, soit soumis à la 14^e session de la Conférence des Parties.

PROJET DE RESOLUTION DE LA CONFERENCE DES PARTIES

Personnalité juridique du Secrétariat de la Convention

RECONNAISSANT que la personnalité juridique du Secrétariat est sous-entendue mais pas explicitement affirmée dans l'Article XII de la Convention;

SACHANT que le Secrétariat fonctionne généralement et est traité comme s'il avait la capacité juridique et la personnalité juridique internationale indépendantes nécessaires pour exercer ses fonctions découlant de la Convention;

LA CONFERENCE DES PARTIES A LA CONVENTION

RECONNAIT que le Secrétariat possède une personnalité juridique internationale indépendante;

RECONNAIT en outre que le Secrétariat possède la capacité juridique:

- a) de passer des contrats;
- b) d'acquérir et de céder des biens mobiliers et immobiliers;
- c) d'accomplir tout acte juridique dans l'exercice de ses fonctions et l'accomplissement de ses objectifs; et

CHARGE le Secrétariat d'assurer la coordination avec les autres organismes internationaux pertinents et, en particulier, de conclure les arrangements administratifs et contractuels pouvant être nécessaires pour l'exercice effectif de ses fonctions.