

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

Onzième session de la Conférence des Parties
Gigiri (Kenya), 10 – 20 avril 2000

Interprétation et application de la Convention

Lois nationales d'application de la Convention

PROJET SUR LES LEGISLATIONS NATIONALES

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat CITES pour donner suite à la décision 10.115. Il donne une vue d'ensemble des mesures prises par les Parties concernées pour mettre en oeuvre les décisions 10.19, 10.21 et 10.23 et des grandes lignes de la stratégie de renforcement des capacités juridiques préparée par le Secrétariat pour assister les Parties dans la préparation d'une législation nationale d'application de la CITES.

Contexte

2. La CITES comporte un certain nombre d'obligations précises et explicites dont la mise en oeuvre peut être évaluée facilement. En outre, la CITES est le seul accord multilatéral sur l'environnement pour lequel les Parties ont défini avec précision une démarche – le projet sur les législations nationales – pour passer en revue et évaluer les mesures internes d'application de la Convention. Les législations nationales sont évaluées en fonction de trois catégories et quatre critères. Le projet, qui a démarré en 1992, en est à sa phase 3.
3. Depuis que le projet a démarré, il y a sept ans, les activités suivantes ont été réalisées:
 - a) analyse et examen (ou leur mise à jour) de la législation de 136 Parties;
 - b) formulation de recommandations de suspension du commerce avec certaines Parties pour non respect des dispositions de la CITES;
 - c) préparation par le Secrétariat d'une série de documents techniques d'appui (listes, modèles de lois, questionnaires, lignes directrices) pour fournir une assistance technique aux Parties dans l'élaboration de leur législation; et
 - d) création au Secrétariat d'une base de données incorporant les conclusions du projet sur les législations nationales et autres informations juridiques.
4. Si de nombreux accords internationaux comportent des restrictions de commerce, la CITES est la seule convention qui cherche à protéger les espèces sauvages uniquement en réglementant le commerce international. L'application de la CITES comporte deux aspects très différents: la conservation des espèces sauvages et le commerce international. Dans les Etats Parties à la CITES, ces deux aspects peuvent avoir leurs propres textes législatifs, procédures et autorités compétentes. Plusieurs autres lois peuvent aussi être applicables à des aspects particuliers du commerce international des plantes et des animaux sauvages et de leurs parties et produits. Il peut y avoir des mesures de contrôle des espèces indigènes protégées, des lois sur la foresterie et la pêche, des lois sur le contrôle du commerce des espèces sauvages à des fins vétérinaires, phytosanitaires ou de santé publique, et une réglementation de l'introduction des espèces exotiques. Les études et les analyses faites dans le cadre du projet sur les législations nationales doivent donc tenir compte de la grande diversité des textes et des systèmes juridiques.
5. L'Article VIII, paragraphe 1, est le paragraphe clé de la Convention en ce qui concerne la mise en oeuvre de la CITES au niveau national. Les dispositions de cet Article requièrent de chaque Partie qu'elle applique les dispositions de la Convention par le biais de sa législation. La résolution Conf. 8.4 'Lois

nationales pour l'application de la Convention", identifie quatre mesures internes que les Parties doivent prendre:

- a) désigner au moins un organe de gestion et une autorité scientifique;
 - b) interdire le commerce de spécimens en violation de la Convention;
 - c) pénaliser ce commerce; et
 - d) confisquer les spécimens illégalement commercialisés ou possédés.
6. Au cours des phases 1, 2 et 3 du projet, la capacité des Parties d'appliquer la Convention a été déterminée. Le Secrétariat estime que l'achèvement prochain de la phase 3 donne l'occasion de fixer des buts différents pour le projet.
7. Le Secrétariat a donc conçu une stratégie d'assistance aux Parties qui préparent des textes d'application de la Convention. Malheureusement, le manque de ressources limite souvent l'assistance que le Secrétariat peut apporter aux Parties. Le Secrétariat estime que son assistance devrait mieux tenir compte de la grande diversité des systèmes juridiques et des traditions culturelles des Parties.
8. Il reste un défi à relever: encourager les Parties des catégories 2 et 3 à adopter les mesures appropriées au plan national pour appliquer la Convention. Le Secrétariat a préparé un projet de décision (voir document Doc. 11.21.1 Annexe) à soumettre à la 11^e session de la Conférence des Parties concernant les Parties qui sont dans la catégorie 3 et qui font un commerce important de spécimens d'espèces CITES. Le Secrétariat estime qu'il y a maintenant une occasion de fournir un appui pratique aux Parties des catégories 2 et 3. Une nouvelle démarche proposée à cet effet est présentée ci-dessous.

Activités réalisées dans le cadre du projet sur les législations nationales: phases 1 à 3

9. Le projet sur les législations nationales a été entrepris pour donner suite à la résolution Conf. 8.4.
10. Au cours de la phase 1 du projet, la législation de 80 Parties a été analysée par le Centre UICN du droit de l'environnement (Parties d'Afrique et d'Europe) et par TRAFFIC USA (Parties d'Asie, d'Amérique centrale et du Sud et des Caraïbes, et d'Océanie) et les conclusions de ces analyses ont été présentées à la neuvième session de la Conférence des Parties.
11. Au cours de la phase 2, qui donnait suite à la décision 9.7, les résultats de l'analyse de la législation de 44 autres Parties ont été présentés à la 10^e session de la Conférence des Parties.
12. Au cours de la phase 3, sur la base des réponses reçues de 63 des 103 Parties qui avaient été contactées (depuis 1997), la législation de neuf Parties (Biélorus, Jamaïque, Lettonie, Mongolie, Myanmar, Ouzbékistan, Swaziland, Turquie, et Viet Nam) et de 12 Territoires d'outremer et Dépendances de la Couronne britanniques a été analysée et les analyses précédentes de la législation de 30 Parties ont été révisées (Argentine, Barbade, Bolivie, Brésil, Chine [y compris la région sous administration spéciale de Hong Kong], Cuba, Colombie, Egypte, El Salvador, Emirats arabes unis, Equateur, Espagne, Grèce, Guyana, Honduras, Indonésie, Malaisie [péninsulaire, Sabah et Sarawak], Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, République démocratique du Congo, République islamique d'Iran, Sénégal, Singapour, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe). De plus, Maurice et le Cambodge ont envoyé leurs textes législatifs et ont reçu des commentaires préliminaires et des questions (voir Annexe 1).
13. L'analyse ou l'examen des législations a été envoyé aux 30 Parties le 12 janvier 1999 et au Royaume-Uni pour les 12 territoires le 28 décembre 1998. A la fin de juillet 1999, sept Parties et territoires (Chine, Hong Kong, Iles Vierges britanniques, Jamaïque, Lettonie, Philippines et Turquie) avaient accusé réception du document et expliqué qu'ils travaillaient à un projet de législation ou à l'amendement des textes actuels (voir Annexe 1).
14. Le projet sur les législations nationales a révélé qu'environ 75% des Parties dont la législation avait été examinée ne disposaient pas de toute la gamme de mesures législatives et administratives nécessaires pour appliquer tous les aspects de la Convention et les résolutions de la Conférence des Parties.
15. Trente-sept Parties (26%) ont leur législation classée dans la catégorie 1, 52 Parties (36%) dans la catégorie 2 et 47 Parties (32%) dans la catégorie 3 (voir résumé à l'Annexe 2).

16. Ces résultats n'incluent pas six des Parties qui ont été contactées durant la phase 3 et n'ont pas répondu à la demande d'informations du Secrétariat.
17. Les résultats tiennent compte des progrès accomplis par 19 Parties dont la législation précédemment classée dans la catégorie 2 ou 3 est passée dans la catégorie 1 ou 2. Le reclassement a souvent été la conséquence de l'intérêt pour les questions juridiques suscitées par le projet durant les sept années de contact et de suivi avec les Parties. Dans ces 19 pays, les personnels des ministères compétents ont réuni des informations supplémentaires et/ou préparé des projets de lois qui ont été adoptés. Leurs nouvelles lois ont permis à ces Parties d'améliorer sensiblement leur application de la CITES.
18. Le Secrétariat note que certaines Parties dont la législation a été analysée au cours de la phase 3 – Fidji, la Turquie, le Viet Nam et le Yémen – ont un volume élevé de spécimens d'espèces CITES dans le commerce international, d'après la base de données des statistiques des rapports annuels tenue par le WCMC.
19. Il est à noter qu'au moins 11 pays ont adhéré à la Convention depuis 1996 et qu'ils sont encore dans le processus d'adoption de lois d'application de la CITES.

Nouvelle stratégie pour le projet sur les législations nationales

20. Le Secrétariat a reçu un si grand nombre de textes législatifs que leur examen a parfois pris beaucoup de retard. En conséquence, le Secrétariat remet sérieusement en question l'intérêt et la nécessité d'une revue permanente de législations susceptibles d'être adoptées en tout temps. Le Secrétariat estime que le projet sur les législations nationales devrait plutôt évoluer vers une assistance aux Parties dans l'élaboration de mesures adéquates pour appliquer la Convention.
21. Pour cela, le Secrétariat a présenté à la 42^e session du Comité permanent (Lisbonne, sept./oct. 1999), une proposition de nouvelle stratégie pour assister les Parties dans l'élaboration de textes législatifs appropriés. Le Comité permanent a approuvé cette proposition, que le Secrétariat soumet maintenant à la Conférence des Parties pour confirmation.
22. De nombreuses Parties ont demandé au Secrétariat un avis ou une assistance dans l'élaboration d'une législation d'application de la CITES. Le Secrétariat a répondu de diverses façons, notamment en préparant des modèles de lois, en établissant des listes de législations, en orientant les demandes d'assistance vers les bureaux régionaux du PNUE (pour certains pays d'Amérique Latine, par exemple), en envoyant son personnel en mission, et en fournissant des avis écrits ou des commentaires sur des projets de législations.
23. Dans le cadre de la nouvelle stratégie proposée, le Secrétariat estime que la pratique précédente qui consistait à s'appuyer sur des consultants pour élaborer des lois devrait être abandonnée. Cette tâche devrait être accomplie au niveau national avec un groupe d'experts du pays. Ces experts devraient, dans un processus fondé sur la participation et la consultation, élaborer dans leur pays les textes législatifs nécessaires. Le Secrétariat fournirait aux experts nationaux une formation initiale, une assistance technique, un matériel juridique et des informations.
24. Le projet sur les législations nationales pourrait intégrer les préoccupations touchant au respect de la Convention et à la lutte contre la fraude dans l'élaboration globale et à long terme des législations nationales d'application de la Convention.
25. Le Secrétariat propose d'établir une stratégie de renforcement des capacités juridiques pour que les obligations CITES soient appliquées au niveau national. La stratégie aurait pour principal objet d'améliorer la capacité de chaque Partie d'appliquer la Convention. Elle déterminerait les liens entre la réalité de sa mise en oeuvre, la manière dont elle est respectée, et la lutte contre la fraude. Elle guiderait l'élaboration d'un programme de renforcement des capacités en recourant à des ateliers régionaux et en utilisant des documents techniques pour appuyer le processus de préparation de lois. Enfin, elle viserait à harmoniser les lois et procédures d'application de la Convention et de lutte contre la fraude.
26. Compte tenu de la grande diversité des systèmes juridiques appliqués dans le monde, les modèles de lois doivent être préparés avec l'expertise des Parties et en tenant compte des similitudes dans les systèmes juridiques, les cultures et les langues. Comme la forme des législations nationales et la terminologie utilisée dépendent des traditions juridiques, des structures gouvernementales et administratives et d'autres facteurs, la stratégie serait organisée par région. L'on s'est néanmoins efforcé autant que possible de

proposer des modèles de dispositions pouvant être incluses dans les lois des pays sans changements majeurs, afin d'harmoniser les législations.

27. La mise en oeuvre de la stratégie serait organisée en une série de blocs successifs.

a) Premier bloc: Elaboration de documents techniques.

Ceux-ci devraient inclure un questionnaire sur le système juridique national, pour déceler les lacunes et les imperfections des lois en ce qui concerne l'application de la CITES, et une liste des dispositions requises par la Convention et de celles que la Conférence des Parties a recommandé dans ses résolutions.

b) Deuxième bloc: Organisation d'ateliers régionaux.

Les ateliers auront pour principal objet d'élaborer des modèles de lois régionaux, qui devraient rendre les textes de loi gérables, compréhensibles et applicables par les différents organismes (autorités CITES, fonctionnaires chargés de faire respecter la loi, juges, commerçants, etc.).

c) Troisième bloc: Appui aux législateurs et aux organismes chargés de faire respecter la loi.

La stratégie identifie trois groupes cibles qui devraient être impliqués dans le renforcement des capacités:

i) Les décideurs et les fonctionnaires de haut niveau qui sont chargés, au niveau national ou local, de formuler les politiques environnementales nécessitant une législation;

ii) Les juristes et les législateurs chargés de préparer les projets de lois; et

iii) Les organes de gestion et les organismes chargés de la lutte contre la fraude.

28. Ces groupes cibles forment un cadre pour structurer la formulation de projets de lois pour en permettre l'adoption par les organes législatifs puis l'application par l'exécutif.

Recommandations

29. Le Secrétariat demande à la Conférence des Parties d'approuver la stratégie exposée ci-dessus, déjà présentée à la 42^e session du Comité permanent, qui l'a approuvée. (Si cette démarche est approuvée, le Secrétariat entreprendra la phase 4 du projet sur les législations nationales immédiatement après la 11^e session de la Conférence des Parties, en axant son action sur le renforcement des capacités juridiques.)

30. Le Secrétariat recommande à la Conférence des Parties d'adopter le projet de décision présenté à l'Annexe 3 au présent document

Parties et territoires analysés au cours de la phase 3

Phase 3	Classement
Antigua-et-Barbuda	3
Arabie saoudite	3
Bélarus	3
Cambodge	3
Dominique	3
Fidji	3
Géorgie	3
Jamaïque	3
Lettonie	3
Mongolie	3
Mauritanie	3
Myanmar	3
Ouzbékistan	3
Somalie	3
Swaziland	3
Turquie	3
Viet Nam	3
Yémen	3
R.-U. – Bermuda	2
R.-U. – Iles vierges britanniques	2
R.-U. – Iles caïmanes	2
R.-U. – Iles Falkland	3
R.-U. – Gibraltar	1
R.-U. – Ile de Man	2
R.-U. – Montserrat	2
R.-U. – Iles Pitcairn	3
R.-U. – Sainte-Hélène et dépendances	3
R.-U. – Géorgie du Sud et îles Sandwich australes	3

Projet sur les législations nationales par région

Régions	Catégorie 1	Catégorie 2	Catégorie 3	Analyses en cours
Afrique	3	20	23	2
Amérique centrale et du Sud et Caraïbes	6	15	7	3
Amérique du Nord	3			
Asie	3	9	12	3
Europe	19	7	5	1
Océanie	3	1		1
Total	37	52	47	10

Législations nationales par catégorie

Catégories	Parties	Pourcentage
1	37	26
2	52	36
3	47	32
Analyses en cours	10	6
Total	146	100

Législations nationales par phase

Phases	Parties	
	Analysées	Analyses révisées
1	80	
2	44	
3	12	40
Analyses en cours	10	
Total	146	

Catégorie 1: législations dont on estime qu'elles remplissent généralement les conditions d'application de la CITES

Catégorie 2: législations dont on estime qu'elles ne remplissent généralement pas toutes les conditions d'application de la CITES

Catégorie 3: législations dont on estime qu'elles ne remplissent généralement pas les conditions d'application de la CITES

PROJET DE DECISION DE LA CONFERENCE DES PARTIES POUR REMPLACER LA DECISION 10.115

A l'adresse du Secrétariat

Concernant la mise en oeuvre de la résolution Conf. 8.4

Le Secrétariat:

1. examine les informations sur les dispositions spécifiques prises par les Parties pour remplir leurs obligations spécifiées dans l'Article VIII de la Convention et dans la résolution Conf. 8.4, et modifie l'analyse et la classification des législations en conséquence;
2. avise les Parties concernées de tout changement dans l'analyse et la classification de leur législation en indiquant les mesures qu'elles devraient prendre pour remplir leurs obligations découlant de la Convention;
3. fournit une assistance technique aux Parties demandant un avis dans la formulation de projets de textes législatifs touchant à l'application de la CITES, en donnant la priorité aux Parties dont la législation est considérée comme ne remplissant généralement pas les conditions d'application de la CITES (catégorie 3). Le Secrétariat coopère avec les Parties et, dans la limite des ressources disponibles, fournit:
 - a) des lignes directrices pour la préparation des mesures appropriées;
 - b) une formation aux autorités CITES et autres autorités chargées de formuler les politiques environnementales nécessitant une législation; et
 - c) tout appui spécifique demandé par les Parties pour remplir les conditions d'application de la CITES; et
4. fait rapport à la 12^e session de la Conférence des Parties sur:
 - a) la législation adoptée par les Parties pour appliquer la Convention et toute recommandation concernant les Parties qui n'ont pas adopté une telle législation;
 - b) l'assistance technique éventuellement fournie aux Parties pour élaborer leur législation nationale d'application de la CITES; et
 - c) les conclusions des analyses des législations commencées ou révisées depuis 1999.