

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



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

Questions d'interprétation et application

Réglementation du commerce

Conséquences du transfert d'une espèce à l'Annexe I

RAPPORT DU SECRETARIAT

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat.

Introduction

2. À la 17^e session de la Conférence des Parties (CoP17, Johannesburg, 2016), les Parties ont décidé d'inscrire à l'Annexe I les huit espèces de pangolins connues. Cette inscription est entrée en vigueur 90 jours après la session, conformément au paragraphe 1 c) de l'Article XV, soit le 2 janvier 2017. Les Parties ont également adopté la résolution Conf. 17.10 *Conservation et commerce de pangolins* ainsi que les décisions 17.239 à 17.240, *Pangolins*.
3. Dans son rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces décisions au Comité permanent à sa 69^e session (SC69, Genève, novembre 2017) (voir le document [SC69 Doc. 57](#)), le Secrétariat a soulevé la question du commerce des stocks de spécimens de pangolins légalement obtenus conformément aux dispositions de la Convention avant le transfert des espèces de pangolins à l'Annexe I à la CoP17. Le Secrétariat a recommandé que *“pour surveiller le commerce international de stocks de spécimens de pangolins légalement obtenus, conformément aux dispositions de la Convention, avant le transfert de toutes les espèces de pangolins à l'Annexe I à la CoP17¹”,* le Comité permanent²:
 - a) encourage toutes les Parties à:
 - i) déclarer au Secrétariat, avant le 28 février 2018, tous les stocks de spécimens de pangolins obtenus conformément aux dispositions de la Convention, avant le transfert des espèces de pangolins à l'Annexe I à la CoP17;
 - ii) fournir des copies scannées de tous les permis et certificats délivrés pour autoriser le commerce de ces spécimens de pangolins pré-Annexe I;

[...]

4. Lors de la 69^e session du Comité permanent, les Parties ont exprimé des points de vue différents sur l'interprétation de la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16), *Application de l'Article VII, paragraphe 2, concernant les spécimens “pré-Convention”*. Le Secrétariat a indiqué qu'il constatait que, par le passé,

¹ Cette note de bas de page était incluse dans le document: “Voir résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16), Application de l'Article VII, paragraphe 2 concernant les spécimens “pré-Convention” – dans la mesure où il s'applique au transfert d'espèces de l'Annexe II à l'Annexe I.”

² Voir les paragraphes 49 et 59 du document [SC69 Doc.57](#) tel qu'amendé par le Secrétariat lorsqu'il a présenté le document (voir [SC69 SR](#)).

certaines Parties avaient interprété qu'un spécimen prélevé dans la nature et appartenant à une espèce inscrite aux Annexes II ou III et ensuite transférée à l'Annexe I devrait être traité comme un spécimen d'une espèce de l'Annexe II ou III. Le Secrétariat a soulevé cette question en notant que les Parties semblaient avoir différentes interprétations de cette question; et qu'il serait important de clarifier la question pour parvenir à une compréhension commune des dispositions applicables lorsqu'une espèce est transférée de l'Annexe II à l'Annexe I, éventuellement à travers un amendement de la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16).

5. Cependant, il n'a pas été possible à la 69^e session du Comité permanent de parvenir à un accord sur la question. Plusieurs Parties ont demandé que leurs interventions soient consignées dans le compte rendu résumé. Compte tenu de l'interprétation divergente du paragraphe 2 de l'Article VII et de la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16) en ce qui concerne les exigences relatives au commerce de spécimens, y compris des stocks, d'espèces inscrites à l'Annexe I, qui ont été obtenus lorsque les espèces étaient inscrites à l'Annexe II ou à l'Annexe III, le Comité permanent a recommandé que³:
 - a) le Secrétariat prépare un document pour examen à la CoP 18, incluant l'information sur les implications associées avec les différentes interprétations; et
 - b) entre temps, et jusqu'à la décision prise par la CoP 18, les Parties traitent les spécimens, y compris les stocks, des espèces de pangolins de l'Annexe I prélevés alors que les espèces étaient inscrites à l'Annexe II, comme des spécimens d'espèces de l'Annexe I, et contrôlent leur commerce conformément à l'Article III de la Convention.
6. Ce document vise à fournir à la Conférence des Parties une base pour parvenir à une compréhension commune de la question. Lors de la préparation du document, le Secrétariat a consulté le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies, le Secrétariat de l'Organisation mondiale du commerce, et a bénéficié des avis des Parties et d'autres parties prenantes.

Base juridique

7. Les exigences relatives au commerce de spécimens d'espèces inscrites aux Annexes I, II ou III figurent aux Articles III, IV et V, respectivement. L'Article VII contient les dérogations et autres dispositions spéciales relatives au commerce. Le paragraphe 2 de l'Article VII stipule que:
 2. *Lorsqu'un organe de gestion de l'État d'exportation ou de réexportation a la preuve que le spécimen a été acquis avant que les dispositions de la présente Convention ne s'appliquent audit spécimen, les dispositions des Articles III, IV et V ne sont pas applicables à ce spécimen, à la condition que ledit organe de gestion délivre un certificat à cet effet.*
8. Le texte de la Convention ne contient aucune disposition explicite concernant le cas où une espèce est d'abord inscrite à l'Annexe II ou III puis transférée à l'Annexe I, moment auquel le commerce de spécimens de l'espèce se produit. Cependant, le transfert d'espèces a lieu presque à chaque session de la Conférence des Parties⁴ et la question a donc été examinée à plusieurs sessions de la Conférence des Parties (y compris à la CoP4, la CoP5, la CoP7 et la CoP13). Des recommandations sur la question ont également été intégrées à des résolutions antérieures.

Bref récapitulatif des discussions et recommandations passées

Résolution Conf. 4.11

9. La résolution Conf. 4.11, *Interprétation des termes "acquisition pré-Convention"* contient la disposition suivante:

³ Voir le compte rendu résumé de la 69^e session du Comité permanent pour tout détail de la discussion ainsi que les déclarations pour compte rendu ([SC69 SR](#)). La recommandation a été adoptée par un vote du Comité permanent (11 voix pour, 3 contre et 1 abstention).

⁴ La notification aux Parties émise par le Secrétariat après chaque session de la Conférence des Parties avec les amendements aux annexes indique clairement les espèces transférées d'une annexe à une autre et celles inscrites sans être transférées. Voir par exemple la notification n° 2016/063 sur les amendements aux Annexes I et II de la Convention: <https://cites.org/sites/default/files/notif/F-Notif-2016-063.pdf>.

RECOMMANDE

- a) que les transferts d'une espèce d'une annexe à une autre, s'ils sont subséquents aux dates mentionnées plus haut [*définissant la période pré-Convention*], ne soient pas pris en considération pour établir la date à partir de laquelle les dispositions de la Convention s'appliquent à un spécimen particulier;

Résolution Conf. 5.11

10. Pour la cinquième session de la Conférence des Parties, une Partie a soumis une proposition d'amendement de la résolution Conf. 4.11 pour faire face aux difficultés persistant dans l'application du paragraphe 2 de l'Article VII, ainsi qu'aux nouveaux problèmes posés par la résolution, y compris la clarification des conséquences du transfert d'une espèce d'une annexe à une autre. La proposition⁵, qui avait été approuvée par le Secrétariat à l'époque, suggérait de remplacer le paragraphe a) de la résolution Conf. 4.11 mentionné ci-dessus par le texte suivant:

- *lorsqu'une espèce transférée de l'Annexe III à l'Annexe II ou à l'Annexe I, ou de l'Annexe II à l'Annexe I, les spécimens concernés restent soumis aux dispositions qui leur sont applicables à la date d'acquisition; et*
- *lorsqu'une espèce transférée de l'Annexe I à l'Annexe II ou à l'Annexe III, ou de l'Annexe II à l'Annexe III, les spécimens concernés sont soumis aux dispositions qui leur sont applicables à la date à laquelle ils sont exportés, réexportés ou importés.*

Lors de la session, une autre Partie a proposé un texte différent de la proposition ci-dessus pour éviter que la "résolution encourage les prélèvements excessifs et la constitution de stocks d'espèces pour lesquelles des propositions ont été formulées". Ce texte a été adopté par 37 voix pour et 3 contre, et la nouvelle résolution Conf. 5.11, *Définition de l'expression "spécimen pré-Convention"* incluait alors le paragraphe h) comme suit:

La Conférence des Parties RECOMMANDE

- h) *que, lorsqu'une espèce transférée de l'Annexe III à l'Annexe II ou à l'Annexe I, ou de l'Annexe II à l'Annexe I, ou transférée de l'Annexe I à l'Annexe II ou à l'Annexe III, les spécimens concernés soient soumis aux dispositions qui leur sont applicables à la date à laquelle ils sont exportés, réexportés ou importés...*⁶

12. À ses quatrième et cinquième sessions, la Conférence des Parties a donc considéré que les règles en vigueur au moment de la transaction, et non au moment de l'acquisition⁷ d'un spécimen, devaient être appliquées à la transaction.

Septième session de la Conférence des Parties

13. Cela a été confirmé à la CoP7, pour laquelle le Secrétariat a préparé et soumis le document 7.43.1, *Conséquences du transfert de l'éléphant d'Afrique de l'Annexe II à l'Annexe I*⁸. Le Secrétariat a expliqué le but du document comme suit:

2. *La préparation de ce document a été formellement demandée par le Groupe de travail sur l'éléphant d'Afrique, lors de sa deuxième session (Gaborone, juillet 1989), afin que toutes les Parties soient clairement informées des conséquences du transfert de l'éléphant d'Afrique (Loxodonta africana) de l'Annexe II à l'Annexe I.*

[...]

⁵ Doc. 5.31 et annexe

⁶ CITES, Actes de la cinquième session de la Conférence des Parties, Buenos Aires (Argentine), 22 avril au 3 mai 1985, volume 1, p. 52, 115 et 473.

⁷ Le terme "acquisition" dans ce document signifie prélevé dans la nature ou né en captivité/reproduit artificiellement conformément à la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16).

⁸ [Document 7.43.1 Conséquences du transfert de l'éléphant d'Afrique de l'Annexe II à l'Annexe I](#) préparé par le Secrétariat pour la septième session de la Conférence des Parties (CoP7, Lausanne, octobre 1989).

3. *Le but de ce document n'est pas de prendre position au sujet de l'amendement proposé, mais de s'assurer que, quelle que ce soit la décision prise, elle soit adoptée en pleine connaissance de ses conséquences.*
4. *Bien que ce document se réfère à l'éléphant d'Afrique et au commerce des produits de l'éléphant, l'ivoire en particulier, les mêmes principes peuvent être appliqués à toute autre espèce transférée de l'Annexe II à l'Annexe I, ...*

Dans le document, le Secrétariat a notamment déclaré:

SPÉCIMENS PRÉ-CONVENTION ET PRÉ-ANNEXE I

17. *Les exigences CITES en matière de permis ne s'appliquent pas à un spécimen "acquis avant que les dispositions de la présente Convention ne s'appliquent audit spécimen", à la condition que l'organe de gestion de l'État d'exportation ou de réexportation délivre un certificat pré-Convention (Article VII.2). Reconnaissant qu'il était nécessaire que l'Article VII.2 soit interprété de façon uniforme et en particulier que l'on se mette d'accord quand à la date à laquelle la Convention devrait être considérée comme applicable à un spécimen, la Conférence des Parties est convenue, par le biais de la résolution Conf. 5.11:*

- a) *qu'un certificat pré-Convention ne devrait être délivré que si le spécimen a été acquis avant que l'espèce concernée soit inscrite à l'une des annexes à la Convention ou avant que le pays en question soit devenu Partie à la CITES si c'est à une date ultérieure (résolution Conf. 5.11.b);*
- b) *qu'un pays d'importation ne devrait reconnaître un certificat pré-Convention émis par une autre Partie que si le spécimen a été acquis avant que la Convention n'entre en vigueur dans le pays d'importation en ce qui concerne ce spécimen (résolution Conf. 5.11. d);*
- c) *dans le cas d'une espèce transférée de l'Annexe II à l'Annexe I, que le spécimen concerné devrait être soumis aux dispositions qui sont applicables à ladite espèce au moment de l'exportation, de la réexportation ou de l'importation (résolution Conf. 5.11.h). Ceci signifie qu'un spécimen, acquis entre la date à laquelle l'espèce en question a été inscrite à l'Annexe II ou à l'Annexe III et celle à laquelle elle a été transférée à l'Annexe I, devient un spécimen de l'Annexe I.*

18. *En ce qui concerne l'éléphant d'Afrique, la résolution Conf. 5.11.h signifie en fait que l'ivoire ne peut bénéficier d'un certificat pré-Convention que s'il a été acquis avant le 26 février 1976, date à laquelle la Convention s'est appliquée à cette espèce pour la première fois – inscription à l'Annexe III par le Ghana.*

Résolution Conf. 13.6 (Rev CoP16)

14. La résolution Conf. 5.11 a été remplacée par la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16) à la 13^e session de la Conférence des Parties. À travers une notification aux Parties, le Secrétariat a invité les Parties à l'informer des résolutions jugées difficiles à mettre en œuvre au niveau national ou non mises en œuvre, et à donner des précisions sur les problèmes rencontrés ou les raisons de la non-application⁹. À partir des réponses reçues, le Secrétariat a examiné la résolution Conf. 5.11 et a préparé un nouveau projet de résolution sur le sujet. Le nouveau projet de résolution préparé par le Secrétariat et figurant dans le document CoP13 Doc. 16 (annexe 2) n'incluait pas le paragraphe h) de la résolution Conf. 5.11.

15. Le document comprenait l'explication du Secrétariat concernant les principaux changements, y compris ce qui suit (caractères gras ajoutés):

- a) *Le projet de résolution précise que la date à laquelle la Convention s'applique à un spécimen est la date à laquelle l'espèce concernée a été inscrite pour la première fois aux annexes. **Cette date permet de déterminer si un spécimen est pré-Convention; elle ne change évidemment pas quand l'espèce est transférée d'une annexe à une autre.***

⁹ CITES, Actes de la treizième session de la Conférence des Parties, Bangkok (Thaïlande), 2 au 14 octobre 2004, CoP13 Doc.16 (Rev.1), p. 2 et annexe 2 a).

[...]

- c) *Au lieu de la situation complexe actuelle – les Parties doivent décider de laquelle des nombreuses dates possibles s’applique, et où elle s’applique et à quoi – il est proposé que toutes les Parties utilisent la date indiquée ci-dessus au paragraphe a) pour décider de délivrer ou non un certificat pré-Convention.*¹⁰

16. Le document ne précisait pas plus les raisons pour lesquelles l’inclusion du paragraphe h) dans la résolution avait été omise. Le compte rendu résumé ne contient pas d’explication supplémentaire sur cet amendement de la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16), *Application de l’Article VII, paragraphe 2, concernant les spécimens “pré-Convention”* adopté par les Parties, et ne précise donc pas de manière explicite quelles règles s’appliquent en cas de transfert d’espèces d’une annexe à une autre.
17. L’historique de cette question réglementaire montre que les deux interprétations ont été examinées par les Parties à la CITES. L’interprétation exigeant que la date de prélèvement dans la nature du spécimen soit la date à retenir pour définir quelles règles s’appliquent au commerce international futur du spécimen a été rejetée par les Parties à la 5^e session de la Conférence des Parties. L’interprétation concurrente exigeant que le moment de l’exportation, de la réexportation ou de l’importation (et de l’introduction en provenance de la mer) soit la date déterminante pour définir les règles applicables au commerce international du spécimen a été confirmée dans la résolution Conf. 5.11 à la CoP5, puis à la CoP7. À la CoP13, la nouvelle résolution visait à simplifier le texte, ne fournissant aucune explication plus explicite sur l’omission du paragraphe qui avait été inclus auparavant.

Interprétation possible

18. Étant donné qu’il n’y a pas de dispositions spécifiques dans la Convention et qu’il n’existe pas actuellement d’interprétations divergentes des recommandations formulées dans les résolutions de la Conférence des Parties concernant la question des règles applicables à un spécimen acquis avant le transfert de l’espèce inscrite aux Annexes III ou II de la CITES vers l’Annexe I, la Convention de Vienne sur le droit des traités peut fournir quelques orientations. Selon le paragraphe 1 de l’Article 31 de la Convention de Vienne, *“Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but”*.

Sens ordinaire

19. Le sens ordinaire de la Convention en ce qui concerne le commerce des spécimens d’espèces inscrites à l’Annexe I est énoncé à l’Article III, qui stipule clairement au paragraphe 1 que *“Tout commerce de spécimens d’espèce inscrite à l’Annexe I doit être conforme aux dispositions du présent Article”*. L’Article IV au paragraphe 1, et l’Article V au paragraphe 1 contiennent des dispositions équivalentes concernant les spécimens d’espèces inscrites aux Annexes II ou III, respectivement. Chacun de ces articles établit des conditions pour l’exportation, l’importation, la réexportation et l’introduction en provenance de la mer de spécimens d’espèces inscrites aux Annexes I, II ou III, respectivement.
20. En ce qui concerne les espèces inscrites à l’Annexe I, le paragraphe 2 de l’Article III stipule que l’exportation de tout spécimen nécessite la délivrance et la présentation préalables d’un permis d’exportation et également que *“ce permis d’exportation doit satisfaire aux conditions suivantes:*
- a) *une autorité scientifique de l’État d’exportation a émis l’avis que cette exportation ne nuit pas à la survie de l’espèce intéressée;*
 - b) *un organe de gestion de l’État d’exportation a la preuve que le spécimen n’a pas été obtenu en contravention aux lois sur la préservation de la faune et de la flore en vigueur dans cet État;*
- [...]
- d) *un organe de gestion de l’État d’exportation a la preuve qu’un permis d’importation a été accordé pour ledit spécimen.”*

¹⁰ CoP13 Doc.16 (Rev. 1), annexe 2, paragraphe 5 a)

Le paragraphe 3 de l'Article III indique que *“l'importation d'un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe I nécessite la délivrance et la présentation préalables d'un permis d'importation et, soit d'un permis d'exportation, soit d'un certificat de réexportation. Un permis d'importation doit satisfaire aux conditions suivantes:*

[...]

- c) *un organe de gestion de l'État d'importation a la preuve que le spécimen ne sera pas utilisé à des fins principalement commerciales.”*

Deux conclusions provisoires peuvent être tirées du sens ordinaire: 1) la date ou les dates de contrôle pour l'application des règles d'une annexe spécifique sont la date de délivrance ou de contrôle d'un permis ou d'un certificat CITES (la date du commerce réglementé en vertu de la CITES); 2) les règles relatives à une annexe particulière s'appliquent à *tout* spécimen, indépendamment de sa date d'acquisition.

Objet et but de la Convention

22. L'Article III doit également être interprété à la lumière de l'objet et du but de la Convention. Ici, le préambule de la Convention est important et la quatrième considération semble particulièrement pertinente:

*Reconnaissant en outre que la coopération internationale est essentielle à la protection de certaines espèces de la faune et de la flore sauvages **contre une surexploitation par suite du commerce international;***

23. Il est rappelé, à cet égard, qu'un certain nombre de Parties se sont déclarées préoccupées par l'interprétation selon laquelle les règles qui devraient s'appliquer à un spécimen sont celles en vigueur à la date de l'acquisition d'un spécimen. Ces préoccupations ont trait à la surexploitation d'une espèce et au stockage excessif qui pourrait avoir lieu avant l'entrée en vigueur de cet amendement¹¹, y compris pendant la période de 90 jours suivant la décision de transférer une espèce d'une annexe à une autre.
24. En revanche, l'interprétation qui découle du sens ordinaire de l'Article III, en vertu duquel la date d'application des règles est la date du commerce régi par l'Article III de la CITES, ne soulève pas de préoccupations similaires de surexploitation. On peut donc considérer qu'une telle interprétation est étayée par l'objet et le but du traité.

Contexte et pertinence du paragraphe 2 de l'Article VII

25. Selon le paragraphe 2 de l'Article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, le contexte aux fins de l'interprétation de la Convention comprend le texte du traité, son préambule et ses annexes. Comme indiqué précédemment, ni le paragraphe 2 de l'Article VII de la Convention, ni la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16) ne réglementent explicitement la situation du transfert d'une espèce de l'Annexe III ou II à l'Annexe I.
26. L'Article VII revêt un caractère particulier, comme l'indique le titre *“Dérogations et autres dispositions spéciales particulières concernant le commerce”*, ce qui suggère qu'il s'agit d'une disposition relative aux circonstances particulières énumérées dans les paragraphes de l'Article VII. Lorsque ces circonstances particulières se produisent dans le cadre du paragraphe 2 de l'Article VII, les dispositions des Articles III, IV et V ne s'appliquent pas. Par conséquent, le paragraphe 2 de l'Article VII conduit à la non-application des règles qui s'appliquent normalement au commerce des spécimens d'espèces CITES, mais uniquement dans les cas où *“le spécimen a été acquis avant que les dispositions de la présente Convention ne s'appliquent audit spécimen”* et qui doit donc être interprété de manière stricte.
27. Certaines Parties ont suggéré que, par analogie avec le paragraphe 2 de l'Article VII, les situations de transfert devraient être traitées de la même manière, c'est-à-dire que la date d'acquisition soit la date à retenir pour déterminer les règles à appliquer. Cependant, cette interprétation ne semble pas appropriée. Premièrement, comme indiqué ci-dessus, le sens ordinaire des Articles III, IV et V ainsi que l'objet et le but de la Convention suggèrent qu'une interprétation différente est appropriée: les règles normales des

¹¹ Article XV, paragraphe 1 c) de la Convention.

Articles III, IV et V s'appliquent à tout spécimen d'une espèce CITES avec la date du commerce¹² réglementé par la CITES étant la date à retenir. Deuxièmement, le paragraphe 2 de l'Article VII est une exception excluant les règles générales des Articles III, IV et V en ce qui concerne les "spécimens pré-Convention". Rien dans le paragraphe 2 de l'Article VII n'indique sa pertinence pour la question du transfert d'espèces d'une annexe à une autre. Il est avancé que rendre les règles générales de l'Article III inapplicables aux spécimens acquis lorsque l'espèce concernée était inscrite à l'Annexe II ou III de la CITES équivaldrait à une dérogation spéciale. Une telle dérogation nécessiterait au moins une certaine base textuelle dans la Convention, qui est absente au paragraphe 2 de l'Article VII, et ne peut être étendue par simple analogie.

28. Ceci est en outre soutenu par le paragraphe 4 de l'Article II, qui stipule:

Les Parties ne permettent le commerce des spécimens des espèces inscrites aux Annexes I, II et III qu'en conformité avec les dispositions de la présente Convention.

29. Le sens ordinaire de cette disposition est que tout commerce de spécimens d'espèces CITES devrait suivre les dispositions de la Convention. Ceci est en outre soutenu par le paragraphe 1 de l'Article II qui stipule que:

L'Annexe I comprend toutes les espèces menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce. Le commerce des spécimens de ces espèces doit être soumis à une réglementation particulièrement stricte afin de ne pas mettre davantage leur survie en danger, et ne doit être autorisé que dans des conditions exceptionnelles.

Sur la base de ce qui précède, le Secrétariat propose que, dans le cas où un spécimen a été acquis (prélevé dans la nature ou né en captivité/reproduit artificiellement) alors que l'espèce était inscrite à l'Annexe III ou II puis transférée à l'Annexe I, le spécimen concerné devrait être soumis aux dispositions de l'Article III au moment du commerce international (exportation, importation, réexportation ou introduction en provenance de la mer).

Implications de l'interprétation proposée

31. À sa 69^e session, le Comité permanent a en outre recommandé au Secrétariat d'inclure des informations sur les conséquences des différentes interprétations. Dans ce qui suit, le Secrétariat discute de la question de la rétroactivité et de ses implications pour le commerce international.

Non-rétroactivité des dispositions de la CITES

32. La première question concerne l'application rétroactive possible de l'Article III de la Convention aux spécimens d'espèces transférées vers l'Annexe I si la date du commerce est utilisée pour déterminer les exigences du commerce.

33. Si une transaction CITES de quelque type que ce soit a eu lieu par le passé et que, entre-temps, les règles CITES pertinentes ont évolué ou ont changé, la question se pose de savoir si les dispositions anciennes ou actuelles doivent être appliquées. En règle générale, les dispositions de la Convention ne s'appliquent pas aux transactions ou événements passés. C'est le "principe de non-rétroactivité de la loi". L'essence de ce principe implique que l'effet d'une loi ne s'étend pas aux faits ou situations du passé et ne peut porter un jugement sur des événements survenus avant son entrée en vigueur. Au lieu de cela, une loi ne s'applique qu'aux événements qui surviennent après son entrée en vigueur. Ainsi, la date d'entrée en vigueur est le facteur décisif pour déterminer l'applicabilité d'une loi.

34. Ce principe est codifié dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui stipule à l'Article 28 que (caractères gras ajoutés):

*À moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne **un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité** au regard de cette partie ou une **situation qui avait cessé d'exister à cette date**.*

¹² Il est noté que "la date du commerce" est la date d'exportation, de réexportation, d'importation ou d'introduction en provenance de la mer.

35. Dans ce contexte, la date d'entrée en vigueur est la date d'application de la nouvelle inscription d'une espèce qui a été transférée d'une annexe à une autre. Le principe de non-rétroactivité s'applique à tout acte ou fait survenu avant cette date ou à toute situation qui a cessé d'exister. La question est alors de savoir si les dispositions de l'Article qui régissent le commerce des spécimens de l'espèce au moment des échanges internationaux (exportation, importation, réexportation ou introduction en provenance de la mer) sont appliquées rétroactivement, si elles sont appliquées à des spécimens de l'espèce qui ont été acquis avant cette date.
36. Il est important de faire la distinction entre la date d'acquisition (prélèvement dans la nature ou naissance en captivité/reproduction artificielle) et la date de la transaction. Ce ne sont pas les mêmes. Les dispositions de l'Article III concernent le commerce ("*tout commerce de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I doit être conforme aux dispositions du présent article*"). Ces dispositions réglementent uniquement le commerce des espèces inscrites aux annexes à compter de la date d'entrée en vigueur de l'inscription à l'Annexe I. Elles ne sont pas applicables au commerce des spécimens d'espèces non encore inscrites aux annexes respectives. Il n'y a donc aucun acte ni fait pertinent intervenu avant la date de l'entrée en vigueur.
37. En ce qui concerne une situation qui a cessé d'exister, il est également considéré que la Convention n'est pas appliquée rétroactivement avec l'interprétation proposée. Il s'agit de savoir *quelles* dispositions de la Convention s'appliquent à une transaction commerciale proposée, et non *si* la Convention s'applique. Une réponse a déjà été donnée à cette dernière question au paragraphe 2 de l'Article VII. Comme indiqué ci-dessus, le Secrétariat comprend qu'il n'est pas approprié de proposer une analogie avec cette disposition.
38. Un spécimen acquis légalement selon les règles précédentes peut toujours être détenu légalement. Il n'y a aucun changement dans le statut de la légalité de l'acquisition. De plus, la Convention ne réglemente pas le commerce national, qui peut toujours être autorisé même après le transfert de l'espèce à l'Annexe I. Ce qui change, ce sont les règles qui s'appliquent au commerce *international*.

Implications pour le commerce international

39. Il est important de prendre en compte les implications pour les opérateurs économiques et les négociants qui se livrent au commerce légal de spécimens d'espèces CITES. Parmi les principales préoccupations de ces entités figurent la prévisibilité et la transparence des règles et de leur application dans les juridictions dans lesquelles elles opèrent, y compris dans le cas où une espèce est transférée de l'Annexe II/III à l'Annexe I. Si des opérateurs économiques prélèvent dans la nature ou acquièrent d'une autre manière des stocks de spécimens d'une espèce inscrite à l'Annexe II destinés à l'exportation, ils doivent être conscients des risques liés à un tel investissement en cas de transfert de l'espèce à l'Annexe I. La Convention en a tenu compte de deux manières. Premièrement, les propositions d'amendement des annexes, notamment en ce qui concerne le transfert d'une espèce d'une annexe à une autre, doivent être communiquées au Secrétariat au moins 150 jours avant la session. Le Secrétariat consulte les autres Parties sur les propositions d'amendement, ce qu'il fait notamment en publiant toutes les propositions sur le site Web de la CITES. Deuxièmement, les propositions d'amendement des annexes adoptées par la Conférence des Parties n'entrent en vigueur que 90 jours après la session de la Conférence des Parties à laquelle elles ont été adoptées. Cela signifie que les opérateurs économiques et les commerçants disposent de 240 jours pour adapter et gérer les risques liés à l'acquisition de stocks qui ne pourront plus être commercialisés si l'espèce est transférée à l'Annexe I. La création de ces deux délais obligatoires dans le texte de la Convention indique l'intention des rédacteurs de traiter ce problème en prévoyant un délai (150 jours) pour l'examen des amendements soumis à la Conférence des Parties et un délai (90 jours) pour la mise en œuvre des nouvelles inscriptions après la session de la CoP, durée à laquelle devrait être ajoutée la durée de la session elle-même.
40. Des annotations peuvent également être adoptées ou modifiées lors de la session elle-même, ce qui peut avoir une influence sur la portée d'une proposition d'amendement. C'est un élément supplémentaire à prendre en compte. Dans ce contexte, il est à noter que les amendements à une proposition d'amendement de l'Annexe I ou de l'Annexe II ne sont autorisés que pour réduire le champ d'application ou pour le rendre plus précis. Ainsi, les négociants sont prévenus lors d'une proposition quant à la portée potentielle de ses effets.
41. Une fois qu'une proposition d'amendement visant à transférer une espèce à l'Annexe I est adoptée mais n'est pas encore entrée en vigueur, les règles précédentes continuent à s'appliquer. Cela signifie que les Parties peuvent toujours appliquer les dispositions commerciales en vigueur jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles inscriptions. Ainsi, une Partie peut délivrer un permis d'exportation pour un spécimen d'une

espèce inscrite à l'Annexe II conformément aux dispositions de l'Article IV, même après que la Conférence des Parties ait adopté l'amendement visant à inscrire l'espèce concernée à l'Annexe I tant que l'amendement n'est pas entré en vigueur. Pendant cette période de 90 jours, les négociants ont la possibilité d'épuiser des stocks qu'ils ne pourront plus échanger à des fins commerciales après l'entrée en vigueur des annexes amendées. Comme indiqué ci-dessus, la date déterminant si les Articles III, IV ou V doivent être appliqués est la date à laquelle les autorités déterminent que les conditions sont remplies et autorisent par conséquent le commerce.

42. En ce qui concerne l'importation de spécimens d'espèces transférées d'une annexe à une autre, c'est la date de l'importation qui s'applique. Des conséquences pratiques se présentent lorsqu'un permis d'exportation a été délivré alors que l'espèce était inscrite à l'Annexe II et que la transaction est en cours et n'est achevée qu'après l'entrée en vigueur du transfert de l'espèce à l'Annexe I. Il n'existe aucune orientation pratique sur les règles à appliquer à ce cas particulier.
43. De l'avis du Secrétariat, on peut faire valoir d'une part que le permis d'exportation reste valable et que l'État d'importation doit donc accepter l'importation. D'autre part, on peut faire valoir que le pays importateur ne peut pas accepter la transaction, car elle nécessite désormais un permis d'importation et ne peut pas être utilisée à des fins principalement commerciales conformément à l'Article III de la Convention. L'exportateur qui possède un permis d'exportation valide peut s'attendre à ce que l'envoi soit accepté, car au moment de l'exportation, il n'était pas nécessaire d'obtenir un permis d'importation. Toutefois, l'État d'importation est censé appliquer les règles actuelles au commerce actuel et devrait refuser l'importation.
44. Si la Conférence des Parties devait s'accorder sur l'élaboration d'orientations pratiques sur cette question, une possibilité serait de recommander que la validité de tout permis d'exportation ou certificat de réexportation délivré entre le moment où un amendement transférant l'espèce de l'Annexe II à l'Annexe I a été adopté par la Conférence des Parties jusqu'à l'entrée en vigueur de cette inscription soit limitée à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle inscription. En d'autres termes, aucun permis d'exportation ni certificat de réexportation ne pourrait être délivré avec une durée de validité supérieure à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle inscription. Cela pourrait se faire par un amendement à la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), *Permis et certificats*. Selon le Secrétariat, cela serait conforme au paragraphe 2 de l'Article VI de la Convention, qui indique qu'un permis d'exportation "*ne sera valable pour l'exportation que pour une période de six mois à compter de la date de délivrance*". Cela ne nécessite pas que la durée de validité d'un permis d'exportation soit de six mois pleins.
45. Si la Conférence des Parties ne s'accorde pas sur une solution à ce problème, le Secrétariat recommande aux autorités de gestion d'informer les exportateurs de la modification des règles et les prie instamment de veiller à ce que la transaction commerciale physique soit conclue avant l'entrée en vigueur de l'amendement de l'inscription, faute de quoi ils courent le risque que l'envoi soit refusé ou saisi par les autorités de l'État importateur.
46. Le Secrétariat recommande également que les Parties, notamment les États de l'aire de répartition, dans leur préparation aux sessions de la Conférence des Parties, s'efforcent d'évaluer soigneusement toutes les implications commerciales d'une proposition de transfert vers l'Annexe I et d'inventorier tout stock pertinent de spécimens d'espèces pouvant faire l'objet d'un transfert vers l'Annexe I. Cela permettrait d'anticiper les problèmes potentiels d'application des nouvelles inscriptions, tout en informant leur position sur une proposition d'amendement. Ces informations pourraient également être prises en considération lors des délibérations de la Conférence des Parties et contribuer à faire en sorte que la proposition d'amendement soit aussi valable et complète que possible.
47. Lorsqu'une proposition d'amendement visant à transférer une espèce de l'Annexe II à l'Annexe I est adoptée et que des stocks de spécimens de cette espèce existent dans une Partie, cette Partie peut envisager de formuler une réserve temporaire conformément au paragraphe 3 de l'Article XV de la Convention pour être traitée comme un État non-Partie à la Convention en ce qui concerne le commerce des spécimens (notamment des stocks déclarés) de l'espèce concernée. Conformément à la résolution Conf. 4.25 (Rev. CoP14), *Réserves*, la Conférence des Parties recommande que la Partie traite l'espèce comme si elle était inscrite à l'Annexe II à toutes fins, y compris pour la documentation et le contrôle. Par conséquent, la Partie serait en mesure d'exporter le stock conformément aux dispositions de l'Article IV vers une autre Partie qui aurait formulé une réserve similaire. Une fois le stock commercialisé, les Parties pourraient retirer leur réserve et appliquer les dispositions normales de la Convention. Une Partie qui se trouve dans l'obligation de formuler une réserve pour épuiser un stock devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour réduire ou éviter toute utilisation abusive, c.-à-d. en déclarant publiquement le volume du stock et en établissant un quota national d'exportation correspondant à ce stock. Le Secrétariat note que le fait de reconnaître qu'une Partie a la possibilité de formuler une réserve conformément à l'Article XV de

la Convention lorsque l'Annexe I ou II est amendée ne doit pas être interprété comme un encouragement ou une limitation de cette pratique.

48. Dans certains cas, la Conférence des Parties a accordé un délai supplémentaire aux opérateurs économiques et à d'autres entités en retardant l'application d'une inscription. Toutefois, cela n'a pas été utilisé dans le cas du transfert d'une espèce de l'Annexe II à l'Annexe I. Retarder une demande d'inscription à l'Annexe I peut avoir un impact grave et potentiellement irréversible sur l'état de conservation de l'espèce, et cela doit être évité. Dans le cas d'un transfert de l'Annexe III à l'Annexe II, la situation est légèrement différente. Le Secrétariat note que la Convention ne prévoit pas de possibilité de différer l'application d'une inscription.

Transfert d'espèces végétales annotées à l'Annexe I

49. Le transfert d'une espèce végétale d'une annexe à une autre ou l'amendement d'une annotation associée à l'inscription d'une espèce végétale peuvent avoir d'autres implications et poser d'autres problèmes. Cela peut se produire dans le cas d'un transfert d'une inscription annotée à l'Annexe I, où toutes les parties et tous les produits sont couverts par l'inscription de la plante, ou dans d'autres cas où une annotation associée à l'inscription de plantes est élargie. Bien que la date pré-Convention soit toujours la date à partir de laquelle les dispositions de la Convention se sont appliquées pour la première fois au spécimen, il peut être difficile de prouver que le spécimen ne provient pas d'une plante qui a été prélevée dans la nature ou reproduite artificiellement après l'inscription initiale de l'espèce aux annexes de la CITES, lorsque l'inscription précédente portait sur une gamme de spécimens plus limitée. Il peut s'agir là d'une considération importante que les Parties doivent garder à l'esprit lorsqu'elles conçoivent et conviennent d'annotations pour les propositions de transfert d'espèces végétales d'une annexe à l'autre.

Conséquences pour le commerce de bois d'espèces d'arbres transférées à l'Annexe I

50. Il est rappelé que, dans la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), la Conférence des Parties a recommandé que la validité d'un permis d'exportation ou d'un certificat de réexportation pour le bois des espèces d'arbres inscrites à l'Annexe II ou III avec l'annotation "grumes, bois sciés et placages"¹³ puisse être prolongée au-delà du délai normal de six mois après la date de délivrance à certaines conditions¹⁴. La Conférence des Parties souhaitera peut-être envisager de modifier cette recommandation pour l'harmoniser avec toute nouvelle recommandation visant à limiter la validité du permis d'exportation ou du certificat de réexportation à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle inscription. Notant qu'il s'agit d'une circonstance exceptionnelle non prévue dans la Convention, les Parties qui appliquent cette disposition devraient être conscientes des conséquences d'un transfert potentiel à l'Annexe I à partir du moment où une proposition de transfert d'une espèce à l'Annexe I est soumise (150 jours avant une session de la Conférence des Parties) et envisager de revenir à la pratique normale, qui ne peut dépasser six mois à ce moment. Comme cela est mentionné plus haut, accorder plus de temps pour s'adapter au nouveau régime commercial lorsqu'une espèce est transférée à l'Annexe I comporte certains risques et pose certains problèmes d'application et doit être examiné avec soin. Le Secrétariat n'a donc fait aucune proposition à cet égard.

Transfert d'espèces de l'Annexe III à l'Annexe II

51. Comme l'a recommandé le Comité permanent, le présent document traite de la situation où une espèce a été transférée de l'Annexe II/III à l'Annexe I. Le Secrétariat note toutefois que les arguments juridiques et les conclusions seraient très similaires dans le cas d'un transfert de l'Annexe III à l'Annexe II. En outre, le Secrétariat rappelle que les versions précédentes de la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP17) (résolution Conf. 4.11 et Conf. 5.11) ne font aucune distinction entre les transferts d'une annexe à un autre. Au cours des débats sur la résolution Conf. 13.6 dans le Comité II à la CoP13, une délégation a suggéré "*que les espèces inscrites à l'Annexe III soient exemptées de cette résolution*". Le Secrétariat a déclaré que "*la résolution Conf. 5.11 s'applique à toutes les espèces des Annexes I, II et III; comme le seul but de l'examen est de simplifier le texte, il prie les Parties de l'approuver tel qu'il est présenté*"¹⁵. Le Secrétariat propose donc d'appliquer la même approche aux transferts de l'Annexe III à l'Annexe II.

¹³ Annotation # 5 Grumes, bois sciés et placages, p. ex. pour *Pericopsis elata*.

¹⁴ Voir le paragraphe 18 de la résolution.

¹⁵ <https://www.cites.org/sites/default/files/fra/cop/13/rep/F13-ComIIRep6.pdf>

Conclusions

52. Sur la base des constatations et considérations ci-dessus, le Secrétariat estime que les dates suivantes sont pertinentes pour déterminer comment appliquer les dispositions de la Convention: la date à laquelle l'espèce concernée a été inscrite pour la première fois à l'une des annexes CITES, la date à laquelle le spécimen a été acquis (prélevé dans la nature, né ou élevé en captivité ou reproduit artificiellement), la date de l'autorisation d'exportation, de réexportation, d'importation ou d'introduction en provenance de la mer et la date du contrôle du commerce. Sauf dans le cas où la dérogation prévue au paragraphe 2 de l'Article VII s'applique, le Secrétariat propose que lorsqu'une espèce est transférée de l'Annexe III ou II à l'Annexe I, les spécimens concernés soient soumis aux dispositions qui leur sont applicables au moment de l'exportation ou de l'importation, c.-à-d. que les règles en vigueur soient appliquées aux transactions commerciales en cours. Il ne devrait pas y avoir de traitement "pré-annexe I" pour les spécimens acquis alors que l'espèce était inscrite à l'Annexe II ou à l'Annexe III. Le Secrétariat propose en outre que la même approche s'applique lorsqu'une espèce a été transférée de l'Annexe III à l'Annexe II.
53. Afin de s'assurer que toutes les Parties et autres parties prenantes appliquent cette interprétation, le Secrétariat propose de clarifier ce point dans une résolution. Par le passé, cette clarification a été faite dans la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16), *Application de l'Article VII, paragraphe 2, concernant les spécimens "pré-Convention"*. Toutefois, le Secrétariat considère que la question concerne les implications du transfert d'une espèce d'une annexe à une autre et d'éventuelles "dispositions de transition" qui sont différentes et distinctes de l'utilisation de la dérogation pour les spécimens "pré-Convention". Comme indiqué ci-dessus, le Secrétariat considère également qu'une recommandation dans la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), *Permis et certificats* portant sur la validité des permis et des certificats de réexportation délivrés au cours de la "période de transition" pourrait être utile. Pour répondre aux préoccupations immédiates exprimées à la 69^e session du Comité permanent, le Secrétariat propose d'amender les résolutions Conf. 12.3 (Rev. CoP17) et 13.6 (Rev. CoP16) pour examen par la Conférence des Parties.
54. De plus, le Secrétariat recommande que le Comité permanent soit invité à examiner s'il conviendrait d'élaborer des orientations complémentaires sur ces questions et, dans l'affirmative, si une résolution distincte sur cette question serait appropriée. Cela permettrait également de mieux réfléchir à l'exportation de certains spécimens de bois.
55. Le Secrétariat estime que les projets d'amendements et de décisions proposés ont des incidences sur la charge de travail du Secrétariat ou des Comités, mais aucune incidence budgétaire.

Recommandations

56. Le Secrétariat recommande que la Conférence des Parties:
- a) adopte le projet de décision figurant à l'annexe 1 du présent document;
 - b) adopte la proposition d'amendement de la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), *Permis et certificats* figurant à l'annexe 2 du présent document; et
 - c) adopte la proposition d'amendement de la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16), *Application de l'Article VII, paragraphe 2, concernant les spécimens "pré-Convention"* figurant à l'annexe 3 du présent document.

PROJET DE DÉCISION À EXAMINER À LA COP18

À l'adresse du Comité permanent

- 18.AA Le Comité permanent, avec l'aide du Secrétariat, examine s'il y a lieu d'élaborer des orientations complémentaires concernant la période de transition, incluant la période s'écoulant entre l'adoption d'une proposition de transfert d'une espèce d'une annexe à une autre et l'entrée en vigueur de la nouvelle inscription; et, le cas échéant, présente des amendements à une résolution existante ou un nouveau projet de résolution à la Conférence des Parties à sa 19^e session. Dans ce contexte, le Comité permanent examine, en consultation avec le Comité pour les plantes, s'il y a lieu, si des recommandations spéciales doivent s'appliquer dans le cas d'un transfert d'une espèce d'arbre avec annotation #5 ou d'autres espèces végétales annotées.

AMENDEMENT DE LA RÉOLUTION CONF. 12.3 (REV. COP17)

Nouvelle section IV de la résolution 12.3, **Concernant la délivrance de permis et certificats après le transfert d'une espèce d'une annexe à une autre**

10. DÉCIDE que dans le cas où une espèce est transférée de l'Annexe III à l'Annexe II ou I, ou de l'Annexe II à l'Annexe I, les spécimens concernés sont soumis aux dispositions qui leur sont applicables au moment de leur exportation, réexportation, importation ou introduction en provenance de la mer;
11. RECOMMANDE que, dans le cas d'une proposition d'inscription adoptée par la Conférence des Parties en vue du transfert d'une espèce à l'Annexe I, l'organe de gestion veille à ce que tout permis ou certificat de commerce de cette espèce ne soit valable que jusqu'à la date à laquelle la nouvelle inscription à l'Annexe I entre en vigueur et que cela soit indiqué dans la case 2 du permis.

AMENDEMENT DE LA RÉOLUTION CONF. 13.6 (REV. CoP16)

Au paragraphe 1, insérer le texte suivant en tant que nouvel alinéa:

- c) seuls les spécimens acquis avant la date à laquelle les espèces concernées ont été inscrites pour la première fois aux annexes remplissent les conditions requises pour bénéficier de cette dérogation;

BUDGET ET SOURCE DE FINANCEMENT PROVISOIRES
POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DE RESOLUTIONS 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. Le Secrétariat propose donc le budget et source de financement provisoires suivants.

Le Secrétariat estime que les présentes propositions n'ont aucune incidence budgétaire pour le Secrétariat ou le Comité permanent. Elles auront des incidences sur la charge de travail du Secrétariat et du Comité permanent.