

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



Soixante-neuvième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 27 novembre – 1 décembre 2017

Questions spécifiques aux espèces

Maintien des annexes

PROCEDURE D'EMISSION DE RESERVES CONCERNANT
LES AMENDEMENTS AUX ANNEXES I, II ET III

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

Introduction

2. Conformément aux dispositions de l'Article XV de la Convention, la Conférence des Parties à la Convention, lors de sa 17^e session (CoP17, Johannesburg, 2016), a examiné les amendements aux Annexes I et II proposés par les Parties. La Conférence des Parties a pris des décisions sur un certain nombre d'amendements aux annexes qui ont été communiquées par la Notification aux Parties No. 2016/063 du 29 novembre 2016.
3. La Notification No. 2016/63 contient également les paragraphes ci-dessous concernant l'entrée en vigueur des amendements et la possibilité pour les Parties de formuler des réserves au sujet des amendements adoptés ;

Conformément aux dispositions de l'Article XV, paragraphe 1, alinéa c), de la Convention, les amendements adoptés à la 17^e session de la Conférence des Parties entrent en vigueur 90 jours après cette session, soit le 2 janvier 2017, pour toutes les Parties à l'exception de celles ayant formulé une réserve conformément au paragraphe 3 de cet article.

Conformément aux dispositions de l'Article XV, paragraphe 3, de la Convention, et durant la période de 90 jours prévue à l'alinéa c) du paragraphe 1 de cet article (soit jusqu'au 2 janvier 2017), toute Partie peut, par notification écrite au gouvernement dépositaire (le gouvernement suisse), formuler une réserve au sujet d'un ou de plusieurs des amendements adoptés à la 17^e session de la Conférence des Parties. Tant qu'une telle réserve n'est pas retirée, cette Partie est considérée comme un État qui n'est pas Partie à la Convention en ce qui concerne le commerce des espèces visées. Les autres Parties appliquent par conséquent les dispositions de l'Article X de la Convention au commerce avec la Partie ayant formulé la réserve.

Réserves tardives

4. Par la Notification aux Parties No. 2017/010 du 26 janvier 2017, le Secrétariat a diffusé des informations de la part du gouvernement dépositaire (le gouvernement suisse) au sujet de l'Article XV, paragraphe 3, de la Convention portant sur les réserves émises au sujet des amendements aux Annexes I et II adoptés à la CoP17.

5. Au sujet de quatre des réserves formulées, la Notification contient la note suivante :

Bien que ces réserves aient été reçues après expiration du délai prévu par la Convention, le gouvernement dépositaire a indiqué que conformément à la pratique établie par d'autres dépositaires en situation semblable, il entend accepter la présentation de ces réserves, sauf objection soulevée par l'une quelconque des Parties à la CITES avant le 24 avril 2017.

6. La Notification indique également que :

*Le Secrétariat a échangé des courriers avec le gouvernement dépositaire au sujet de la pratique consistant à accepter des réserves présentées après expiration du délai prescrit, et ce dans certaines conditions précises. **Il s'agirait de proposer aux Parties qu'en l'absence d'objection formulée dans un délai précis par l'une quelconque des Parties, que cette objection concerne la présentation de la réserve elle-même ou la procédure envisagée, les réserves présentées en retard puissent être acceptées.** Le Secrétariat, en consultation avec le gouvernement dépositaire, soumettra cette question à l'attention du Comité permanent lors de sa prochaine réunion pour obtenir de plus amples précisions. (Soulignement rajouté)*

7. Par la Notification aux Parties No. 2017/029 du 6 avril 2017, le Secrétariat a informé les Parties que le gouvernement dépositaire avait bien reçu des objections au sujet des réserves en question avant expiration du délai prescrit. Par conséquent, le gouvernement dépositaire a informé les Parties que les réserves présentées après la période de 90 jours prévue (à savoir le 2 janvier 2017) ne seraient pas acceptées.

Discussion

8. Comme indiqué dans la Notification de janvier 2017 et sur la base de l'échange de lettres entre le Secrétariat et le gouvernement dépositaire, le Secrétariat soumet cette question à l'attention du Comité permanent pour examen et recommandations éventuelles.

9. Dans sa lettre du 19 janvier 2017, le Secrétariat a estimé que la pratique consistant à accepter des réserves tardives pourrait s'appliquer dans le contexte plus large de l'Article 20 *acceptation des réserves et objections aux réserves* de la Convention de Vienne sur le droit des traités, « à moins que le traité » ne prévoie le contraire. Le Secrétariat a indiqué par ailleurs que dans le cas de la CITES, le traité stipulait explicitement le contraire dans le paragraphe 3 de l'Article XV.

10. Le gouvernement dépositaire a réagi dans une lettre datée du 20 janvier 2017 expliquant que la pratique qui consiste à accepter des réserves tardives en l'absence d'objection est décrite dans le "Précis de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux"¹ comme suit: *En vertu du droit international coutumier en matière de traités, tel qu'il a été codifié par la Convention de Vienne sur le droit des traités, une réserve (si elle est permise) doit être formulée au moment de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'adhésion, etc., ou, sinon, avec l'agrément de toutes les parties intéressées (voir art. 19 de la Convention de Vienne).* Dès lors, le gouvernement dépositaire, dans sa lettre au Secrétaire général de la CITES, est arrivé à la conclusion qu'*une réserve au sujet d'un amendement d'une annexe de la CITES, décidée par une CoP, ne peut être présentée que dans la période de 90 jours prévue ou, sinon, avec l'agrément unanime de toutes les Parties à la CITES. Puisqu'une unique objection suffit pour finalement refuser la réserve, comme ce fut le cas en 2005, l'approche mentionnée ci-dessus n'est rien d'autre qu'une vérification précise de la part du dépositaire que la condition du consentement unanime est tacitement remplie. Il semble qu'une autre approche de la part de la CITES ne serait pas facile à justifier, malgré le délai précis fixé dans l'Article XV, paragraphe 3, de la CITES, en particulier depuis le précédent de 2005.*²

11. En outre, le gouvernement dépositaire a établi que :

Si le dépositaire rejetait simplement les réserves présentées après le délai prévu de 90 jours, il déposséderait les Parties du droit que leur confère le droit international coutumier et conventionnel d'accepter une telle réserve par consentement unanime. Une telle action ne serait pas, à notre avis,

¹ Préparé par la section des traités du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies et disponible à l'adresse : https://treaties.un.org/doc/source/publications/practice/summary_french.pdf

² En 2005, le dépositaire a adopté la même démarche au sujet d'une réserve présentée tardivement par une Partie concernant des amendements décidés à la CoP13.

conforme à l'obligation du dépositaire d'agir de manière impartiale, comme stipulé à l'article 76 paragraphe 2 de la Convention de Vienne. Dans le cadre d'un traité, il revient toujours aux Parties de prendre des décisions et non au dépositaire. La démarche adoptée offre aux Parties la possibilité de s'exprimer sur cette question. Elle est donc conforme, à notre avis, aux tâches et au statut du dépositaire d'un traité. Il serait bien sûr utile qu'à l'avenir, les décisions prises à la CoP de la CITES spécifient explicitement s'il convient de traiter les réserves tardives selon cette pratique ou si, au contraire, elles ne doivent pas être acceptées par principe.

12. Le Secrétariat note que les opinions exprimées par le dépositaire au sujet des réserves telles que réglementées par les articles 19 à 23 de la Convention de Vienne et la pratique coutumière internationale décrite ci-dessus, concernent des réserves tardives qui auraient dû être présentées au moment « de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer » mais qui, pour une raison quelconque, n'ont été officiellement émises qu'à une date ultérieure. Cependant, la question ici concerne les réserves qui sont en fait des objections à l'entrée en vigueur d'un amendement qui concerne la Partie qui émet la réserve.
13. Le Secrétariat a discuté de la question avec la section des traités du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies, qui agit en tant que dépositaire de tous les traités des Nations Unies. Le Bureau des affaires juridiques a soutenu le point de vue du Secrétariat et il a expliqué la différence entre une « réserve » et une « objection à l'entrée en vigueur d'un amendement » ; il a indiqué que la « procédure d'objection » figurant aux Articles XV et XVI permet aux Parties de « se retirer » afin de ne pas être liées par un amendement apporté aux annexes. Toutefois, dans la Convention, la « procédure d'objection » est explicitement appelée « réserve » et est liée, dans la Convention elle-même, à la disposition sur les réserves formulée à l'Article XXIII. En ce qui concerne le Bureau des affaires juridiques, c'est ce qui être l'origine de la démarche entreprise par le dépositaire. Le Bureau des affaires juridiques a également indiqué, qu'en sa qualité de dépositaire, il ne prolongerait jamais le délai concernant des objections à l'entrée en vigueur d'un amendement, notant que les nombreux traités déposés auprès de l'ONU exigent explicitement que de telles notifications d'objection à l'entrée en vigueur d'un amendement soient présentes dans un délai donné. Ces traités ne font pas l'amalgame entre le concept d'objection à l'entrée en vigueur d'un amendement (notification explicite de non consentement à être lié) avec le concept de réserves générales au sujet d'une ou plusieurs dispositions d'un traité ; ils sont traités comme deux concepts juridiques différents.
14. The Convention sur les espèces migratrices (CMS) contient des règles similaires à celles de la CITES dans son Article XI. Le Secrétariat a donc consulté également le gouvernement dépositaire de la CMS (le gouvernement allemand) sur sa pratique. Le gouvernement allemand a répondu qu'il n'avait pas de cas similaire dans ses archives, estimant toutefois qu'il n'accepterait probablement pas, si le cas se présentait, que des réserves à un amendement soient présentées après la date limite mentionnée dans la Convention.
15. Compte tenu du fait que le délai est clairement indiqué au paragraphe 3 de l'Article XV concernant l'émission d'une réserve au sujet d'un amendement, le Secrétariat est d'avis qu'il n'y a pas de raison de s'écarter de ces dispositions et que l'acceptation de réserves tardives compromettrait l'intégrité de la Convention et son fonctionnement. Il en découlerait également une incertitude juridique au sein des Parties et de la communauté réglementée quant au régime régissant le commerce des spécimens d'espèces couverts par une réserve tardive. De plus, la date limite pour émettre des réserves tardives n'est pas indiquée. Il convient également de noter que la CoP au moment de l'adoption d'un amendement a décidé, dans certains cas spécifiques, que l'entrée en vigueur de l'amendement devait intervenir à une date ultérieure aux 90 jours prévus¹. Par ailleurs, il ne semble pas y avoir de pratique établie consistant à accepter de telles « réserves » tardives, comme l'a indiqué le dépositaire des traités de l'ONU dans ses discussions avec le Secrétariat.
16. Le dépositaire de la CITES a indiqué qu'il serait utile qu'à l'avenir, les décisions prises lors de la CoP de la CITES indiquent explicitement s'il convient de traiter les réserves tardives selon cette pratique ou si, au contraire, elles ne doivent pas être acceptées par principe.

¹ Voir par exemple les inscriptions de requins et de raies avec une entrée en vigueur retardée de 12 ou six mois.

Recommandations

17. Sur la base de ce qui précède, le Comité permanent pourrait envisager de proposer à la Conférence des Parties d'amender la résolution Conf. 4.25 (Rev. CoP14), *Réserves* en y ajoutant un paragraphe pour clarifier cette question. Il pourrait aussi envisager d'adopter une décision donnant des orientations complémentaires au depositaire sur les réserves tardives au sujet des amendements.
18. Le Comité permanent peut en outre souhaiter demander au Secrétariat de préparer un projet de proposition pour un tel amendement à la résolution et examiner la nécessité d'élaborer des orientations plus claires pour examen à sa 70^e session.