

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

Interprétation et application de la Convention

Respect de la Convention et lutte contre la fraude

LIGNES DIRECTRICES POUR LE RESPECT DE LA CONVENTION

1. Le présent document a été préparé par le Président du groupe de travail du Comité permanent sur le respect de la Convention.
2. A sa 12^e session (Santiago, 2002), la Conférence des Parties a chargé le Comité permanent d'élaborer des lignes directrices pour le respect de la Convention. A sa 50^e session (Genève, mars 2004), le Comité permanent a créé un groupe de travail ouvert pour cette tâche. Le groupe s'est réuni plusieurs fois en marge de la 13^e session de la Conférence des Parties (Bangkok, 2004), et des 53^e (Genève, juin/juillet 2005) et 54^e (Genève, octobre 2006) sessions du Comité permanent.
3. Comme le groupe était ouvert, la participation a varié et il est juste de dire que les non-membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) étaient sous-représentés par rapport à leur nombre. Cependant, les délibérations du groupe de travail ont révélé des positions divergentes, en particulier sur le caractère coercitif des mesures de respect de la Convention.
4. A la 54^e session du Comité permanent, le groupe de travail s'est accordé sur le projet de lignes directrices pour le respect de la Convention mais pas sur les neuf passages du texte qui figurent entre crochets. Le Comité permanent a chargé le groupe de poursuivre son travail par courriel afin de réduire autant que possible le nombre de passages entre crochets avant de soumettre le projet de texte à la présente session. Le Président a donc suggéré un compromis pour ces passages. Certains membres du groupe ont accepté ces suggestions mais elles n'ont pas fait l'unanimité, certains membres indiquant clairement qu'ils souhaitaient reporter la discussion jusqu'à ce que le groupe de travail puisse de réunir à nouveau en marge de la CdP14.
5. Les passages entre crochets sont marqués dans le projet de texte joint en annexe et sont suivis d'encadrés résumant les diverses positions prises par les membres du groupe de travail.
6. Le groupe de travail a rapidement convenu que les lignes directrices devaient refléter les pratiques actuelles en matière de respect de la Convention énoncées dans la Convention et dans les résolutions et les décisions, et en a informé le Comité permanent. Les lignes directrices ne devraient pas formuler de nouvelles règles. Il y a cependant eu des vues divergentes dans le groupe quant à savoir si l'interprétation des règles actuelles pouvait être vue comme la formulation de nouvelles règles, même si cette interprétation est fondée sur la pratique actuelle. Certains passages entre crochets reflètent cette perspective.

Recommandation

7. Le Président du groupe de travail propose que le groupe se réunisse à nouveau en marge de la CdP14 pour finaliser les lignes directrices pour le respect de la Convention sur la base du projet de texte joint en annexe.

COMMENTAIRES DU SECRETARIAT

- A. Le Secrétariat se félicite des progrès accomplis par le groupe de travail dans l'élaboration de lignes directrices sur le respect de la Convention et attend avec intérêt leur mise au point. Le projet de lignes directrices sert à "codifier" et à intégrer un plan actuellement fragmenté et offre une base souple et équilibrée pour l'appliquer de manière plus cohérente, proportionnée et équitable. Cela confèrera au plan plus de force et de crédibilité. Le projet de lignes directrices rend aussi le plan sur le respect de la Convention plus transparent et facile à utiliser, et lui permet ainsi de répondre aux besoins et aux attentes des Parties et des organes pertinents de la Convention. Les lignes directrices devraient, en dernier ressort, améliorer le respect de la CITES – et par là même, l'efficacité globale de la Convention.
- B. En peaufinant les lignes directrices, le groupe de travail devrait recommander le suivi qui pourrait être nécessaire pour les mettre en vigueur.
- C. Les coûts liés à l'appui du Secrétariat au Comité permanent sur les questions de respect de la Convention, y compris de l'éventuelle création d'une base de données pour entrer les informations à ce sujet, sont inclus dans le programme de travail chiffré.

PROJET DE LIGNES DIRECTRICES POUR LE RESPECT DE LA CONVENTION
[Document SC54 Com. 4 et commentaires ultérieurs du groupe de travail]

I Objectifs et portée

1. Les présentes lignes directrices ont pour objectifs [d'informer les Parties et autres entités sur la procédure CITES à appliquer pour promouvoir, faciliter et obtenir]/[de promouvoir, faciliter et obtenir] le respect des obligations découlant de la Convention et, en particulier, d'aider les Parties à remplir ces obligations.

Le Président a proposé de supprimer le texte de la seconde paire de crochets, estimant que la dernière partie de la phrase: "d'aider les Parties à remplir ces obligations..." le rendait superflu.

Certains membres du GT ont estimé que c'était acceptable; d'autres ont gardé une préférence marquée pour le maintien du texte (et la suppression de l'alternative): "Nous sommes convaincus que le but (...) n'est pas simplement d'informer mais, de plus, de promouvoir le respect de la Convention et de l'obtenir effectivement (...). La dernière partie de la phrase met l'accent sur le fait de faciliter et, peut-être, de promouvoir, le respect de la Convention, mais pas de l'obtenir. Comme la procédure prévoit des sanctions commerciales, nous estimons que c'est une partie essentielle de l'objectif."

Plus précisément, les lignes directrices exposent [et clarifient] la procédure à suivre en vue du traitement cohérent et effectif des questions, tant générales que spécifiques, touchant au respect des obligations découlant de la Convention, en tenant compte des résolutions et des décisions pertinentes.

Le Président proposait de supprimer "et clarifient" car cela pourrait être compris comme "interprètent", ce qui était controversé au sein du groupe de travail.

Certains membres ont accepté cette suppression; d'autres ont souhaité garder le libellé, "car nous tentons de mettre au point un texte qui non seulement indique la pratique actuelle mais élimine toute incohérence afin de fournir une description claire des résolutions pertinentes et de la pratique."

2. Les lignes directrices abordent les questions de respect des obligations découlant de la Convention en tenant compte des résolutions et des décisions pertinentes. Il conviendrait d'accorder une attention particulière aux actions suivantes:
 - a) désigner un ou plusieurs organes de gestion et autorités scientifiques (Article IX);
 - b) n'autoriser le commerce de spécimens d'espèces CITES que dans la mesure où il suit la procédure prévue par la Convention (Articles III, IV, V, VI, VII et XV);
 - c) prendre les mesures internes appropriées pour faire appliquer les dispositions de la Convention et interdire le commerce en violation de la Convention (Article VIII, paragraphe 1);
 - d) tenir un registre des informations sur le commerce et soumettre des rapports périodiques (Article VIII, paragraphes 7 et 8); et
 - e) répondre dès que possible aux communications du Secrétariat au sujet des informations indiquant qu'une espèce inscrite à l'Annexe I ou à l'Annexe II est affectée négativement par le commerce de ses spécimens ou que les dispositions de la Convention ne sont pas appliquées effectivement (Article XIII).
3. La procédure exposée ici ne préjuge ni des droits et des obligations des Parties, ni de la procédure de règlement des différends prévue par la Convention.

II Principes généraux

1. Une démarche axée sur le soutien, et non sur l'antagonisme, est adoptée pour les questions de respect de la Convention, afin de garantir le respect à long terme de la Convention.

2. Les questions de respect de la Convention sont traitées aussi rapidement que possible. Elles sont examinées et suivies de mesures appliquées de manière équitable, cohérente et transparente.
3. En règle générale, les conclusions, rapports et communications touchant aux questions de respect de la Convention ne sont pas traités de manière confidentielle. Cependant, les communications entre le Secrétariat et les Parties individuelles sur des questions spécifiques de respect de la Convention sont généralement confidentielles.
4. Les décisions[, y compris leurs motivations,] d'avoir des débats ouverts ou à huis clos sur les questions de respect de la Convention sont prises conformément au règlement intérieur de l'organe qui examine la question.

Le Président a suggéré de supprimer le texte entre crochets car les motivations justifiant une décision de clore ou non un débat sont avancées devant une séance ouverte et sont donc publiques.

Certains membres ont accepté cette suggestion mais d'autres ont souhaité garder la notion de "motivations" pour clarifier la procédure actuelle et offrir plus de sécurité aux Parties.

En cas de maintien du texte, il devrait au moins être réécrit en utilisant une syntaxe correcte: "Les décisions d'avoir des débats ouverts ou à huis clos sur les questions de respect de la Convention devraient être motivées et prises conformément...."

5. Le Secrétariat communique aux autorités pertinentes les décisions touchant au respect de la Convention.

III Les divers organes et leurs tâches touchant au respect de la Convention

1. Les questions de respect de la Convention sont traitées par divers organes de la CITES. Certaines de leurs fonctions sont mentionnées ci-dessous.
2. La Conférence des Parties:
 - a) fournit des orientations générales sur les questions de respect de la Convention;
 - b) dirige et supervise le traitement des questions de respect de la Convention, en particulier en déterminant les obligations et les procédures essentielles;
 - c) examine s'il y a lieu les décisions du Comité permanent touchant à des questions spécifiques de respect de la Convention; et
 - d) peut déléguer une partie de ses pouvoirs au Comité permanent ou à d'autres organes.

2^{bis} Lorsque la Conférence des Parties décide d'accomplir elle-même des tâches déléguées au Comité permanent, elle suit la même procédure que celle indiquée ci-dessous pour le Comité permanent.

Un membre a suggéré de supprimer le paragraphe 2^{bis}.

Le Président a considéré que supprimer cet article ne diminuerait pas la capacité de la Conférence de se saisir de toute question qui l'intéresse. Maintenir cet article indique clairement quels articles s'appliquent dans le traitement par la Conférence des questions de respect de la Convention.

3. Le Comité permanent, suivant les instructions de la Conférence des Parties, qui lui a délégué ses pouvoirs, traite les questions générales et spécifiques de respect de la Convention en, notamment:
 - a) suivant et évaluant le respect général des obligations découlant de la Convention;
 - b) conseillant et assistant les Parties dans l'accomplissement de ces obligations;
 - c) vérifiant les informations; et
 - d) prenant les mesures indiquées ci-dessous pour le respect de la Convention.
4. Le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes, suivant les instructions de la Conférence des Parties, qui leur a délégué ses pouvoirs, conseillent et assistent le Comité permanent et la Conférence des Parties concernant les questions de respect de la Convention en réalisant, entre

autres choses, les examens, les consultations, les évaluations et les rapports nécessaires. Ces Comités sont chargés de tâches spécifiques dans le traitement de questions relatives aux examens faits dans le cadre de l'étude du commerce important.

5. Le Secrétariat:

- a) assiste et soutient le Comité pour les animaux, le Comité pour les plantes, le Comité permanent et la Conférence des Parties dans l'accomplissement de leurs fonctions touchant aux questions de respect de la Convention décrites dans les présentes lignes directrices et, s'il y a lieu, en suivant la procédure énoncée dans les résolutions et les décisions pertinentes;
- b) reçoit et évalue les informations sur les questions de respect de la Convention et les communique aux Parties;
- c) conseille et assiste les Parties dans l'accomplissement de leurs obligations découlant de la Convention;
- d) fait des recommandations en vue du respect de la Convention; et
- e) suit l'application des décisions relatives au respect de la Convention.

IV Traitement de questions particulières de respect de la Convention

A. *Identification des questions de respect de la Convention susceptibles de se poser*

1. Les rapports annuels et bisannuels, les textes législatifs et d'autres reports spéciaux ainsi que les réponses aux demandes d'informations – par exemple pour l'étude du commerce important ou le projet sur les législations nationales – sont les principaux moyens, mais pas les seuls, de vérifier si les obligations découlant de la Convention sont respectées.
2. Le Secrétariat fournit à la Partie concernée les informations qu'il reçoit sur la manière dont elle respecte la Convention, et communique avec elle à ce sujet.
3. La Partie réagit en communiquant au Secrétariat dès que possible les faits pertinents, dans la mesure où ses lois le lui permettent et, s'il y a lieu, elle propose des mesures pour y remédier. Lorsque la Partie juge qu'une enquête est souhaitable, celle-ci doit être faite par une ou plusieurs personnes expressément habilitées par cette Partie à le faire.
4. Toute Partie préoccupée par des questions relatives au commerce de spécimens d'espèces CITES pratiqué par une autre Partie peut aborder la question directement avec cette Partie et/ou demander au Secrétariat son assistance.
5. Les Parties elles-mêmes sont encouragées à alerter rapidement le Secrétariat en cas de problème de respect de la Convention, y compris en cas d'incapacité à fournir des informations à une date butoir, en indiquant pour quelles raisons et en signalant leur besoin d'assistance.
6. Lorsque des problèmes de respect de la Convention se posent, les Parties concernées devraient avoir l'opportunité de les résoudre dans un délai raisonnable avec, s'il y a lieu, l'assistance du Secrétariat.

B. *Considération des questions de respect de la Convention*

1. Si la Partie ne prend pas de mesures suffisantes dans un délai raisonnable, la question est portée à l'attention du Comité permanent par le Secrétariat en contact direct avec cette Partie.
2. Si une question de respect de la Convention est portée à l'attention du Comité permanent par [d'autres Parties (directement affectées)]/[d'autres conformément au règlement intérieur], le Comité permanent:

Le Président a proposé de supprimer le premier texte entre crochets et de garder le second, si sa suggestion de supprimer le paragraphe c) ci-dessous était acceptée.

Un membre du GT y était fortement opposé et souhaitait garder "d'autres Parties directement affectées". Il craignait que la procédure énoncée dans la partie IV A, paragraphes 2-6, et la partie IV B, ne crée de nouveaux mécanismes de réaction. Il estimait que la capacité de réaction doit être limitée aux Parties directement affectées par une situation de non-respect au lieu d'autoriser "toute partie, y compris des ONG" à enclencher ces processus.

- a) renvoie la question au Secrétariat pour action conformément à la procédure énoncée ci-dessus dans la partie IV, A, paragraphes 2-6; ou
- b) la rejette au titre du paragraphe 5 ci-dessous; [ou
- c) suit la procédure énoncée ci-dessous] .

Le Président a suggéré de supprimer le paragraphe c) car d'après l'article 20 du règlement intérieur du Comité permanent, les documents devant être examinés à une session sont normalement fournis au Secrétariat (dans un certain délai). La manière normale de porter une question à l'attention du Comité est donc par l'intermédiaire du Secrétariat. Les questions de respect de la Convention sont trop sérieuses pour être traitées par l'intervention (orale) d'une seule Partie. La manière correcte de traiter ces questions est de les renvoyer au Secrétariat [paragraphe a].

Certains membres ont accepté cette suggestion mais d'autres pas: "Nous jugeons indispensable que le Comité permanent puisse prendre les décisions qu'il juge appropriées. Il ne devrait pas être limité par le renvoi des questions au Secrétariat. Cela ne reflète pas le mandat du Comité permanent ou de la pratique actuelle. De plus, nous pensons qu'il est important d'avoir un lien clair avec la procédure énoncée à partir du paragraphe 3, afin de veiller à la clarté et à la cohérence du document."

3. Lorsque des questions de respect de la Convention sont portées à l'attention du Comité permanent, c'est généralement fait par écrit, en indiquant de quelles obligations il s'agit, et en évaluant les raisons pour lesquelles la Partie concernée n'est pas en mesure de les remplir.
4. Lorsqu'une question de respect de la Convention est portée à l'attention du Comité permanent, le Secrétariat en informe immédiatement la ou les Parties concernées.
5. Le Comité permanent rejette les questions de respect de la Convention qu'il juge triviales ou infondées. Lorsque le Comité permanent décide qu'une question n'est pas triviale ou infondée, il donne à la Partie concernée l'opportunité de fournir ses commentaires dans un délai raisonnable.
6. Le Comité permanent décide s'il y a lieu de réunir ou de demander d'autres informations sur une question de respect de la Convention lorsque ces informations peuvent être trouvées, et s'il y a lieu de demander à la Partie concernée une invitation pour entreprendre la réunion et la vérification d'informations sur son territoire ou bien là où ces informations peuvent être trouvées.
7. La Partie concernée a le droit de participer aux discussions concernant la manière dont elle respecte la Convention, conformément au règlement intérieur de l'organe pertinent.
8. Si une Partie ne dispose pas des ressources financières nécessaires pour participer aux réunions CITES où la manière dont elle respecte la Convention est examinée, elle peut demander l'assistance du Secrétariat ou du Comité permanent pour trouver ces ressources.

C. Mesures à prendre pour faire respecter la Convention

1. Si un problème de respect de la Convention n'est pas résolu, le Comité permanent décide de prendre une ou plusieurs des mesures suivantes:
 - a) mise à disposition de la Partie concernée d'avis, d'informations, d'une assistance appropriée et autre renforcement des capacités;
 - b) demande d'un rapport spécial à la Partie concernée;
 - c) mise en garde écrite avec demande d'une réponse et offre d'assistance;

- d) recommandation d'actions de renforcement des capacités à réaliser par la Partie concernée;
- e) assistance dans le pays, mission technique d'évaluation et de vérification, à l'invitation de la Partie concernée;
- f) notification publique de questions de non-respect de la Convention adressée aux Parties par le Secrétariat, les informant que des questions de non-respect de la Convention ont été portées à l'attention d'une Partie sans qu'il y ait de réponse ou d'action satisfaisante;
- [f^{bis}) émission d'une déclaration de non-respect de la Convention]; et

Le Président a suggéré de supprimer le paragraphe f^{bis}) comme superflu, sauf si la "déclaration de non-respect de la Convention" est autre chose qu'une autre manière de décrire la "notification publique" évoquée au paragraphe f). Là encore, certains membres du GT l'ont accepté alors que d'autres ont jugé "utile d'inclure cette mesure afin que le Comité permanent ait une large gamme d'options à sa disposition pour que la Partie concernée puisse être ramenée au respect de la Convention aussi rapidement que possible. De plus, cette mesure reflète la pratique actuelle. Cette mesure n'est certainement pas couverte par une notification publique de questions de non-respect de la Convention car elle signale simplement que c'est une question et ne détermine pas si la ligne démarquant le respect du non-respect de la Convention a été franchie."

- g) demande d'un plan d'action pour le respect de la Convention à soumettre au Comité permanent par la Partie concernée, indiquant les étapes appropriées, un calendrier pour les franchir et les moyens d'évaluer qu'elles sont réalisées de manière satisfaisante.
2. Dans certains cas, le Comité permanent décide de recommander la suspension du commerce ou de toute autre transaction portant sur des spécimens d'une ou de plusieurs espèces CITES, conformément à ~~l'Article XIII de~~ la Convention. Cette recommandation peut être faite lorsqu'un problème de respect de la Convention par une Partie n'est pas résolu et persiste et si la Partie ne manifeste aucune intention de respecter la Convention ou si un Etat qui n'est pas une Partie ne délivre pas les documents mentionnés à l'Article X de la Convention. Une telle recommandation repose toujours spécifiquement et explicitement sur la Convention ou sur une résolution ou une décision de la Conférence des Parties¹.

Aucune objection n'a été reçue concernant la suppression des mots entre crochets "l'Article XIII de", comme étant superflus.

D'un autre côté, un membre du GT a suggéré de supprimer "Résolution Conf. 11.3 (Rev. 13), Application de la Convention et lutte contre la fraude" et "Résolution Conf. 11.1 (Rev. CoP13), Constitution des comités" dans la note de bas de page, considérant que "la suspension du commerce" n'est pas spécifiée dans la résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP13) ou la résolution Conf. 11.1 (Rev. CoP13) comme mesure pour promouvoir et obtenir le respect de la Convention. Un autre membre du GT s'est déclaré favorable à cette suggestion.

D'autres membres ont toutefois souligné que cette note de bas de page reflète un compromis équilibré au plus juste concernant le mandat du Comité permanent de prendre des mesures de suspension du commerce, que tous les membres du GT ont étiré leurs instructions au maximum pour parvenir à ce compromis, et que toute modification réduirait à néant ce compromis délicat.

- [3. La liste de mesures figurant ci-dessus n'est pas nécessairement la liste exhaustive des mesures appliquées à ce jour.] / [La liste de mesures figurant ci-dessus n'est pas nécessairement exhaustive.]

¹ Il s'agit actuellement des textes suivants:

- Résolution Conf. 11.17 (Rev. CoP13), Rapports nationaux
- Décision 13.82, Lois nationales d'application de la Convention
- Résolution Conf. 12.8 (Rev. CoP13, Etude du commerce important de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II
- Article XIII de la Convention et résolution Conf. 11.3 (Rev. CoP13), Application de la Convention et lutte contre la fraude
- Résolution Conf. 11.1 (Rev. CoP13), Constitution des comités.

Le Président a suggéré de garder le premier texte figurant entre crochets en en supprimant les mots "à ce jour". Un membre a souhaité tout ce texte comme "allant dans le sens du caractère descriptif des lignes directrices".

D'autres membres ont cependant manifesté une préférence marquée pour la seconde phrase, estimant "qu'il est important que le Comité permanent ait une large gamme de mesures à sa disposition pour pouvoir réagir par des mesures adaptées à la question de respect de la Convention qu'il doit traiter. (...) Nous notons qu'avec le temps, le Comité permanent a mis au point de nouvelles mesures pour traiter les situations inédites et qu'il a pu réagir efficacement à ces situations. Limiter la gamme des mesures pourrait empêcher le Comité permanent d'avoir la réaction la plus appropriée."

4. Lorsque le Comité permanent prend une décision sur une ou plusieurs des mesures susmentionnées, il tient compte des éléments suivants:
 - a) la capacité de la Partie concernée, en particulier les pays en développement, surtout les pays les moins développés, les petits Etats insulaires, et les pays à économie en transition;
 - b) des facteurs tels que la cause, le type, le degré et la fréquence des problèmes de respect de la Convention ~~[et leur proportionnalité]~~; et

Le Président a suggéré de supprimer les mots "et leur proportionnalité" comme étant superflus, "la cause, le type, le degré et la fréquence" étant ces facteurs mêmes qui doivent être pris en compte en appliquant le principe de proportionnalité.

Une Partie a souhaité avoir le libellé "afin d'indiquer clairement que les mesures prises par le Comité permanent doivent être "proportionnées" à la gravité du non-respect de la Convention."

- c) les effets possibles sur la conservation et l'utilisation durable en vue d'éviter des résultats négatifs.

Ces considérations sont clairement énoncées dans les recommandations du Comité permanent.

D. Suivi et application de mesures pour faire respecter la Convention

1. Le Comité permanent, avec l'assistance du Secrétariat, suit les mesures prises par la Partie concernée pour appliquer les dispositions prises. Le Comité permanent peut notamment:
 - a) demander à la Partie concernée de soumettre des rapports d'activités selon un calendrier fixé; et
 - b) organiser, à l'invitation de la Partie concernée, une mission technique d'évaluation et de vérification dans le pays.

A la lumière des progrès accomplis, le Comité permanent décide s'il y a lieu de modifier ses mesures ou d'en prendre d'autres.

2. Les recommandations de suspension du commerce existantes sont généralement examinées à chaque session du Comité permanent. Elles sont suivies par le Secrétariat entre les sessions.

La recommandation de suspension du commerce est levée dès que le problème de respect de la Convention est résolu ou que des progrès suffisants ont été accomplis.

Le Secrétariat notifie dès que possible aux Parties la levée de la suspension du commerce.

3. Les lignes directrices générales figurant ci-dessus aux points D 1 et 2 sont dans certains cas complétées par des dispositions plus précises concernant les catégories spécifiques de questions de respect de la Convention – par exemple en cas de commerce important de spécimens d'espèces de l'Annexe II – et sont énoncées dans des résolutions et des décisions à leur sujet.

V Rapports et examens

Rapports

1. Le Comité permanent fait rapport à la Conférence des Parties sur les questions de respect de la Convention. Le Secrétariat fait rapport au Comité permanent et à la Conférence des Parties sur les questions de respect de la Convention.
2. La Conférence des Parties peut réexaminer périodiquement le présent document et le réviser s'il y a lieu.