

CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPÈCES
DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACÉES D'EXTINCTION



Dix-huitième session de la Conférence des Parties
Colombo (Sri Lanka), 23 mai – 3 juin 2019

Questions stratégiques

EXAMEN DE LA CONVENTION

1. Le présent document a été soumis par l'Afrique du Sud, la Namibie, la République démocratique du Congo et le Zimbabwe*.

Contexte

2. Lors de la 18^e session de la Conférence des Parties, la CITES sera entrée dans sa 44^e année d'existence. Au cours de cette période, on a tenté à une seule reprise de procéder à un examen systématique de l'efficacité de la Convention, à savoir en 1994, soit 19 ans après son entrée en vigueur. Cet examen a donné lieu à plusieurs avancées, notamment à l'adoption d'une Vision de la stratégie CITES, à l'officialisation de la coopération avec d'autres conventions et organisations, ainsi qu'à une série de mesures administratives allant de l'harmonisation des résolutions et décisions à la simple amélioration de la numérotation des documents établis pour les sessions de la Conférence des Parties, en passant par l'adoption de nouvelles exigences en matière de présentation de rapports concernant le Secrétariat, ses attributions et son personnel.
3. Les recommandations figurant dans l'étude sur l'efficacité de la Convention ont été présentées à la CoP10. Le document CoP10.21, *Comment améliorer l'efficacité de la Convention – Examen des recommandations découlant de l'étude*, décrit certaines mesures¹ spécifiques à prendre en réponse à plusieurs de ces recommandations. Il contient en annexe une liste de recommandations découlant de l'étude, lesquelles sont hiérarchisées par ordre de priorité relative et classées dans l'une des quatre catégories suivantes : 1. Facilement réalisable, 2. Complément d'étude nécessaire, 3. Coopération nécessaire et 4. Tributaire des catégories 1 à 3).
4. Bien qu'elles aient été classées prioritaires (voir annexe du document CoP10 Doc. 10.20), une partie des recommandations énoncées dans l'étude n'ont pas été suivies d'effet, notamment :
 - a) La recommandation 3C. La question de l'utilisation durable et de son rapport avec la CITES devrait être abordée de manière prioritaire dans une résolution interprétative de la Conférence des Parties.
 - b) La recommandation 4A. Il conviendrait d'envisager d'engager un processus accéléré d'examen de la portée et du champ d'application des annexes.

* Les appellations géographiques employées dans ce document n'impliquent de la part du Secrétariat CITES (ou du Programme des Nations Unies pour l'environnement) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires ou zones, ni quant à leurs frontières ou limites. La responsabilité du contenu du document incombe exclusivement à son auteur.

¹ Selon le rapport Wijnstekers, W. (2016) : The Evolution of CITES - 10th edition. *International Council for Game and Wildlife Conservation*, « À sa 10^e session, (Harare, 1997), la Conférence des Parties a convenu d'un Plan d'action pour la mise en œuvre de certaines conclusions et recommandations de l'étude ». Le document CoP10.21, *Comment améliorer l'efficacité de la Convention – Examen des recommandations découlant de l'étude* a bien été établi, mais il ne semble exister aucun document portant le titre de « Plan d'action ».

- c) La recommandation 7D. Il conviendrait que le Comité permanent renforce les activités de coopération et l'échange d'informations entre la CITES et le GATT² avant la conclusion des discussions en cours à l'OMC sur les questions relatives au commerce et à l'environnement.
5. Dans l'annexe au document CoP10 Doc. 10.20, ces trois recommandations ont été classées « *Prioritaires* » et comme relevant de la catégorie 2 « *Complément d'étude nécessaire* ». Deux des décisions adoptées à la CoP10 concernant l'amélioration de l'efficacité de la Convention portaient sur l'une de ces recommandations prioritaires, à savoir la coopération entre le GATT et la CITES, ou se rapportaient à l'objet de l'une de ces recommandations, mais aucune décision n'a été prise concernant les deux autres recommandations prioritaires qui aurait pleinement intégré les recommandations pertinentes ou les questions de fond ayant motivé leur élaboration, ni la nécessité clairement établie de procéder à des études complémentaires concernant les thèmes abordés dans ces recommandations
6. Les deux décisions à l'adresse des Parties relatives à la coopération entre le GATT et la CITES³ qui ont été adoptées sont les suivantes (selon le site web de la CITES, elles ne sont plus valables) :
- 10.11 *Les Parties devraient encourager la coordination entre le Secrétariat CITES et le Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).*
- 10.12 *Les organes de gestion CITES sont encouragés à travailler avec les experts du commerce de leur pays pour améliorer la compréhension mutuelle des objectifs de la CITES et de l'OMC.*
7. Une décision, à l'adresse du Secrétariat, avait trait à l'utilisation durable :
- 10.95 *Veiller à améliorer ses matériels d'information pour que le public comprenne mieux l'effet positif de l'inscription d'espèces à l'Annexe II sur l'utilisation durable de toutes les espèces concernées.*
8. Deux décisions identiques concernant l'examen des annexes s'adressaient au Comité pour les animaux et au Comité pour les plantes :
- 10.71 et 10.83 *Continuer l'étude des espèces par rapport aux critères d'amendement des Annexes I et II énoncés dans la résolution Conf. 9.24.*
9. Le Secrétariat a présenté un rapport sur la mise en œuvre de ces décisions à la CoP11 (Doc. 11.12.1)⁴ en lien avec l'examen de l'efficacité de la Convention. Ce rapport rendait compte des mesures prises au cours de la période précédant la CoP11. Il s'agissait pour la plupart d'entre elles de mesures ponctuelles, ce qui mit un terme à tout nouveau débat ou étude plus approfondie de la question de l'examen de l'efficacité de la Convention.
10. Rétrospectivement, on peut constater que la plupart des décisions mentionnées ci-dessus visaient non pas des questions de fond mais des aspects secondaires, et qu'aucune ne tenait compte du caractère prioritaire des recommandations ou de la nécessité de mener des études ou recherches complémentaires.
11. On peut faire valoir que si la CoP10 avait demandé des études plus approfondies concernant ces trois recommandations, cela aurait pu avoir une incidence décisive sur les processus et résultats ultérieurs de la CITES, sachant que certaines des questions les plus litigieuses au sein de la CITES, préalablement à la CoP10 et depuis, sont en lien direct avec ces recommandations, comme indiqué ci-après.

² GATT = Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994. Cette recommandation n'a pas été rédigée de manière appropriée. Au sein de l'OMC (qui englobe le GATT), il n'existe pas d'organe équivalent au Comité permanent de la CITES. L'organe directeur de l'OMC est la Conférence ministérielle de l'OMC, comparable à de nombreux égards à la Conférence des Parties à la CITES (si ce n'est que la première applique la règle du consensus tandis que la seconde applique le principe de la majorité des voix). On ne dispose d'aucune information sur « la coopération et l'échange d'informations entre la CITES et le GATT avant la conclusion des discussions en cours à l'OMC sur les questions relatives au commerce et à l'environnement », tout du moins au niveau des deux organes directeurs, ni sur le caractère compatible ou incompatible des deux Traités.

³ Les décisions 10.11 et 10.12 ne font référence qu'à la coordination entre les deux Secrétariats et à une directive adressée aux Parties visant à mieux cerner les objectifs des deux traités ; aucune mesure n'a donc été prise pour remédier à une éventuelle incompatibilité entre les deux traités au moment où l'OMC a été créée et déterminer si elle aurait pu, en tant que principale organisation mondiale du commerce, débattre de cette éventuelle incompatibilité et des moyens d'y remédier.

⁴ Chose intéressante, le document Doc. 11.12.1 fait lui aussi référence au « Plan d'action » alors qu'aucun document portant cet intitulé ne semble avoir été présenté à la Conférence des Parties.

La question de l'utilisation durable et son rapport avec la CITES

12. La CITES a reconnu, et s'est naturellement félicitée, des Principes et directives d'Addis-Abeba pour l'utilisation durable de la diversité biologique adoptés par la Convention sur la diversité biologique (résolution Conf. 13.2 (Rev. CoP14)) et la Conférence des Parties, dans cette même résolution, demande instamment aux Parties de les appliquer. Pour autant, le terme « utilisation durable » des espèces sauvages ne fait l'objet d'aucune interprétation commune au sein de la CITES et la recommandation de résolution interprétative figurant dans le processus d'examen de 1994-1997 (voir paragraphe 4.a. ci-dessus) n'a toujours pas été suivie d'effet. Il s'ensuit que les sessions de la Conférence des Parties sont souvent marquées par des débats enflammés et des polémiques concernant les propositions de transfert d'espèces de l'Annexe II à l'Annexe I, ce qui entraîne généralement le rejet de ces propositions ou pousse leurs auteurs à accepter des compromis ou certaines restrictions du commerce qu'ils ne désiraient pas initialement. La saga des populations d'Afrique australe d'éléphants d'Afrique entre la CoP7 et la CoP17 en est un bon exemple. Ces inscriptions ont été assorties d'annotations complexes, en conséquence de quoi les « dents de l'animal ont été inscrites dans une annexe, et sa queue dans une autre »⁵. Des compromis ont été trouvés, à l'image du prétendu « Mécanisme de prise de décisions pour la reprise du commerce de l'ivoire », lequel n'a pas été respecté, et un moratoire sur la présentation de propositions relatives au commerce, lequel va à l'encontre des droits fondamentaux des Parties, a été inscrit dans le texte de la Convention⁶. Le pire, c'est qu'il n'y a eu aucune conséquence, aucun processus de responsabilisation ni aucun mode de réparation mis en place au sein de la CITES.
13. Bien que l'interdiction du commerce des cornes de deux espèces de rhinocéros d'Afrique remonte à 42 ans, le commerce illégal de cornes de rhinocéros s'est poursuivi avec la même intensité ; le prix de la corne de rhinocéros n'a cessé d'augmenter, si bien que les coûts de la conservation du rhinocéros ont explosé. Aucun des arguments avancés par les partisans de l'établissement d'un commerce réglementé fondé sur de la corne de rhinocéros produite de manière durable de manière à dégager des fonds pour la protection des rhinocéros et pour saper le commerce illicite n'a été jugé suffisamment convaincant par la majorité des Parties, et a fortiori par un très grand nombre de critiques de salon et autres spécialistes autoproclamés. Le comble, c'est que certains continuent de promouvoir la destruction de stocks légitimes du produit le plus précieux (proportionnellement à son poids, et en dehors du diamant) en provenance d'Afrique, alors même qu'il s'agit de l'un des produits que l'Afrique peut produire de manière compétitive (et durable).
14. Bien réglementée, la chasse aux trophées de spécimens d'espèces telles que le lion ou le léopard d'Afrique australe, qui représentent l'essentiel du commerce international de ces espèces, a fait l'objet de propositions venant de l'extérieur de l'Afrique australe visant à transférer ces espèces à l'Annexe I ou à annuler ou réduire les quotas en vigueur concernant le commerce de ces trophées. Les raisons invoquées dans ces propositions étaient axées sur la dégradation de l'état de ces espèces en dehors de l'Afrique australe – où c'est l'inverse qui se produit dans la quasi-totalité des cas – sans prendre dûment en considération l'incidence de ces propositions, clairement dictées par des ONG, sur les programmes de conservation du Sud. À chacune des dernières CoP, les propositions de ce type se sont multipliées, axées sur un nombre croissant d'espèces bien protégées en Afrique australe et dont l'utilisation durable a été démontrée, en commençant généralement par les espèces de plus grande taille pour aller progressivement vers les autres. À ce rythme, ce devrait bientôt être le tour de la girafe, l'hippopotame, le buffle de la savane méridionale, l'éland, l'antilope rouanne, etc., jusqu'à ce que la plus petite des antilopes fasse l'objet d'une proposition d'inscription aux annexes.
15. Certaines de ces propositions ont pu être mises en échec et des solutions ont été trouvées, y compris l'inscription de populations géographiquement isolées de ces espèces dans des annexes distinctes, mais au prix d'énormément de ressources en temps, en argent et en compétences, lesquelles ont été réaffectées au détriment d'activités de conservation sur le terrain concrètes et utiles. Au cours des vingt dernières années au moins, des États de l'aire de répartition des espèces d'Afrique les plus précieuses ont accumulé des centaines de tonnes de produits comme l'ivoire ou la corne de rhinocéros ; ils ont dû assumer les frais élevés liés à leur stockage et leur mise en sécurité, tout en courant le risque réel d'une perte de qualité et de valeur. Des communautés rurales, privées de la possibilité de tirer pleinement profit de la valeur économique de leurs ressources fauniques, ont été les victimes collatérales du processus. Marginalisées et vulnérables, elles n'ont pu tirer parti des programmes de conservation qu'elles mettaient en œuvre pour ces espèces. Les programmes de conservation ont vu leurs sources de financement se tarir et peu à peu, ils sont devenus de plus en plus tributaires d'une aide extérieure en provenance, et c'est un comble, de pays et d'organisations qui s'étaient opposés à leurs propositions concernant le commerce des espèces en

⁵ Pour paraphraser Rowan B. Martin, l'un des auteurs les plus prolifiques, voire le plus prolifique de tous, sur la CITES.

⁶ Le droit de proposer un amendement aux Annexes I ou II pour examen à la session suivante de la Convention – Article XV de la CITES.

question. Un observateur à la conscience politique pourrait qualifier ce processus de néo-impérialisme ou de néocolonialisme. En tout état de cause, la CITES n'est pas en faveur des plus pauvres.

16. S'agissant de la décision sur l'utilisation durable (voir paragraphe 7), il n'y a pas grand-chose à dire si ce n'est qu'elle a été entièrement détournée de son objectif et que les efforts déployés par le Secrétariat pour sensibiliser et « *Veiller à ce que le public comprenne mieux l'effet positif de l'inscription d'espèces à l'Annexe II sur l'utilisation durable de toutes les espèces concernées* » n'ont guère porté de fruits. En outre, comment s'imaginer qu'une telle mission soit jugée nécessaire sur une courte période uniquement, le temps que le Secrétariat lui-même propose d'abandonner cette décision à la CoP suivante?

Il conviendrait d'étudier la possibilité d'engager un processus d'examen accéléré de la portée et du champ d'application des annexes

17. L'examen périodique des annexes, point inscrit en permanence à l'ordre du jour des sessions de la Conférence des Parties, ne peut guère être qualifié de réussite exemplaire. Les progrès en la matière sont extrêmement lents, aucun financement n'a été spécifiquement affecté au processus et aucun élément ne témoigne d'avancées majeures. Aux yeux des Parties à l'origine du document, ce processus a pour objet de : 1) examiner les inscriptions d'espèces aux annexes avant que des critères scientifiques applicables à ces inscriptions ne soient établis au titre de la résolution Conf. 9.24 telle qu'amendée par la suite ; 2) examiner les inscriptions d'espèces aux annexes à la lumière des tendances du marché et de l'intérêt ou de l'incidence en termes de conservation afin d'évaluer si ces inscriptions doivent être maintenues ou non ; et 3) évaluer si une espèce a été inscrite aux annexes conformément aux critères adoptés en la matière par la Conférence des Parties au titre de la résolution Conf. 9.24 (Rev. CoP17).
18. La résolution Conf. 14.8 (Rev. CoP17), *Examen périodique des espèces inscrites aux Annexes I et II*, ne contient que très peu d'orientations stratégiques à l'intention des organes chargés de l'examen des annexes, à savoir le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes, excepté en ce qui concerne ce qu'il convient d'éviter de faire :

2. CONVIENT EN OUTRE que l'examen sera conduit conformément au processus suivant :

[...]

ii) l'examen des taxons suivants ne devrait pas être envisagé : *Soulignement ajouté*

- A. les espèces ayant fait l'objet de propositions d'inscription aux trois dernières Conférences des Parties (CoP) (que les propositions aient été adoptées ou non) ;
- B. les espèces faisant actuellement l'objet d'examens au titre de l'Étude du commerce important [résolution Conf. 12.8 (Rev. CoP17)] ou ayant fait l'objet d'examens périodiques conduits au cours des dix dernières années ; ou
- C. les espèces faisant l'objet d'autres examens au titre de décisions et de résolutions encore en vigueur de la Conférence des Parties ; et
- D. les espèces n'ayant manifestement fait l'objet d'aucun changement en termes d'état de conservation, de répartition ou de commerce et pour lesquelles rien ne justifie la nécessité d'amender les annexes ; et

[...]

19. Du fait de cette restriction imposée au Comité pour les animaux et au Comité pour les plantes, on empêche les organes scientifiques de la Convention d'examiner les espèces inscrites aux annexes qui suscitent le plus de controverses au sein de la CITES – notamment celles qui ont fait l'objet de plusieurs propositions d'amendement – ce qui met en doute les intentions de la Conférence des Parties concernant la mise à profit de connaissances scientifiques pour résoudre ces questions litigieuses.
20. En outre, la résolution Conf. 14.8 (Rev. CoP17) ne fait aucunement mention du caractère urgent de l'examen des annexes dans le cadre de l'examen de l'efficacité de la Convention, ni de la nécessité d'engager un processus accéléré en la matière (voir paragraphe 4. b) ci-dessus).

21. Les documents CITES font rarement état d'un mécontentement à l'égard des processus et des résolutions qui les régissent ; on constate cependant que le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes ont tous deux fait part de leur frustration au sujet de ce processus, dans la mesure où ils ont proposé conjointement d'apporter des révisions de fond à la résolution Conf. 14.8 (Rev. CoP17) (voir SC66 Doc. 24 et CoP17 Doc. 82.1).
22. Il est indiqué dans les documents SC66 Doc. 24 et CoP17 Doc. 82.1 que « Les Comités pour les animaux et pour les plantes, lors de leurs 28^e et 22^e sessions, respectivement, sont convenus d'une série de révisions de la résolution Conf. 14.8 (Rev.CoP16), *Examen périodique des espèces inscrites aux Annexes I et II*. Les révisions comprennent : a) La révision du préambule afin de reconnaître clairement le rôle consultatif des Comités scientifiques, de refléter le texte de la résolution Conf.9.24 (Rev.CoP16), *Critères d'amendement des Annexes I et II*, de veiller à ce que l'objectif global de l'examen et les mesures de son atteinte soient clairs, et de reconnaître les avantages de procéder à l'examen périodique ; b) La réorganisation de certains des paragraphes existants pour séparer les éléments fournissant une orientation générale sur la meilleure façon d'entreprendre le processus, des éléments relatifs aux différentes étapes, ainsi que l'ajout de nouveaux éléments permettant de clarifier la chronologie et les actions au sein du processus d'examen périodique, et c). La modification du processus de sorte que les Comités scientifiques fournissent au Secrétariat des recommandations issues de l'examen, pour une transmission aux États de l'aire de répartition, et à la Conférence des Parties. Les États de l'aire de répartition seraient invités à soumettre une proposition, le cas échéant. Si aucun État de l'aire de répartition ne le souhaite, le Comité pour les animaux ou le Comité pour les plantes aurait la possibilité de présenter une proposition (via le Secrétariat et le gouvernement dépositaire), mais sans l'obligation de le faire. »
23. Dans ses commentaires à la proposition d'amendement de la résolution Conf. 14.8 (Rev. CoP16) (voir document CoP17 Doc. 82.1), le Secrétariat reconnaît que : « Il est peu probable que la proposition de révision de la résolution Conf.14.8 (Rev.CoP16) simplifie ou accélère considérablement le système qui est en place pour l'examen périodique des annexes, mais il apportera plus de clarté quant à l'objectif général de l'examen et à la manière dont les recommandations des Comités pour les animaux et pour les plantes peuvent être prises en compte. Le Secrétariat espère que cela se traduira par une inscription plus appropriée des espèces aux Annexes I et II, en s'appuyant sur des informations actualisées sur leur biologie et leur commerce. » *Soulignement ajouté*
24. À la CoP17, les propositions d'amendement soumises par le Comité pour les animaux et le Comité pour les plantes ont été rejetées.

Coopération et échange d'informations entre la CITES et le GATT⁷

25. Mises au jour dans le cadre de l'examen de l'efficacité de la Convention, les questions de fond concernant la relation entre la CITES et le GATT sont (très brièvement) évoquées dans l'annexe 3 du Doc. 10.22 ; malheureusement, elles semblent refléter un seul et unique point de vue, ou tout du moins l'avis de très peu de personnes.
26. La CITES et le GATT présentent des différences fondamentales. Le GATT de 1994, de même que son prédécesseur, le GATT de 1947, en tant qu'accord international quasi-universel servant de cadre aux échanges commerciaux au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, repose sur les principes de non-discrimination, du traitement national, du traitement de la nation la plus favorisée et de l'élimination des restrictions quantitatives – ce qui, pour la plupart des gens, est une définition du libre-échange.
27. Le GATT de 1994 contient des clauses spéciales et différenciées (plus favorables) pour les pays en développement et un mécanisme de règlement des différends qui lui est propre. Il prévoit des accords sur le commerce régionaux et plurilatéraux aux conditions préférentielles plus avantageuses que celles du GATT lui-même. Il prévoit également des dispositions contre les pratiques commerciales déloyales, y compris des mesures de représailles et de dédommagement. Son organe directeur, la Conférence ministérielle, applique

⁷ Ce titre est tiré de la recommandation 7D, voir paragraphe 4. Le libellé de la recommandation 7D est étrange. La CITES et le GATT sont des accords juridiques inanimés et, à ce titre, ils ne peuvent échanger des informations ou coopérer. Les organes effectivement en mesure d'échanger des informations et de coopérer sont le Secrétariat de la CITES et le Secrétariat de l'OMC, mais cela ne résoudrait guère le problème sachant que ces organes peuvent assister aux réunions les uns des autres mais pas plus, à moins qu'ils ne reçoivent des directives bien plus spécifiques que le simple fait d'échanger des informations et de coopérer. Force est d'en conclure qu'il s'agissait de la réaction la plus superficielle possible à l'une des questions les plus complexes qui fût posée au sein de la CITES. La solution, c'est un engagement fort envers ces deux accords de la part des Parties et de leurs organes directeurs, de la Conférence ministérielle de l'OMC et la Conférence des Parties à la CITES, sur la base de recherches approfondies sur les plans juridique et technique qui seraient facilitées par leurs secrétariats respectifs - et ce en toute neutralité.

la règle du consensus et est habilité à prendre des décisions contraignantes pour les Membres. Le GATT exige de ses Membres qu'ils adaptent leur législation nationale pour se conformer pleinement aux principes et dispositions de l'accord, faute de quoi ils s'exposent à des sanctions et à des représailles en cas de pratiques commerciales contraires au GATT. La quasi-totalité des Parties à la CITES sont Membres de l'OMC (et donc tenues de se conformer au GATT) ou sont en phase d'adhésion à l'OMC.

28. La CITES, a contrario, prévoit des clauses discriminatoires (au sens de l'OMC), par exemple des mesures nationales plus strictes, des termes de l'échange différents pour des populations différentes d'un pays à l'autre ou géographiquement isolées, aucun traitement national (ce qui signifie que des spécimens dans le commerce en provenance d'une Partie donnée doivent recevoir le même traitement que des spécimens similaires en provenance de la Partie importatrice), aucun traitement national le plus favorable (ce qui signifie que la discrimination est autorisée entre les échanges en provenance d'une Partie et ceux en provenance d'autres Parties), la mise en place de restrictions quantitatives (c'est-à-dire des quotas, des annotations à des inscriptions aux annexes au caractère restrictif, des restrictions quant aux fins de l'importation de spécimens comme le fait de limiter les importations à des fins essentiellement non commerciales pour les spécimens de l'Annexe I) – ce qui, pour la plupart des gens, ne correspondrait aucunement à une définition du libre-échange.
29. La CITES ne prévoit aucune clause sur les pratiques commerciales déloyales, ni aucune disposition en matière de représailles ou de dédommagement. Son organe directeur, la Conférence des Parties, fonctionne à la majorité des deux tiers, en contradiction même avec le principe énoncé dans son propre préambule selon lequel « les peuples et les États sont et devraient être les meilleurs protecteurs de leur faune et de leur flore sauvages » lorsque l'État de l'aire de répartition des espèces concernées s'y oppose. Elle n'exige pas de ses membres qu'ils adaptent leur législation nationale pour se conformer pleinement aux principes et dispositions de la Convention, et stipule de manière explicite que les dispositions de la Convention n'affectent aucunement le droit des Parties d'adopter des mesures internes plus strictes ou des mesures internes limitant ou interdisant le commerce (article XIV). Elle ne dispose d'aucun mécanisme interne de règlement des différends et fait uniquement mention de négociations entre les Parties à un différend et à la possibilité de soumettre ce différend à la Cour permanente d'arbitrage de La Haye (ce qui empêche de facto les Parties qui sont des pays en développement de recourir à l'arbitrage en raison des coûts élevés d'une telle procédure). La CITES n'autorise pas la conclusion d'accords régionaux sur le commerce prévoyant des termes de l'échange plus favorables que ceux de la CITES elle-même et n'offre aucun traitement spécial ou différencié aux Parties qui sont des pays en développement. La quasi-totalité des Membres de l'OMC sont également Parties à la CITES (et donc tenus de se conformer à la Convention).
30. Le GATT et la CITES ont en commun la notion de dérogations spécifiques (mais pas dans le même but), à savoir des dérogations aux dispositions non discriminatoires relatives au commerce du GATT et aux règles touchant au commerce des espèces inscrites aux Annexes I, II et III de la CITES. À l'article XX, le GATT permet l'adoption de mesures de restriction du commerce jugées nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, à condition que ces mesures ne soient « pas appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international ». L'article VII de la CITES prévoit quant à lui des mesures de libéralisation des échanges en instaurant des dérogations vis-à-vis des dispositions de plusieurs articles limitant le commerce pour les spécimens pré-convention, ceux qui sont des effets personnels ou à usage domestique, les spécimens élevés en captivité ou reproduits artificiellement, ou les spécimens prêtés, donnés ou échangés entre scientifiques ou institutions scientifiques.
31. Ces deux accords sur le commerce sont donc en contradiction à presque tous les égards et leur coexistence repose sur un accord tacite selon lequel la CITES, en tant qu'accord sur le commerce spécifiquement axé sur les espèces menacées, peut contenir des mesures discriminatoires et restrictives du commerce adoptées par consensus qui, dans d'autres circonstances, seraient contestables au sein de l'OMC⁸. Pour autant, la question se pose de savoir si toutes les mesures discriminatoires et restrictives de la CITES sont effectivement adoptées par consensus. Manifestement, ce n'est pas le cas, de nombreuses mesures de ce

⁸ L'annexe 3 du Doc. 10.22 renvoie en réalité au principe énoncé aux articles 30.3) et 30.4) de la Convention de Vienne sur le droit des traités selon lequel lorsque deux accords signés par les mêmes parties sont en conflit, l'accord postérieur (lex posterior) est réputé l'emporter. La CITES a été signée en 1973. Le GATT de 1947 a été intégré au GATT de 1994 dans le cadre d'une série d'accords et de décisions qui ont donné naissance à l'OMC. Très peu de pays ont signé le GATT en 1947 ou la CITES en 1973, et la plupart y ont adhéré bien plus tard, notamment en 1994, lors de la création de l'OMC. Peut-on affirmer que le GATT de 1947 est identique au GATT de 1994? Probablement pas, ce qui signifie que le GATT 1994 pourrait l'emporter. Ce constat montre une fois de plus que la coexistence entre le GATT et la CITES est très ténue et que la prévalence de l'un par rapport à l'autre n'a pas encore été réellement mise à l'épreuve.

type étant adoptées à la majorité des voix. Le problème, c'est l'absence de jurisprudence sur laquelle s'appuyer concernant les divergences évidentes entre la CITES et les accords de l'OMC et la façon d'y remédier, d'où la possibilité de complications d'ordre juridique susceptibles d'avoir des effets néfastes dans le futur.

32. Nul doute qu'il convient d'examiner plus avant ces conflits inhérents entre la CITES et le GATT de 1994 (et par conséquent de ne pas se focaliser sur la coopération entre le Secrétariat CITES et le Secrétariat de l'OMC mais sur les divergences et les contradictions entre les deux traités), comme y invite la recommandation mentionnée au paragraphe 4.

Recommandations

33. Compte tenu de tous les éléments qui précèdent, il est recommandé à la Conférence des Parties de :

S'agissant de l'examen de la Convention

- a) réaliser un deuxième examen complet de la Convention dans le but d'améliorer non pas l'efficacité de la Convention comme lors du premier examen mais le caractère équitable de la Convention en ce qui concerne le rôle des populations et des États considérés comme les meilleurs protecteurs de leur propre faune et flore sauvages et les droits des communautés rurales et des populations autochtones sur leurs propres ressources naturelles, dont les animaux et plantes sauvages ;
- b) indiquer que le résultat de cet examen devra consister, entre autres, en des propositions d'amendements aux résolutions, aux décisions et à la Vision de la stratégie CITES, et/ou en des propositions relatives à un nouveau protocole qui servira d'instrument supplémentaire devant être adopté par la Conférence des Parties et/ou en un addenda à la Convention qui devra être adopté et ratifié par les Parties ou, en dernier recours, en des propositions d'amendements à apporter à la Convention ;
- c) charger le Comité permanent d'établir un processus qui définirait le champ d'application et les modalités de l'examen visé au paragraphe a).

S'agissant de la CITES et de l'OMC

- d) demander, au titre d'un processus participatif faisant appel à des acteurs compétents sur le plan technique, la réalisation d'une étude exhaustive sur les contradictions inhérentes entre le GATT de 1994 et la CITES dans le but de trouver des mesures visant à mieux harmoniser les principes fondamentaux du commerce international et de la conservation et les obligations des Parties à ces deux accords ;
- e) demander à l'OMC de mettre à profit son savoir-faire et d'autres ressources pour collaborer avec un groupe de travail représentatif qui sera établi par le Comité permanent sur l'étude visée au paragraphe d) ;
- f) charger le Secrétariat, en consultation avec l'OMC, d'élaborer les modalités de l'étude mentionnée au paragraphe d) pour examen par le Comité permanent lors de la première session ordinaire qu'il tiendra après la CoP18.

S'agissant de l'examen des annexes

- g) revoir le caractère urgent et prioritaire du processus de révision des annexes afin de vérifier que les espèces et leurs populations géographiquement isolées – en particulier les espèces de l'Annexe I – sont correctement inscrites aux annexes conformément aux critères adoptés par les Parties dans la résolution Conf. 9.24 (Rev. CoP17) ;
- h) engager l'UICN ou tout autre organisme aux compétences similaires et le charger d'effectuer un examen urgent mais complet des espèces et/ou des populations d'espèces géographiquement isolées inscrites aux annexes avant de présenter un rapport à la 20^e session de la Conférence des Parties, en impliquant le Comité permanent et le gouvernement dépositaire, de manière à permettre à la Conférence des Parties de corriger en une session les inscriptions erronées.

S'agissant des ressources

- i) Demander une aide financière aux Parties et aux partenaires pour la réalisation de ces activités.

COMMENTAIRES DU SECRÉTARIAT

- A. Comme les auteurs du présent document, le Secrétariat estime que l'examen indépendant de l'efficacité des dispositions et de l'application de la Convention réalisé entre 1994 et 1997 était un exercice très utile. Compte tenu des modifications profondes de la démographie humaine et des modèles d'échanges économiques, ainsi que des pressions sur les ressources naturelles que l'on a pu observer depuis cet examen, un nouvel examen indépendant pourrait bien être nécessaire.
- B. Le Secrétariat note que le cahier des charges de l'examen réalisé entre 1994 et 1997 a été élaboré par le Comité permanent puis approuvé par la Conférence des Parties dans la décision n° 1 à l'adresse du Comité permanent, à la 9^e session de la Conférence des Parties (Fort Lauderdale, novembre 1994). Le Secrétariat recommande que tout nouvel examen procède selon des étapes semblables.
- C. Si les Parties conviennent du principe d'un deuxième examen de l'application de la Convention, le Secrétariat serait heureux de collaborer avec elles, à la présente session, pour préparer le *modus operandi* de l'exécution de cet examen qui pourrait être adopté à la présente session.
- D. Le Secrétariat note que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la CITES coexistent de façon harmonieuse depuis l'adoption de la Convention et que toutes deux œuvrent en faveur du développement durable à travers la réglementation du commerce. À l'occasion du 20^e anniversaire de l'OMC en 2015, les secrétariats de l'OMC et de la CITES ont produit le document intitulé « *La CITES et l'OMC : Renforcer la coopération en faveur du développement durable* » qui décrit les principaux éléments ayant présidé aux relations harmonieuses qui unissent aujourd'hui les deux organisations. Le Secrétariat note en outre qu'à ce jour aucune affaire portée devant le mécanisme de résolution des différends de l'OMC n'a remis en question la compatibilité des dispositions de la CITES avec celles de l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) de 1994. Le Secrétariat attire en outre l'attention sur le cours récent en ligne intitulé « *La CITES et l'OMC : Renforcer la coopération en faveur du développement durable* » qui a été élaboré conjointement par les deux secrétariats et inauguré vers le milieu de 2018. Les questions relatives aux relations entre la CITES et l'OMC ne sont pas nouvelles pour la communauté CITES et, depuis longtemps, le Comité permanent a inscrit l'Organisation mondiale du commerce de manière récurrente à son ordre du jour (voir, par exemple, 54^e, 57^e, 58^e, 61^e et 62^e sessions du Comité permanent). Fort de ces considérations, le Secrétariat ne peut trouver de raison de justifier la réalisation d'une « étude exhaustive sur les contradictions inhérentes entre le GATT de 1994 et la CITES ». En conséquence, le Secrétariat ne recommande pas que la Conférence des Parties adopte les décisions proposées dans le paragraphe 33 d), e) et f) du présent document.
- E. Concernant l'examen périodique des annexes, le Secrétariat estime depuis longtemps que cet exercice ne produit pas les résultats attendus à l'origine. Le Secrétariat a proposé précédemment des modifications aux procédures d'examen – par exemple, dans le document CoP15 Doc. 62, selon les instructions du programme de travail chiffré pour 2009-2011 établi par la Conférence des Parties. Toutefois, les Parties n'ont pas décidé de procéder à des changements sur le fond. Comme le Secrétariat l'avait observé à l'époque, les changements convenus dans la résolution Conf. 14.8, *Examen périodique des espèces inscrites aux Annexes I et II*, n'ont ni simplifié ni accéléré l'examen périodique. Le Secrétariat rappelle également la décision 17.22 qui demande de procéder à une évaluation rapide de l'état de conservation et du commerce légal et illégal des espèces inscrites à l'Annexe I, avec une indication des priorités de conservation en fonction du niveau des menaces induites par le commerce, et des ressources disponibles pour faire face à ces menaces. Le Secrétariat note qu'aucun financement externe n'a été fourni pour cette évaluation. Le Secrétariat recommande que le but et la portée de tout examen additionnel des annexes soient plus clairement discutés et élaborés avant que la Conférence des Parties n'envisage d'adopter une décision.
- F. Si les recommandations énoncées dans le paragraphe 33 du présent document sont acceptées, elles pourraient devenir des décisions de la Conférence des Parties. Le document n'est pas accompagné d'un budget pour les travaux impliqués ni d'une indication de la source de financement comme recommandé par la résolution Conf. 4.6 (Rev. CoP17), *Soumission des projets de résolutions et autres documents destinés aux sessions de la Conférence des Parties*, mais le Secrétariat estime que l'examen complet proposé de la

Convention peut coûter de l'ordre de 100 000 USD (peut-être plus) et la réalisation d'une étude exhaustive sur les contradictions inhérentes entre le GATT de 1994 et la CITES est estimée à 50 000 USD. L'examen complet proposé de l'inscription d'espèces et/ou de populations d'espèces géographiquement isolées aux annexes pour corriger des inscriptions inappropriées d'espèces aux annexes est difficile à chiffrer sans autres orientations sur sa nature précise mais pourrait être extrêmement coûteux si on l'applique aux 36 000 espèces inscrites aux annexes.

BUDGET ET SOURCE DE FINANCEMENT PROVISOIRES
POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DE RÉOLUTIONS OU DÉCISIONS

D'après la Résolution Conf. 4.6 (Rev. CoP16) sur la Soumission des projets de résolutions et autres documents destinés aux sessions de la Conférence des Parties, la Conférence des Parties décide que tout projet de résolution ou de décision soumis à une session de la Conférence des Parties, s'il a des conséquences sur le budget et la charge de travail du Secrétariat ou des comités, doit inclure un budget couvrant le travail qu'il implique, avec indication de la source du financement.