

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

COMMERCE DE SPECIMENS 'PRE-ANNEXE-I'

1. Le présent document a été soumis par la Côte d'Ivoire, le Nigéria et le Sénégal*.

Contexte

2. À la 69^e session du Comité Permanent, le Secrétariat de la CITES a soumis [SC69 Doc. 57](#) sur les pangolins, déclarant :

« [p]our 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 CoP17, le Comité permanent pourrait recommander que les Parties déclarent ces stocks au Secrétariat avant d'autoriser toute transaction à des fins commerciales et fournissent au Secrétariat des copies de tout permis ou certificat délivré pour autoriser ce commerce. Le Comité permanent pourrait aussi recommander que les Parties n'acceptent aucun permis ou certificat délivré pour des stocks obtenus, conformément aux dispositions de la Convention, avant le transfert de toutes les espèces de pangolins à l'Annexe I à la CoP17, à moins que le Secrétariat n'ait vérifié que ces stocks lui ont été déclarés et que le permis ou certificat délivré lui a été fourni. »

3. Autrement dit, l'opinion du Secrétariat était que les spécimens de pangolins acquis avant l'inscription des espèces de pangolins à l'Annexe I devraient être considérés comme des spécimens inscrits à l'Annexe II. De nombreux membres du Comité Permanent et beaucoup de Parties étaient en désaccord avec l'interprétation du Secrétariat. En conséquence, le Comité Permanent a adopté les décisions suivantes, écrites au [SC69 Com. 9](#):

Étant donné l'interprétation divergente de l'Article VII paragraphe 2 et de la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16) quant aux exigences pour le commerce de spécimens, y compris les stocks, des espèces inscrites à l'Annexe I prélevées lorsque l'espèce était inscrite à l'Annexe II ou l'Annexe III, le Comité permanent recommande :

- a) que le Secrétariat prépare un document pour examen à la CoP18, incluant l'information sur les implications associées avec les différentes interprétations ; et
- b) entre temps, et jusqu'à la décision prise lors de la CoP18, les Parties doivent traiter les spécimens, y compris les stocks, des espèces de pangolin de l'Annexe I prélevées quand

* 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.

l'espèce était inscrite à l'Annexe II, comme des spécimens inscrits à l'Annexe I et contrôler leur commerce conformément à l'Article III de la Convention¹.

4. Cette question est d'importance capitale pour de nombreuses espèces de haute valeur, et de ce fait, les pays co-auteurs du présent document le soumettent afin de garantir que les arguments juridiques pertinents ainsi qu'une recommandation en accord avec ces arguments et préoccupations politiques soient disponibles aux Parties pour leur considération.

Discussion

5. La clarté est importante concernant le commerce de spécimens acquis ou stockés lorsque l'espèce était inscrite à l'Annexe II, mais plus tard transférée à l'Annexe I. Des considérations de base, comme les problèmes administratifs ou de mise en vigueur, imposent la nécessité d'une interprétation claire et commune concernant les spécimens dits « pré-Annexe I ».
6. Les Parties ont depuis longtemps affirmé que c'est le moment auquel le commerce prend place qui détermine l'applicabilité de la CITES, et non la date d'acquisition, à l'exception des cas dans lesquels la dérogation « pré-Convention » trouvée à l'Article VII, paragraphe 2, s'applique. De plus, les règles d'interprétation des traités de droit international sont claires : le sens ordinaire et le champ d'application de l'Article VII, paragraphe 2, est restreint et ne prévoit pas l'autorité que suggère le Secrétariat dans le document SC69 Doc. 57. Enfin, l'argument selon lequel cette interprétation viole le principe de non-rétroactivité de la loi est sans fondement.
7. En l'absence de clarté, des problèmes de mise en œuvre apparaissent, en particulier pour certaines espèces sauvages dont la valeur est très élevée, que les Parties s'efforcent de conserver et protéger. En ce qui concerne le commerce des pangolins (*Manis spp.*), par exemple, il serait impossible de distinguer entre les spécimens acquis ou stockés lorsque les pangolins étaient inscrits à l'Annexe II et les spécimens acquis ou stockés lorsqu'ils étaient inscrits à l'Annexe I. Ces problèmes de mise en œuvre sont précisément ce que les Parties ont voulu éviter en convenant que le commerce de tous les spécimens de pangolins soit soumis aux dispositions applicables au moment de l'exportation, de la réexportation, de l'introduction en provenance de la mer, ou de l'importation.
8. De plus, l'interprétation fournie par le Secrétariat au SC69 créerait des incitations perverses à stocker les spécimens proposés pour inscription à l'Annexe I. Les commerçants, voyant la possibilité que le commerce à des fins principalement commerciales puisse être interdit, essaieraient alors d'amasser autant de spécimens que possible dans les 150 jours suivant la publication d'une proposition d'inscription d'une espèce à l'Annexe I. De plus, les commerçants se comporteraient de manière similaire durant les 90 jours après la décision des Parties d'inscrire une espèce à l'Annexe I puisque l'inscription ne prend effet que 90 jours après la décision.

Interprétations précédentes

9. Les Parties ont constamment convenu que la dérogation dite « pré-Annexe I » n'existe pas. Historiquement, les Parties ont adopté cette interprétation dans les résolutions concernant l'Article VII, paragraphe 2.
10. Dans la première de ces résolutions, la Résolution Conf. 4.11, les Parties ont indiqué sans ambiguïté « que les transferts d'une espèce d'une annexe à une autre (...) ne [doivent pas être] pris en considération pour établir la date à partir de laquelle les dispositions de la Convention s'appliquent à un spécimen particulier. »
11. La Résolution Conf. 5.11 a remplacé la Résolution Conf. 4.11. Durant les négociations de la Résolution Conf. 5.11, les Parties ont considéré une proposition venant des Pays-Bas proposant que les spécimens soient commercialisés « conformément aux dispositions applicables à leur date d'acquisition ». Cependant, les Parties ont rejeté cette proposition et ont convenu l'exact opposé, en supprimant les termes « à leur date d'acquisition » pour les remplacer par les termes « au moment de l'exportation, de la réexportation, ou de l'importation ». En conséquence, la Résolution Conf. 5.11 prévoit :

« 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

¹ La République populaire de Chine considère le sous paragraphe b) comme une mesure volontairement plus stricte par rapport au Paragraphe 1 de l'Article XIV de la Convention qui est un droit et pas une obligation pour une Partie.

[doivent être] soumis aux dispositions qui leur sont applicables à la date à laquelle ils sont exportés, réexportés ou importés. »

12. Autrement dit, les Parties ont d'ores et déjà explicitement rejeté l'argument présenté par le Secrétariat lors de la session SC69. Les Parties ont constamment et clairement affirmé que, à part pour les spécimens acquis avant la date d'inscription à n'importe laquelle des Annexes, c'est la date à laquelle le commerce prend place qui détermine l'applicabilité du régime de permis CITES. Dans le cas d'un spécimen acquis alors que l'espèce était inscrite à l'Annexe II mais exporté après que l'espèce soit inscrite à l'Annexe I, les dispositions de l'Article III s'appliquent.
13. La Résolution 13.6 (Rev. CoP16), qui a remplacé la Résolution Conf. 5.11, ne change en rien cette interprétation. Le Secrétariat se méprend quand il argumente que le paragraphe 3 de la Résolution 13.6 (Rev. Cop16) corrobore son interprétation. Au contraire, le paragraphe 3, qui demande aux Parties d'éviter l'acquisition d'un nombre excessif de spécimens d'une espèce avant que l'inscription de cette espèce à l'Annexe I ne prenne effet, contient le même langage que dans la Résolution Conf. 5.11. Ce langage reflète les préoccupations historiques concernant l'accumulation et le commerce de spécimens d'une espèce avant que le classement de cette espèce dans une annexe plus protectrice ne prenne effet. Demander aux Parties d'éviter l'acquisition d'un nombre excessif de spécimens ne peut pas être interprété de manière à contredire des décennies d'entente sur le fait que la Convention s'applique en fonction de la date de commerce, et non la date d'acquisition.
14. L'interprétation du Secrétariat concernant le paragraphe 3 de la Résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16) créant une dérogation non-prévue par le traité contredit le traité lui-même mais également les principes juridiques internationaux concernant l'interprétation des traités. Les dérogations à la CITES devraient être interprétées en accordance avec le droit international, qui prévoit précisément que les dérogations sont interprétées de manière restreinte en tant que règle générale d'interprétation des traités.² L'adage *exceptio est strictissimae applicationis*, qui prévoit que les dérogations devraient être interprétées de manière restreinte, a été appliqué par de nombreux organes internationaux chargés d'interpréter les traités.³ Les Parties devraient considérer cet adage lorsqu'elles interprètent ou appliquent toute déviation aux Articles III, IV, ou V de la CITES.

Le principe de non-rétroactivité n'est pas applicable

15. Les préoccupations selon lesquelles l'interprétation historique des Parties violerait le principe de « non-rétroactivité de la loi » sont tout simplement sans aucun fondement. Ce principe trouve application en droit international et en droit national. Dans le contexte de l'application des traités, ce principe existe pour faire en sorte que les dispositions d'un traité n'engagent pas les Parties concernant des actes ou faits survenus avant l'entrée en vigueur du traité. Le paragraphe 28 de la Convention de Vienne sur le Droit des Traités prévoit :

« A 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 ».

16. Une distinction importante existe lors de l'application de ce principe. Bien que la CITES ne puisse pas changer rétroactivement la légalité d'un acte de commerce dans le passé, elle peut être appliquée aux actes présents ou futurs quelle que soit la date d'acquisition, puisque l'acquisition et le commerce sont deux actes différents. Étant donné que la CITES ne régleme que le commerce, le principe de non-rétroactivité ne s'applique qu'à l'acte de commerce dans le contexte de la CITES. Autrement dit, étant donné que la CITES

² Voir Interprétation de Article 79 du Traité de Paix de 1947 (French/Italian Conciliation Commission) UNRIIAA vol. XIII, p. 397 ("Parmi les règles techniques de l'interprétation des traités, il y a l'adage *exceptio est strictissimae applications*.").

³ Italian-United States Conciliation Commission established under Article 83 of the treaty of Peace with Italy (Italy, United States), Flegenheimer Case—Decision No. 182 of 20 September 1958, UNRIIAA vol. XIV, 383 ("It should be furthermore considered that the provision contained in Article 78, paragraph 9 (a), sub-paragraph 2 of the Treaty of Peace, is a rule of an exceptional character, in that it extends the diplomatic protection of the United Nations to persons who are not their nationals; like every exception, it must be interpreted in a restrictive sense, because it deviates from the general rules of the Law of Nations on this point."); Case Concerning Certain German Interests in Upper Silesia PCIJ, Series A, No. 7, p. 76 (1926), available at https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_07/17_Interets_allemands_en_Haute_Silesie_polonaise_Fond_Arret.pdf ("It should be observed, moreover, that the liability to expropriation of rural property constitutes, under the Geneva Convention, an exception; in case of doubt as to the scope of this exception, its terms must therefore be strictly construed."); and Free City of Danzig case, PCIJ Series A/B, No. 65 at 71 (1935), available at https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_AB/AB_65/04_Decrets-lois_dantzikois_Ordonnance.pdf ("Whereas the second paragraph of the said Article 71 at present constitutes the only exception to the general rule, and as therefore this exception cannot be given a wider application than is provided for by the Rules.").

ne rend pas l'acquisition de spécimens inscrits à une Annexe illégale, le principe de non-rétroactivité ne s'applique pas à l'acquisition dans le passé.

17. Appliqué à la CITES, ce principe signifie que la CITES ne peut pas être interprétée de manière à réglementer le commerce qui a pris place avant son entrée en vigueur. Si un spécimen a été exporté lorsque l'espèce était inscrite à l'Annexe II, l'entrée en vigueur d'une inscription de cette espèce à l'Annexe I ne rend pas cet acte commercial illégal.
18. En droit national, le principe de non-rétroactivité de la loi fait en sorte que des individus commettant une activité légale au moment de l'acte ne puissent pas être poursuivis pour avoir violé une loi rendant cette activité illégale après-coup. Afin d'appliquer ce principe, l'élément capital est la définition de « l'acte », tout comme dans le cas des règles d'interprétation des traités. Dans le cas de la mise en œuvre de la CITES, l'activité concernée est l'acte commercial, c'est-à-dire l'importation, l'exportation, le réexportation, ou l'introduction en provenance de la mer. Si un individu a exporté légalement un spécimen inscrit à l'Annexe II avant l'inscription de l'espèce à l'Annexe I, le principe de non-rétroactivité empêcherait un procureur d'engager des poursuites judiciaires contre cet individu pour exportation illégale après que l'espèce soit inscrite à l'Annexe I. Cependant, en ce qui concerne les spécimens acquis lorsque l'espèce était inscrite à l'Annexe II mais commercialisée alors que l'espèce était inscrite à l'Annexe I, le principe de non-rétroactivité ne s'applique pas. Acquisition et commerce sont deux actes distincts.
19. Qu'il soit considéré comme un principe international d'interprétation des traités ou un principe de droit pénal national, le principe de non-rétroactivité ne signifie pas qu'un individu ayant acquis un spécimen d'une espèce inscrite à l'Annexe II puisse commercialiser cette espèce comme inscrite à l'Annexe I une fois que l'inscription à l'Annexe I entre en vigueur pour cette espèce.

Recommandation

20. Les Parties peuvent s'assurer que cette interprétation soit adoptée en ajoutant le nouveau paragraphe 4 suivant à la Résolution 13.6 (Rev. CoP16) après le paragraphe 3 :
 4. CONVIENT que dans le cas d'une espèce transférée d'une Annexe à l'autre, le commerce des spécimens de cette espèce sera soumis aux dispositions de la Convention applicables à ces spécimens au moment de l'importation, de l'exportation, de l'introduction en provenance de la mer, ou de la réexportation.

4. 5.

OBSERVATIONS DU SECRETARIAT

- A. Le Secrétariat fait référence à son document CoP18 Doc. 49.1, *Conséquences du transfert d'une espèce à l'Annexe I*. Dans ce document, le Secrétariat traite de la question du commerce de spécimens d'espèces qui ont été acquis alors que l'espèce était inscrite à l'Annexe II mais qui sont commercialisés après le transfert de l'espèce à l'Annexe I. C'est ce que l'on appelle les spécimens pré-Annexe I dans le présent document.
- B. Comme les auteurs du présent document, le Secrétariat recommande que le commerce en question soit soumis aux dispositions applicables aux espèces au moment de la transaction (importation, exportation, réexportation ou introduction en provenance de la mer) ; et non au moment de l'acquisition.
- C. Le Secrétariat estime qu'une analogie avec le paragraphe 2 de l'Article VII sur les spécimens pré-Convention n'est pas possible ; la question devrait donc être traitée dans la résolution Conf. 12.3 (Rev. CoP17), *Permis et certificats* (voir document CoP18 Doc. 49.1 pour la proposition elle-même) et non dans la résolution Conf. 13.6 (Rev. CoP16), Application de l'Article VII, paragraphe 2, concernant les spécimens « pré-Convention ». Dans ce document, le Secrétariat recommande en outre que la période de validité des permis d'exportation délivrés tandis que l'espèce était inscrite à l'Annexe II soit limitée à la date d'entrée en vigueur de l'inscription de l'espèce à l'Annexe I.
- D. En s'appuyant sur ce qui précède, le Secrétariat recommande que la Conférence des Parties examine le document CoP18 Doc. 49.1 et les recommandations qu'il contient au lieu d'examiner la recommandation qui se trouve dans le présent document.

BUDGET ET SOURCE DE FINANCEMENT PROVISOIRES
POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DE RESOLUTIONS OU DECISIONS

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.