

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

Interprétation et application de la Convention

Questions générales de respect de la Convention

MESURES INTERNES PLUS STRICTES

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat.
2. L'Article XIV, paragraphe 1 a), de la Convention, stipule que les Parties ont 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, mesures qui peuvent aller jusqu'à leur interdiction complète." L'Article XIV, paragraphe 1 b), précise qu'elles ont essentiellement le même droit pour ce qui est des espèces non inscrites.
3. Dans la résolution Conf. 4.22, Preuve du droit étranger, il est recommandé aux Parties d'informer le Secrétariat de l'existence, de l'adoption ou de l'amendement de mesures internes plus strictes. Cependant, jusqu'à présent, la communication de ces informations a été sporadique. Les informations reçues par le Secrétariat sont habituellement diffusées par le biais de notifications aux Parties ou placées sur le site web de la CITES à la rubrique "Ressources / Listes de référence".
4. Dans la résolution Conf. 6.7, Interprétation de l'Article XIV, paragraphe 1, de la Convention, il est recommandé:

à chaque Partie ayant l'intention de prendre des mesures internes plus strictes ... à l'égard du commerce des spécimens d'espèces non indigènes inscrites aux annexes, de faire tout ce qui est raisonnablement possible pour informer les Etats de l'aire de répartition de ces espèces dès que possible avant l'adoption de ces mesures, et de consulter ceux de ces Etats qui en expriment le vœu.

Différents types de mesures internes plus strictes

5. Les mesures internes plus strictes sont généralement établies par la législation; les pays de consommation aussi bien que les pays de production en ont adopté pour atteindre leurs objectifs de conservation et de protection des animaux. Les exemples les plus courants de mesures internes plus strictes entrent dans deux grandes catégories: celles adoptées pour l'exportation et celles adoptées pour l'importation.
6. Les instruments juridiques régionaux ou subrégionaux couvrant les espèces CITES et imposant des obligations dépassant celles prévues par la Convention constituent eux aussi des mesures internes plus strictes.
7. L'attitude des Parties face aux mesures internes plus strictes est très variable. Certains pays d'exportation estiment que les pays d'importation ne devraient pas prendre de mesures internes plus strictes allant au-delà ou à l'encontre des dispositions de la Convention ou des décisions prises aux sessions de la Conférence des Parties. A l'inverse, plusieurs pays d'importation estiment que leurs

propres mesures internes plus strictes s'avèrent indispensables lorsqu'un pays d'exportation n'est pas, ou ne paraît pas être, en mesure d'émettre des avis de commerce non préjudiciable.

8. Les exemples de mesures internes plus strictes sont relativement bien connus. Les Etats membres de l'Union européenne, les Etats-Unis d'Amérique et le Japon, par exemple, sont des Parties qui requièrent un permis d'importation pour certaines espèces inscrites à l'Annexe II, voire toutes. L'Australie requiert la preuve d'un plan de gestion dans les pays d'exportation avant d'autoriser les importations et cela a entraîné, par exemple, son refus d'autoriser les importations de caviar. Parmi les pays d'exportation, le Brésil, l'Inde et le Kenya ont interdit l'exportation d'animaux sauvages à des fins commerciales.

Considérations générales à examiner avant l'adoption de mesures internes plus strictes

9. Le recours à des mesures internes plus strictes peut être un moyen de protéger certaines espèces de la surexploitation pour le commerce international ou de répondre à des préoccupations touchant à la protection animale, aux soins vétérinaires ou à la santé humaine, mais ces mesures ont souvent été une source de confusion pour les négociants et les fonctionnaires quant à savoir quelle loi s'applique. C'est particulièrement vrai lorsque les mesures internes plus strictes diffèrent fondamentalement des règles mondialement acceptées, que l'on retrouve dans la Convention et dans les résolutions et les décisions de la Conférence des Parties. La Convention reconnaît le droit d'adopter de telles mesures mais la manière dont ce droit est exercé a suscité des préoccupations quant à savoir si elles étaient transparentes, nécessaires, équitables, cohérentes et proportionnées, et pose la question de leur compatibilité avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).
10. Les mesures internes plus strictes peuvent être trop générales et le pays qui les a adoptées peut ne pas s'être rendu compte qu'une mesure n'est pas nécessaire ou applicable dans toutes les situations.
11. Dans le contexte du projet CITES sur les législations nationales, le Secrétariat a travaillé avec des Parties à déterminer quelles mesures internes plus strictes figuraient dans leurs projets de lois et si ces mesures s'appuyaient sur une décision politique réfléchie. Dans les examens des politiques nationales en matière de commerce des espèces sauvages devant être effectués au titre de la décision 13.74, le recours à des mesures internes plus strictes adoptées par le pays examinateur et les effets des mesures internes plus strictes prises par d'autres pays feront partie de l'examen. Ce travail au niveau des politiques et de la législation vise à donner à la Partie concernée l'opportunité de vérifier si ses mesures internes plus strictes sont nécessaires et effectives et, si c'est le cas, si elles sont pertinentes et proportionnées aux objectifs visés. Concernant les mesures internes plus strictes prises par d'autres pays, la Partie pourra vérifier et évaluer comment elles peuvent affecter le développement et la mise en œuvre de sa propre politique en matière de commerce des espèces sauvages.

Considérations à examiner avant l'adoption de mesures internes plus strictes touchant à l'importation

12. Le Principe 12 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement stipule que:

Les mesures de politique commerciale relatives à l'environnement ne devraient pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, ni une restriction déguisée aux échanges internationaux, et toute action unilatérale visant à résoudre les grands problèmes écologiques au-delà de la juridiction du pays importateur devrait être évitée.

13. Les mesures internes plus strictes prises par un pays d'importation affectent l'économie des pays d'exportation, risquent d'être contraires aux règles de l'OMC et peuvent restreindre la capacité des pays d'exportation de pratiquer le commerce conformément aux dispositions de la Convention et donc d'exploiter et de gérer leurs ressources naturelles conformément à leurs propres politiques. Un certain nombre de mesures internes plus strictes sont fondées sur des décisions et des critères unilatéraux plutôt que multilatéraux.
14. Certains membres de l'OMC, le Secrétariat et divers commentateurs ont remarqué que les mesures internes plus strictes fondées sur des critères unilatéraux pouvaient être une source de tension entre l'OMC et la CITES. Un juste équilibre est nécessaire entre l'application du principe de précaution et le règlement de l'OMC. Les mesures internes plus strictes, si elles étaient considérées comme étant

unilatérales, discriminatoires, non transparentes ou insuffisamment fondées sur la science, pourraient à l'origine d'un différend avec l'OMC.

15. Des groupes d'intérêt particuliers exercent des pressions sur les Parties pour qu'elles adoptent des mesures internes plus strictes. C'est ainsi que plusieurs groupes ont fait pression sur l'Union européenne pour qu'elle interdise définitivement l'importation de tous les oiseaux sauvages alors que la Convention autorise la plus grande partie de ce commerce, dont la cessation nuirait aux efforts faits dans de nombreux pays en développement pour pratiquer un commerce durable. La fermeture du marché de l'Union européenne aux pays d'exportation pourrait offrir parallèlement de meilleures opportunités aux établissements qui élèvent en captivité les mêmes oiseaux ou des oiseaux similaires dans l'Union européenne. Ce type d'impact pourrait être contraire aux règles de l'OMC qui interdisent le traitement discriminatoire des marchandises produites dans un pays ou en dehors. La fermeture des marchés peut aussi avoir des effets négatifs sur des utilisations qui profitent à la conservation. Le Secrétariat a prié instamment l'Union européenne d'agir par le biais de la CITES au lieu d'imposer des mesures internes plus strictes définitives.
16. Les mesures internes plus strictes prises par les pays d'importation ne devraient pas être confondues avec les mesures contraignantes sur le commerce qui sont agréées multilatéralement au titre de divers processus et par des organes de la Convention, comme, par exemple, les suspensions de commerce suite à une recommandation du Comité permanent ou de la Conférence des Parties.
17. Au vu des avantages qu'il y a à tirer d'une prise de décisions au niveau multilatéral et d'une approche équilibrée et réfléchie aux mesures internes plus strictes en tant que composantes des politiques en matière de commerce des espèces sauvages, il pourrait s'avérer utile de réviser la résolution Conf. 6.7 afin qu'elle donne davantage d'orientations sur l'application de l'Article XIV, paragraphe 1, de la Convention. Ces orientations pourraient, de manière générale, prier instamment les Parties d'éviter autant que possible d'adopter des mesures internes plus strictes fondées sur des critères unilatéraux et de préférer la collaboration multilatérale dans l'adoption de mesures d'incitation au niveau international.

Recommandation

18. Le Secrétariat recommande au Comité permanent de l'autoriser:
 - a) à soumettre à la 14^e session de la Conférence des Parties un document sur les mesures internes plus strictes; et
 - b) à examiner les résolutions actuelles qui mentionnent le recours à des mesures internes plus strictes et, s'il y a lieu, à proposer des révisions afin de garantir le traitement cohérent de cette question.