

La CITES et la protection internationale de la biodiversité

Thomas DELEUIL

Doctorant

Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires,
UMR 6201 (CERIC), France

Thomas DELEUIL : Thomas DELEUIL réalise une thèse de doctorat en droit international public au Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC) sur le statut des pays en voie développement dans les Accords Multilatéraux Environnementaux (AME). Ses recherches sont à la croisée du droit international général, du droit international de l'environnement et du droit international du développement. Il enseigne également au sein de l'Université Paul Cézanne (Aix-Marseille III) en tant que doctorant contractuel chargé de mission d'enseignement.

Résumé

Jusqu'au 25 mars 2010 se tient la 15^{ème} Conférence des Parties (COP) de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), adoptée le 3 mars 1973, reconnue comme instrument protecteur de la biodiversité. Cette Convention, dont le fonctionnement repose entièrement sur l'utilisation combinée d'évaluations environnementales et scientifiques, a su démontrer son effectivité et son efficacité comme instrument de prévention et de régulation du commerce des espèces sauvages. Toutefois, des contradictions voire des conflits peuvent être observés entre les décisions de la CITES et les dispositions de droit primaire ou dérivé d'autres enceintes internationales.

Ainsi, le processus d'édiction et d'adoption des normes CITES fait régulièrement l'objet d'argumentations virulentes de la part de certaines parties qui tentent d'utiliser les décisions de la COP (autorisant ou interdisant le commerce d'espèces sauvages) pour contourner les réglementations issues d'autres instruments internationaux participant à la protection de la biodiversité. Des COP de la CITES aux sessions de la Commission Baleinière Internationale, l'attitude du Japon en est l'exemple le plus frappant !

Les décisions CITES ne sont pas plus épargnées par les difficultés au stade de leur mise en oeuvre. De part leur objet, ces réglementations s'opposent par nature aux principes consacrés par l'Organisation Mondiale du Commerce. Face au libre échange se dressent en effet les restrictions au commerce imposées par la CITES au nom de la protection de la biodiversité. Pourtant, un pont existe entre ces deux enceintes à travers l'article XX g) du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). La possible existence d'un tel conflit de norme rend son étude absolument nécessaire.

Dans le même temps, la CITES connaît un dynamisme certain dans ses relations avec d'autres instruments internationaux ou régionaux. Ainsi, l'ordre du jour de la 15^{ème} COP prévoit notamment la mise en place de synergies avec les initiatives internationales relatives à la biodiversité et d'une stratégie mondiale pour la conservation des plantes, en partenariat avec la Convention sur la Diversité Biologique. De même, alors que la Communauté Européenne n'est pas membre de la Convention, le règlement n°338/97/CE (également appelé « règlement CITES ») retranscrit dans l'ordre communautaire les réglementations CITES tout en élargissant leur portée et en assurant une mise en oeuvre plus efficace. La présente communication reviendra

donc sur la dynamique et les incohérences du système CITES comme enceinte de protection de la biodiversité.

Introduction

La Convention internationale sur le commerce des espèces menacées de faune et de flore sauvages (CITES)¹ fut adoptée le 3 mars 1973 par quatre-vingts États réunis à Washington. Entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975, et modifiée deux fois depuis², elle répond à une menace clairement identifiée par les scientifiques : l'impact du commerce, en constante augmentation, sur la conservation des espèces sauvages; menace toujours actuelle puisque ces activités représentent chaque année plusieurs milliards de dollars³. Ce commerce, dont l'impact sur les espèces vivantes est plus qu'évident – puisqu'on estime à des centaines de millions le nombre de spécimens de plantes ou d'animaux qu'il touche⁴ – est extrêmement difficile à réglementer, notamment du fait de l'importance des échanges illicites. La part de marché des échanges illégaux d'espèces est en effet estimée à 25 % des échanges mondiaux pour un revenu d'environ cinq milliards d'euros⁵. En parallèle, certaines études estiment qu'environ vingt-sept mille espèces disparaissent chaque année, soit environ soixante-quatorze espèces par jour⁶.

Ces chiffres, en constante augmentation depuis 1973 et témoins du déclin mondiale constaté de la biodiversité, démontrent la pertinence de la CITES comme instrument de gestion de la conservation des espèces sauvages. Ainsi le 21 janvier 2009, la Bosnie-Herzégovine y a adhéré, portant à cent soixante-quinze le nombre de Parties à la Convention⁷.

De manière liminaire, il est important de rappeler que la CITES, loin d'être un traité global de protection des espèces sauvages, est une convention portant uniquement sur le commerce international des espèces menacées⁸. Le niveau de « menace », tel qu'envisagé dans le cadre de la CITES, est le résultat d'une équation entre le niveau de conservation des espèces et l'impact sur leurs populations d'une menace anthropique : le commerce. La notion d'« espèce menacée » est alors envisagée sous deux angles distincts : les espèces « *qui sont menacées d'extinction (dont le commerce devrait être interdit) et celles qui ne sont pas encore menacées d'extinction (dont le commerce peut être autorisé)* »⁹. C'est sous l'empire de ces deux qualifications de la menace que seront adoptées les réglementations commerciales adéquates pour les espèces concernées. Si

* Thomas DELEUIL est doctorant contractuel, chargé de mission d'enseignement, au sein du Centre d'Etudes et de Recherches internationales et communautaires – CERIC (CNRS UMR 6201), Université Paul Cézanne Aix-Marseille III.

¹ Cette convention est le plus souvent désignée par le biais de son acronyme anglais, CITES, pour *Convention on International Trade of Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. Dans cet article seront principalement utilisés les termes « CITES » et « Convention de Washington », *RTNU*, vol.993, p.271.

² Amendement de Bonn le 22 juin 1979 et amendement de Gaborone le 30 avril 1983, voir à : [<http://www.cites.org/fra/disc/text.shtml>]

³ La CITES en bref : [<http://www.cites.org/fra/disc/what.shtml>]

⁴ WISENIUS (K.), *Conflicts of Norms and Jurisdictions Between the WTO and MEAs – Including Case-Studies of CITES and the Kyoto Protocol*, University of Gothenburg, 2009, p.47, disponible à : [gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/21070/1/gupea_2077_21070_1.pdf]

⁵ COMTE (F.), « Environmental Crime and the Police in Europe: A Panorama and Possible Paths for Future Action », *European Environmental Law Review*, vol.15, n°7, juillet 2006, p.198.

⁶ WILSON (O. E.), « Extinction la nouvelle vague », *UNESCO Le Courrier*, mai 2000 : [http://www.unesco.org/courier/2000_05/fr/doss13.htm]

⁷ Liste des Parties à la CITES par ordre d'entrée en vigueur : [www.cites.org/fra/disc/parties/chronolo.shtml]

⁸ *Le Monde de la CITES*, n°17, 14 avril 2007, p.14 : [www.cites.org/fra/news/world/17.pdf]

⁹ CITES, *Interprétation et application de la Convention, Réexamen de l'expression « A des fins principalement commerciales »*, COP 8 Doc 8.49 (Rev.), Kyoto, 2 au 13 mars 1992.

l'impact des réglementations CITES sur la gestion de la diversité biologique est évident, il est nécessaire de comprendre que la Convention est avant toute autre chose un instrument économique. La protection induite n'est donc ni spatiale ni uniquement fondée sur des critères biologiques, mais bien la conséquence directe de la gestion d'une activité¹⁰.

En tant que convention de première génération¹¹, la CITES possède un système de fonctionnement relativement simple. Il repose entièrement sur trois annexes dans lesquelles sont listées des espèces en fonction de l'importance de la menace pesant sur leur survie. De ce classement dépend l'autorisation ou l'interdiction du commerce de telle ou telle espèce animale ou végétale.

L'Annexe I recense « *toutes les espèces menacées d'extinction qui sont ou pourraient être affectées par le commerce* »; il ne s'agit donc pas de protéger indifféremment toutes les espèces menacées d'extinction, mais bien seulement celles dont le commerce pourrait causer l'extinction. Pour les espèces citées en Annexe I, le commerce « *ne doit être autorisé que dans des circonstances exceptionnelles* »¹² et est totalement prohibé s'il n'a qu'un but commercial¹³. Au-delà de l'impact du commerce qui doit être démontré, les espèces classées en Annexe I doivent donc être « *menacées d'extinction* ». Un seuil de menace, fondé sur des critères biologiques, a donc été défini : une espèce sera considérée comme menacée d'extinction quand sa probabilité d'extinction sera de 50 % avant cinq ans ou 20 % avant dix ans¹⁴.

L'Annexe II comprend, quant à elle, « *toutes les espèces qui, bien que n'étant pas nécessairement menacées actuellement d'extinction, pourraient le devenir si le commerce des spécimens de ces espèces n'était pas soumis à une réglementation stricte* »¹⁵. Cette Annexe comprend également certaines espèces qui doivent faire l'objet d'une réglementation, afin de rendre efficace le contrôle du commerce des spécimens d'espèces déjà inscrites. Le commerce des espèces de l'Annexe II est en principe autorisé, mais sous réserve d'effectuer toutes les formalités contenues dans l'article IV de la Convention.

L'Annexe III comprend enfin « *toutes les espèces qu'une Partie déclare soumises, dans les limites de sa compétence, à une réglementation ayant pour but d'empêcher ou de restreindre leur exploitation, et nécessitant la coopération des autres Parties pour le contrôle du commerce* »¹⁶.

L'évolution du système CITES est assurée par les amendements apportés aux annexes¹⁷ – amendements votés par les États membres à chaque Conférence des Parties (COP) et qui décident du classement ou déclassé d'une ou plusieurs espèces de telle ou telle annexe – et l'adoption et la modification de résolutions.

¹⁰ KISS (A.), BEURIER (J.-P.), *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 3^{ème} ed., 2000, p.233.

¹¹ Convention prise à la suite de la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement. Les conventions de première génération fonctionnent généralement selon un système d'annexes tel que celui décrit ici.

Le Monde de la CITES, 30^{ème} anniversaire, 14 avril 2007, pp.2-3 :

[www.cites.org/fra/news/world/30_anniversary.pdf]

¹² *Ibidem*.

¹³ Dans les cas où le commerce est autorisé, l'article III CITES précise toutes les formalités à respecter pour procéder aux échanges.

¹⁴ CITES, *Interprétation et application de la Convention, Critères pour les amendements aux annexes*, COP 8 Doc. 8.50, Kyoto, 2-13 mars 1992.

¹⁵ Article II §2 a) CITES.

¹⁶ Article II §3 CITES.

¹⁷ Articles XV et XVI CITES.

De par son ancienneté et ses particularités, la CITES a fait et continue de faire l'objet d'un important nombre d'études sur son effectivité et son efficacité. Or le contrôle de l'efficacité de la Convention ne peut être conduit eu égard à toutes les espèces menacées d'extinction, mais bien uniquement vis-à-vis de l'objet même du texte. De fait, considérer cette Convention comme visant à protéger *toutes* les espèces en voie de disparition serait donc à la fois réducteur et inexact¹⁸.

La question de l'efficacité de la CITES a, le plus souvent, été envisagée sous deux aspects récurrents : l'importance de la science dans le fonctionnement de la Convention d'une part et les applications étatiques de la Convention.

En amont de la prise de décision, le système CITES repose en effet en grande partie sur des avis et informations scientifiques. Les autorisations ou refus d'exporter ou d'importer des spécimens doivent être fondés sur des avis scientifiques¹⁹. Chaque Partie doit d'ailleurs désigner au moins une autorité scientifique de référence²⁰. Le Secrétariat, quant à lui, « [entreprend], *conformément aux programmes arrêtés par la Conférence des Parties, les études scientifiques et techniques qui contribueront à l'application de la présente Convention, y compris les études relatives aux normes à respecter pour la mise en état et le transport appropriés de spécimens vivants et aux moyens d'identifier ces spécimens* »²¹. Enfin, la COP a précisé « *que les propositions d'amendement des Annexes I et II devraient être fondées sur les meilleures informations disponibles* »²² et la pratique démontre que chaque proposition est soutenue par de solides rapports scientifiques fournis par les Parties. Si les évaluations scientifiques biologiques ont donc toujours tenu une place essentielle dans les négociations menées au cours des COP de la CITES, depuis quelques années, les évaluations environnementales occupent une place de plus en plus importante, notamment au travers des évaluations des impacts du commerce d'espèces existant ou futur²³.

La situation, en aval de la prise de décision, est également sujette à questionnement puisque, la CITES n'étant pas *self executing*²⁴, chaque décision doit être, avant toute chose, transposée par les États membres. Une fois les décisions transposées, la question de l'application uniforme des décisions adoptées est également d'importance.

Si ces deux aspects sont toujours d'actualité dans l'étude de l'efficacité de la Convention de Washington, il en est un troisième qui mérite d'être étudié. En effet, le développement effréné de la matière internationale consacrée à l'environnement ne peut que conduire à s'interroger sur les liens juridiques, politiques et scientifiques existant entre la CITES et les autres instruments internationaux relatifs, ou non, à l'environnement et sur l'importance de leur influence sur l'efficacité de la Convention. En reprenant les études menées sur la Convention de Washington et en étudiant son fonctionnement sous cet angle, il apparaît que ces coopérations extérieures

¹⁸ Le Monde de la CITES, n°17, *op. cit.*, p.14.

¹⁹ Articles III, IV et V CITES.

²⁰ Article XI CITES.

²¹ Article XII §2 c) CITES.

²² Résolution CITES Conf. 9.24 (Rev. COP15).

²³ Voir entre autres : CITES, *Mandat pour l'évaluation de l'étude du commerce important*, CoP15 Doc. 19, annexe 3, 2010. CITES, *Questions stratégiques et administratives, Coopération avec d'autres organisations, Synergies entre la CITES et la CBD*, COP 13 Doc 12.1.1, Bangkok, 2 – 14 octobre 2004.

²⁴ SAND (P. H.), « Whither CITES? The Evolution of a Treaty Regime in the Borderland of Trade and Environment », *EJIL*, vol.8, n°1, 1997 p.46.

sont un facteur important de dynamisme, tant pour la CITES que pour ses partenaires (II). Au-delà, elles semblent être également un garde-fou permettant d'éviter certaines contradictions, voire conflits, entre les dispositions de droit primaire ou dérivé de la CITES et d'autres conventions internationales; conflits qui ne manqueraient pas d'amoindrir l'efficacité des instruments considérés (I).

En dehors de l'intérêt technique de cette étude, il convient d'en noter l'apport théorique sous-jacent. En effet, cette « autorégulation » semble alimenter la thèse selon laquelle l'ordre juridique international peut être envisagé comme un système et non comme un ensemble fragmenté.

Cet article reviendra donc sur certaines des coopérations internationales qui participent le plus activement à la vie de la Convention. Une vie qui, comme l'ont illustré la difficulté des négociations lors de la dernière COP²⁵ et la virulence du débat européen sur le classement du thon rouge, est loin d'être aisée.

Le terme « coopérations » sera préféré à tout autre substantif, car il représente à lui seul la pluralité et la diversité des liens développés par la CITES avec d'autres conventions. Ne seront toutefois étudiées que les coopérations développées sur des fondements juridiques par opposition aux coopérations occasionnelles, conduites spontanément par certains organes de ces conventions.

I°) Les coopérations extérieures de la CITES : une gestion commune du risque de conflit de normes

Parmi les entraves susceptibles d'affecter l'efficacité des conventions internationales, le risque de voir des oppositions se développer entre plusieurs textes de force juridique égale est sans conteste l'une des plus importantes. Comment alors assurer l'effectivité d'un traité si un autre, rassemblant les mêmes Parties, conduit au résultat inverse?

De profondes oppositions peuvent en effet exister entre deux textes pourtant en vigueur au même moment, que ce soit au niveau de leurs dispositions de droit primaire (A) ou de droit dérivé (B). La CITES ne fait pas exception à cet état de fait. Les deux exemples les plus frappants de ce risque d'opposition sont l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et la Convention baleinière internationale. En effet, ayant pour objectif la gestion du commerce des espèces menacées, les réglementations CITES souffrent, par principe, d'un risque de contradiction avec les règles du GATT. Quant à la Convention baleinière, si les dispositions du traité sont parfaitement compatibles avec celles de la CITES, les débats conduits au sein des COPs des deux Conventions montrent bien le danger réel de voir se développer un conflit de normes au niveau de leur droit dérivé.

A) Un risque d'opposition de principe : la CITES et l'Organisation mondiale du commerce

Au titre des oppositions concernant la CITES, il en est une qui ne manque pas d'attirer l'œil du juriste : *qui* de la relation entre la Convention de Washington et l'OMC²⁶ ? Quatorze conventions environnementales qui utilisent des mesures commerciales ont été recensées par le Secrétariat de l'OMC, la CITES occupant, de par son objet, une place de premier plan parmi elles²⁷. Le risque

²⁵ 15^{ème} Conférence des Parties de la CITES, Doha, Qatar, 13 mars - 25 mars 2010.

²⁶ Les règles de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce dont il sera question ici figurent dans le *Recueil des Traités des Nations Unies*, vol. 55, p. 187.

²⁷ Note du Secrétariat de l'OMC, *Matrix on Trade Measures Pursuant to Multilateral Trade Agreements*, WT/CTE/W/160/Rev3TN/TE/S/5/Rev1, 16 février 2005.

de conflit entre les normes CITES et les règles du GATT est ici réel puisqu'en plus de réglementer l'import-export des espèces sauvages de faune et de flore menacées d'extinction, la Convention permet aux Parties d'adopter des mesures commerciales plus strictes allant jusqu'à l'interdiction complète du commerce de certaines espèces²⁸. La manière dont ce droit est exercé suscite de nombreuses préoccupations « *quant à savoir si [ces décisions d'interdiction] sont transparentes, nécessaires, équitables, cohérentes et proportionnées* »²⁹, conditions imposées par l'OMC.

Les organes de la CITES (COP et Secrétariat notamment) sont conscients de ces préoccupations et du risque réel que représenterait une opposition entre les règles adoptées et celles du GATT. Ainsi, dans sa *Vision d'une stratégie jusqu'en 2005*, l'objectif 5.1 de la CITES était de : « *veiller à ce que les mesures prises dans le cadre de la CITES soient reconnues et acceptées par l'OMC, et à ce qu'un appui mutuel prévale entre ces organismes dans le processus de prise de décision* »³⁰. Deux décisions antérieures de la CITES précisait que : « *les Parties devraient encourager la coordination entre le Secrétariat et le Secrétariat de l'OMC*³¹ » et que « *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* »³².

Augmentant leur fréquence de réunion depuis le début des années 2000, les organes de la Convention de Washington ont participé à un grand nombre de colloques et de sessions de travail avec les représentants de l'OMC, du PNUE³³ et d'autres accords multilatéraux environnementaux (AME) concernés par ces questions de compatibilité des mesures commerciales qu'ils adoptent aux règles du GATT³⁴. La CITES est également observateur *ad hoc* aux sessions extraordinaires du Comité du commerce et de l'environnement (CCE) de l'OMC et a demandé, en 2007, à obtenir le statut d'observateur au sein du Conseil général de l'OMC. Quoiqu'ayant repoussé la requête du fait d'un blocage du statut d'observateur au sein du Conseil général, l'OMC a reconnu que par son rôle au sein du CCE, la CITES « *a été en mesure d'apporter une contribution précieuse aux négociations actuelles de Doha sur l'environnement*³⁵ ». La CITES a, par la suite, réitéré sa demande d'accession au « *statut d'observateur au Conseil général et aux autres organes de l'OMC que le Comité juge pertinents* »³⁶. Enfin, l'objectif 3.5 de la *Vision de la stratégie CITES pour 2008 à 2013* se penche à nouveau sur la coopération avec les « *autres organisations et accords internationaux traitant des ressources naturelles, afin de parvenir à une approche cohérente et concertée aux espèces pouvant être menacées d'extinction par un commerce non durable* »³⁷.

²⁸ Article XIV §1 CITES.

²⁹ CITES, *Interprétation et application de la Convention, Questions générales de respect de la Convention, Mesures internes plus strictes*, 54^{ème} Session du Comité Permanent SC54 Doc. 37 (Rev. 1), Genève, 2 – 6 octobre 2006.

³⁰ Le texte intégral de la *Vision d'une stratégie jusqu'en 2005* est disponible ici : [\[http://www.cites.org/fra/resources/pub/strategic_vision.pdf\]](http://www.cites.org/fra/resources/pub/strategic_vision.pdf)

³¹ Décision 10.11 CITES, 1997. Décision qui n'est plus en vigueur aujourd'hui.

³² Décision 10.12 CITES, 1997. *Id.*

³³ Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

³⁴ Voir entre autres : CITES, *Interprétation et application de la Convention, Questions générales de respect de la Convention*, 12^{ème} Session de la Conférence des Parties, CoP12 Doc. 18 (p.6) et Doc. 26 (p.3), Santiago, 3 – 15 novembre 2002.

³⁵ CITES, *Questions stratégiques et administratives, Coopération avec l'Organisation Mondiale du Commerce*, 55^{ème} Session du Comité permanent SC55 Doc. 9, p.1, La Haye, 2 juin 2007.

³⁶ CITES, *Questions stratégiques et administratives, Coopération avec l'Organisation Mondiale du Commerce*, 57^{ème} Session du Comité permanent SC57 Doc. 12, p.1, Genève, 14 – 18 juillet 2008.

³⁷ Résolution CITES Conf. 14.2, 2007 : *Vision de la stratégie CITES pour 2008 à 2013*.

À ce jour, grâce notamment à ces efforts de concertation menés par les organes de l'OMC et de la CITES, aucun panel de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC n'a été appelé à se prononcer sur la conformité des règles de la Convention de Washington avec le GATT. Toutefois, la question demeure largement ouverte et fait l'objet de diverses réflexions.

L'inclusion de mesures touchant au commerce dans les accords environnementaux n'est pas expressément interdite par les règles du GATT aussi longtemps que ces mesures sont prises dans l'unique but de protéger l'environnement et/ou la vie et la santé humaines et qu'elles sont compatibles avec les règles de l'Organisation ou correspondent aux exceptions posées à ces règles³⁸. Ce droit a été affirmé à de nombreuses reprises par les panels ainsi que l'Organe d'appel, et ce, depuis l'affaire *États-Unis - Normes concernant l'essence* en 1996. L'article XX du GATT précise certaines de ces exceptions, dont deux sont relatives aux mesures commerciales prises selon un objectif de protection de l'environnement et de la santé humaine. Il dispose en effet que : « *Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures : [...] b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux; [...] g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales.* »

Les affaires *États-Unis - Normes concernant l'essence*³⁹, *Thon-Dauphin I*⁴⁰, *Thon-Dauphin II*⁴¹, *Crevettes-Tortues*⁴² et *Amiante*⁴³ notamment, ont montré à quel point l'interprétation du chapeau et des alinéas b) et g) de l'article XX pouvait être complexe et controversée. Une chose est certaine cependant : les panels et l'Organe d'appel ne sont pas « *anti-AME*⁴⁴ » et donc pas « anti-CITES ». Le panel du GATT qui s'est prononcé dans l'affaire *Thon-Dauphin I* a en effet précisé que les dauphins pouvaient être protégés par le jeu d'accords internationaux⁴⁵. Il a toutefois rejeté la thèse de l'extraterritorialité de l'article XX⁴⁶. Le panel qui s'est prononcé dans l'affaire *Thon-Dauphin II* a adopté une conclusion différente qui semble indiquer que « *l'article XX peut*

³⁸ MATHUR (A.) & DANG (S.), « Multilateral Environmental Agreements versus World Trade Organization System: A Comprehensive Study », *AJEB*, vol.1, 2009.

³⁹ *États-Unis - Normes concernant l'essence nouvelle et ancienne formules*, Rapport du Groupe spécial du 29 janvier 1996, WT/DS2/R, Rapport de l'Organe d'appel du 22 avril 1996, WT/DS2/AB/R.

⁴⁰ *États-Unis - Restrictions à l'importation du thon*, Rapport du Groupe spécial non adopté distribué le 3 septembre 1991, plainte déposée par le Mexique, DS21/R.

⁴¹ *États-Unis - Restrictions à l'importation du thon*, Rapport du Groupe spécial non adopté distribué le 16 juin 1994, plainte déposée par la CEE et les Pays-Bas, DS29/R.

⁴² *États-Unis - Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevette*, Rapport de l'Organe d'appel du 12 octobre 1998, WT/DS58/AB/R. *États-Unis - prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, recours de la Malaisie à l'article 21:5 du Mémoire d'accord sur le règlement des différends*, rapport de l'Organe d'appel, 22 octobre 2001, WT/DS58/AB/RW.

⁴³ *Communautés européennes - Mesures affectant l'amiante et les produits en contenant*, Rapport du Groupe spécial, 18 septembre 2000, WT/DS1353/R ; rapport de l'Organe d'appel, 12 mars 2001, WT/DS1353/AB/R.

⁴⁴ BIRNIE (P.), BOYLE (A.), REDGWELL (C.), *International Law & the Environment*, 3rd ed., Oxford University Press, 2009, p.767.

⁴⁵ *États-Unis - Restrictions à l'importation du thon* (1991), *supra*, § 5.28 (non adopté).

⁴⁶ *États-Unis - Restrictions à l'importation du thon* (1991), *supra*, § 5.26 et 5.31 (non adopté).

avoir un effet extraterritorial, mais pas extra-juridictionnel »⁴⁷. Le panel et l'Organe d'appel de l'OMC, dans l'affaire *Crevettes-Tortues*, se sont prononcés en faveur des traités environnementaux. L'Organe d'appel semble en effet confirmer que les membres de l'OMC ont la possibilité de prendre des mesures extraterritoriales pour la protection des ressources naturelles à condition qu'ils le fassent en application d'un accord environnemental⁴⁸.

Parallèlement, en 2006, la CITES notait la déclaration du Directeur général de l'OMC, prononcée lors de la Semaine verte 2006 de la Commission européenne : « *Nous savons tous que l'action unilatérale [pour protéger l'environnement], [...], devrait être évitée. Soutenons donc les accords environnementaux multilatéraux.* » En plus de citer de nombreuses fois la CITES comme instrument protégeant le patrimoine biologique, Pascal Lamy ajoutait que « *l'Organe d'appel de l'OMC a confirmé à maintes reprises qu'il ne fallait pas interpréter les règles de l'OMC sans tenir compte des autres législations* »⁴⁹.

L'incertitude demeure cependant quant à la compatibilité réelle des AME du type CITES avec les règles du GATT. Certains auteurs pensent que deux des solutions possibles pour mettre un terme à cette zone d'ombre pourraient être : amender l'article XX en y ajoutant un alinéa spécifique aux AME ; ou adopter une interprétation collective de cet article qui validerait les AME existants, dont la CITES, et constituerait un exemple pour ceux à venir⁵⁰. Ces solutions, de même que beaucoup d'autres, restent cependant d'ordre doctrinal et le flou demeure quant à la position qu'adopterait un panel en cas d'opposition entre une réglementation issue d'une convention telle que la CITES et les règles du GATT. L'affaire *Crevettes-Tortues* semble avoir apporté quelques éclaircissements, toutefois, dans l'affaire des *Produits biotechnologiques*⁵¹, le groupe spécial semblait sous-entendre que pour qu'un AME soit pris en compte, encore faudrait-il que tous les membres de l'OMC en soient membres⁵²... Pour certains, il est probable que la tâche de coordination des AME utilisant des mesures touchant au commerce avec les règles du GATT reviendra avant tout aux panels et à l'Organe d'appel⁵³. Apparaît alors l'importance des relations et des travaux menés conjointement par la CITES et l'OMC. Cette coopération semble en effet être pour l'instant le moyen le plus sûr d'éviter tout conflit de normes et donc l'intervention de l'ORD.

Au-delà des oppositions de principe qui pourraient entraver l'efficacité de la CITES si elle se trouvait en contradiction avec les règles de droit primaire d'un autre régime, tel que celui de l'OMC, des conflits peuvent également se former par l'opposition de dispositions de droit dérivé adoptées dans le cadre de différentes conventions. Ce risque de conflit, souvent dû à la position irréductible de certains États parties, est un écueil récurrent entre la CITES et l'une des plus

⁴⁷ BIRNIE (P.), BOYLE (A.), REDGWELL (C.), *op. cit.*, p.771.

⁴⁸ BIRNIE (P.), BOYLE (A.), REDGWELL (C.), *op. cit.*, p.767.

⁴⁹ CITES, *Questions stratégiques et administratives, Coopération avec l'Organisation Mondiale du Commerce*, 54^{ème} Session du Comité permanent SC54 Doc. 11, p.3, Genève (Suisse), 2 – 6 octobre 2006.

⁵⁰ BIRNIE (P.), BOYLE (A.), REDGWELL (C.), *op. cit.*, p.768.

⁵¹ *Communautés européennes – Mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques*, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R.

⁵² MALJEAN-DUBOIS (S.), « Le spectre de l'isolation clinique: quelle articulation entre les règles de l'OMC et les autres instruments et principes internationaux? », *REDE*, n°2, 2008, pp. 159-169.

⁵³ BIRNIE (P.), BOYLE (A.), REDGWELL (C.), *op. cit.*, p.769.

anciennes conventions internationales relatives à l'environnement : la Convention baleinière internationale⁵⁴.

B] Des risques d'opposition dans la mise en œuvre : la CITES et la Convention baleinière internationale

La Convention baleinière, ou plus précisément la Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine⁵⁵ et son protocole, furent adoptés le 2 décembre 1946 par quinze États réunis en conférence à Washington. Elle entre en vigueur l'année suivante et constitue l'un des premiers traités internationaux modernes consacrés à un enjeu environnemental. Parmi les quelques rares précédents, il en est possible de citer le « droit commun » issu de la sentence arbitrale sur les phoques à fourrure⁵⁶ ou les conventions de Londres⁵⁷.

Avant d'aller plus avant, il convient de noter que, de la même façon que pour la CITES, la Convention baleinière ne constitue pas un instrument de protection globale des grands cétacés. Les premiers traités environnementaux sont en effet caractérisés par leur visée « utilitariste », voire mercantiliste; en tout état de cause « anthropocentrée »⁵⁸, la protection des espèces passant par l'imposition de prohibitions ou restrictions de chasse ou de capture des animaux visés⁵⁹. De fait, le mandat de la Convention baleinière, décrit dans le dernier paragraphe de son préambule, s'organise autour d'un double objectif : la conservation efficace des stocks de grands cétacés et le développement ordonné de l'industrie baleinière. Dans les années 1990, la CBI a élargi ce mandat initial en y ajoutant la gestion des stocks de petits cétacés (orques, dauphins, marsouins...).

À l'heure actuelle, la grande majorité des espèces de grands cétacés concernés par la chasse est inscrite à l'Annexe I de la CITES⁶⁰ ce qui signifie que les spécimens de ces espèces ne peuvent en aucun cas être échangés à titre commercial et qu'en dehors de ce commerce, les échanges ne doivent être autorisés que dans des « circonstances exceptionnelles »⁶¹.

Dans le cadre de la Convention baleinière, la chasse commerciale des grands cétacés est totalement interdite depuis l'entrée en vigueur en 1986 du moratoire sur la chasse commerciale adopté en 1982. Aujourd'hui encore, elle demeure prohibée par le jeu des renouvellements quadriennaux du moratoire⁶².

⁵⁴ La Convention baleinière internationale possède le même acronyme, CBI, que son organe principal : la Commission baleinière internationale. Cet acronyme sera donc utilisé pour désigner la Commission et les termes « Convention baleinière » pour désigner la Convention.

⁵⁵ Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine, *RTNU*, vol.161, p.75.

⁵⁶ *Sentence entre les États-Unis et le Royaume-Uni relative aux droits de juridiction des États-Unis dans les eaux de la mer de Behring et à la préservation des phoques à fourrure*, Décision du 15 août 1893, *RSA*, Vol.XXVIII, p.263.

⁵⁷ Convention de Londres visant à garantir la conservation de diverses espèces d'animaux sauvages d'Afrique utiles à l'homme ou inoffensives (1900). Convention de Londres relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel (1933).

⁵⁸ KISS (A.), BEURIER (J.-P.), *op. cit.*, p.14.

⁵⁹ BOWMAN (M.) & REDGWELL (C.), *International Law and the conservation of biological diversity*, Kluwer Law International, 1996.

⁶⁰ Annexes I, II et III CITES contenant les noms d'espèces classées :

[<http://www.cites.org/fra/app/appendices.shtml>]

⁶¹ Article II §1 CITES.

⁶² Paragraphe 10(e) du Protocole de la Convention baleinière.

Une réelle coopération scientifique et juridique s'est développée entre les deux instruments. Ainsi en 2000, la CITES adopte une résolution sur « *la conservation des grands cétacés, le commerce des spécimens de grands cétacés et les relations avec la Commission baleinière internationale* » prévoyant notamment que toutes les informations utiles obtenues par ses États membres devaient être transmises à la Commission baleinière⁶³. De son côté, dans sa résolution 2004-5⁶⁴, la CBI rappelle ses échanges de longue date avec « *entre autres la CITES, la CMS*⁶⁵... ». Cette coopération est même qualifiée « *d'appréciable* »⁶⁶.

Il faut cependant prendre en compte les zones d'ombres qui entachent ce tableau idyllique. En matière de cétacés, certains États multiplient les actions afin de préserver leurs activités de chasse à la baleine. Ces États sont le Japon, la Norvège et l'Islande. À eux trois, ils menacent le maintien des protections actuelles dont bénéficient les cétacés, mais également le fonctionnement serein de la CBI et de la CITES.

En effet, utilisant le droit d'objection reconnu à chaque État⁶⁷, la Norvège et l'Islande ont rejeté le moratoire de 1986 et continuent donc à pratiquer la chasse commerciale⁶⁸. Le Japon, qui avait également objecté au moratoire, a retiré son objection, mais conduit depuis des campagnes de chasse à but scientifique, permises par l'article VIII de la Convention baleinière. L'Islande, en plus de ses campagnes de chasse commerciale, pratique comme le Japon la chasse scientifique. La permission de chasse accordée par l'article VIII doit être justifiée par un intérêt scientifique ; toutefois, les États qui pratiquent cette chasse sont libres d'utiliser ensuite les produits de leur chasse de la façon dont ils le souhaitent. Le Japon s'en sert donc pour alimenter son marché national. Les permis de chasse scientifique étant délivrés par les États membres eux-mêmes, cela permet aux titulaires desdits permis de chasser un nombre illimité de baleines⁶⁹.

Il faut également noter que ces trois pays chasseurs ont posé des réserves sur la totalité des inscriptions de cétacés qu'ils chassent⁷⁰. La pratique des réserves et du droit d'objection constitue donc, de fait, un danger tant pour la CITES que pour la CBI puisque les trois États étant, pour ainsi dire, « déliés de leurs obligations concernant les cétacés » à l'égard des deux instruments, la coopération installée et les réglementations de l'une comme de l'autre se révèlent inefficaces.

Mais au-delà de cette pratique, une autre menace importante survient parfois dans les relations entre la CITES et la CBI. Face à l'échec de leurs tentatives de faire suspendre le moratoire par la Commission, certains États comme le Japon, liés par le texte de 1986 depuis le retrait de son objection, n'hésitent pas à agir devant la CITES, demandant à ce que certains cétacés soient

⁶³ Résolution CITES Conf. 11.4 (Rev. CoP12), 2000 : [<http://cites.org/fra/res/11/11-04.shtml>]

⁶⁴ *IWC Resolution 2004-5, 2004: Resolution on possible synergies with global environmental facility*. Toutes les résolutions de la CBI sont disponibles ici : [<http://www.iwcoffice.org/meetings/meetingsmain.htm>]

⁶⁵ CMS, acronyme anglais pour *Convention on Migratory Species*. Il s'agit de la Convention de Bonn de 1979 sur les espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, RTNU, vol.1651, p.333.

⁶⁶ *IWC Resolution 2004-5, op. cit.*

⁶⁷ Article V al.3 de la Convention baleinière.

⁶⁸ La Commission baleinière internationale, Site du Ministère des Affaires Etrangères français : [<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/14358/index.html>]

⁶⁹ International Fund for Animal Welfare (IFAW), *In the name of science, a review of scientific whaling*, mai 2006, p.3

⁷⁰ Liste des réserves de la CITES : [http://www.cites.org/fra/app/reserve_index.shtml]

retirés de l'Annexe I⁷¹. L'enjeu est le suivant : l'Annexe I interdit l'import-export de spécimens dans un but uniquement commercial. De fait, tout commerce de leurs produits dérivés est également prohibé. Le Japon ne pratique qu'une chasse scientifique, autorisée par l'article VIII de la Convention baleinière, mais ne peut donc, du fait du jeu de l'Annexe I, utiliser les produits de sa chasse (viande de baleine et produits dérivés) que sur le sol nippon. Si la CITES décidait de déclasser certains grands cétacés de l'Annexe I vers l'Annexe II, le Japon pourrait donc développer à loisir un commerce de produits dérivés baleiniers sans pour autant violer le moratoire de 1986, puisqu'aux yeux de la CBI, il ne pratique qu'une chasse à but scientifique.

Ayant perçu le danger, la CBI, à l'initiative du Royaume-Uni, a adopté en mai 2007 une « *résolution sur la CITES* » rappelant l'inscription de toutes les espèces de grandes baleines sur la Liste Rouge de l'UICN⁷² et l'importance, pour leur sauvegarde, de leur maintien en Annexe I⁷³. Conformément au mandat de protection des espèces sauvages menacées par le commerce et sous l'influence de sa résolution de 2000, les membres de la CITES ont rejeté, lors de la COP de 2007, les propositions de décisions japonaises⁷⁴ qui, si elles avaient été adoptées, n'auraient pas entraîné le déclassement des espèces de grands cétacés de l'Annexe I, mais auraient pu constituer un premier pas dans cette direction⁷⁵.

À l'heure actuelle, la CITES et la CBI fonctionnent toujours en coopération pour protéger les espèces menacées de grands cétacés. Ainsi, une décision adoptée lors de la quatorzième COP de la CITES précise qu'aucune « revue périodique », c'est-à-dire aucun examen en vue d'un possible déclassement, des grandes baleines n'interviendra tant que le moratoire de la CBI sera en vigueur⁷⁶.

Ces quelques développements mettent en exergue les écueils qui grèvent ou menacent l'efficacité de la Convention de Washington. La contradiction des dispositions de la CITES avec celles de l'OMC pourrait entraîner de graves paralysies de l'action de la première et l'exemple japonais prouve que des oppositions de droit dérivé, sans pour autant bloquer l'action de la Convention, pourraient être tout aussi contre-productives et dès lors dommageables pour l'environnement. De plus, il convient de noter qu'il n'a été question ici que de trois régimes; or le nombre de conventions, pour la seule matière environnementale, est aujourd'hui estimé à plus de deux cent soixante⁷⁷.

Les exemples de l'OMC et de la CBI montrent cependant que la coopération entre différentes enceintes internationales peut se révéler extrêmement importante puisqu'elle permet à différents instruments et régimes de s'appliquer sans incohérence majeure. Consciente de ce fait, la CITES

⁷¹ CITES, *Interprétation et application de la Convention, Commerce d'espèces et questions de conservation Cétacés*, COP14 Doc. 51, La Haye, 3 – 15 juin 2007. CITES, Examen des propositions d'amendement des annexes I et II ; entre autres : Proposition 11.16, Proposition 11.17 de 2000 et Proposition 12.4 de 2002.

⁷² UICN : l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature qui maintient depuis sa création une « liste rouge » des espèces menacées. Cette liste constitue un inventaire mondial particulièrement complet de l'état de conservation global des espèces végétales et animales et a notamment servi de fondement aux négociations qui ont abouti à l'adoption de la CITES. Elle ne possède toutefois qu'une valeur indicative.

⁷³ *IWC Resolution 2007-4, 2007: Resolution on CITES*.

⁷⁴ CITES, *Interprétation et application de la Convention, Commerce d'espèces et questions de conservation Cétacés*, op. cit.

⁷⁵ IFAW, « La CITES repousse les tentatives du Japon de rouvrir le commerce de viande de baleine et Hong Kong récompensé par INTERPOL », 6 juin 2007 :

[http://www.ifaw.org/ifaw_france/media_center/press_releases/06_06_2007_19046.php]

⁷⁶ Décision 14.81 CITES, 2007.

⁷⁷ Pr Calestous Juma in, *Chair's Report of the Intersessional Meeting on the Future of IWC*, Heathrow, 6-8 Mars 2008, p.2

n'hésite pas à développer, entretenir et améliorer un grand nombre de synergies avec d'autres instruments consacrés à la protection de l'environnement.

II°) Les coopérations de la CITES : facteur de dynamisme et de rayonnement

Au-delà de tout risque de contradiction ou de conflit de normes, les coopérations internationales développées par la CITES apparaissent également comme un important facteur de dynamisme, d'efficacité et de rayonnement de la Convention et de ses partenaires.

Les exemples les plus représentatifs de cette dynamique sont les synergies développées avec les autres grandes conventions environnementales telles que la Convention sur la diversité biologique et la Convention sur les espèces migratrices (A). De surcroît, et bien que ne constituant pas une coopération au sens de celles présentées dans cet article, l'application régionale de la Convention en Europe et les liens développés avec l'Union européenne constituent un facteur supplémentaire important d'efficacité (B).

A) Les synergies de la CITES : les exemples de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention sur les espèces migratrices

Aux côtés de la CITES, deux grandes conventions de protection des espèces sont la Convention de Bonn de 1979 sur les espèces migratrices et la Convention sur la diversité biologique de 1992⁷⁸. Il n'est donc pas étonnant que la CITES ait recherché à collaborer avec les organes de ces deux instruments.

Le premier de ces instruments, contrairement à la CITES et bien qu'étant plus un « *traité-cadre* »⁷⁹ qu'un instrument contraignant, reste un véritable traité de protection des espèces, reposant également sur un système d'annexes. L'Annexe I contient la liste des « *espèces migratrices en danger* »⁸⁰ et l'Annexe II les espèces migratrices « *dont l'état de conservation est défavorable* » et qui « *nécessitent la conclusion d'accords internationaux pour leur conservation et leur gestion* »⁸¹. La seule disposition réellement contraignante contenue dans le texte de la CMS est l'interdiction de tout prélèvement de spécimens d'espèces inscrites en Annexe I⁸². La protection des espèces de l'Annexe II est laissée à la charge des États qui doivent conclure des accords régionaux pour la protection des espèces migratrices traversant leur territoire.

Le second, quant à lui, fût l'un des principaux accords adoptés en 1992 dans le cadre du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro et se veut un texte de protection globale de la biodiversité. Pour se faire, la CBD fixe trois objectifs à respecter : « *la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation de ses ressources génétiques* »⁸³.

Afin d'atteindre leurs objectifs communs, la CITES et la CBD ont signé en 1996 un Memorandum d'accord destiné à promouvoir la coopération institutionnelle, l'échange d'expériences et d'informations, la coordination des programmes de travail et les actions

⁷⁸ La Convention sur la diversité biologique sera désignée par son acronyme anglais CBD pour : *Convention on Biological Diversity, RTNU*, vol. 1760, p. 79.

⁷⁹ KISS (A.), « Les traités-cadre : une technique caractéristique du droit international de l'environnement », *AFDI*, vol. XXXIX, 1993, pp. 792-797

⁸⁰ Article III CMS.

⁸¹ Article IV CMS.

⁸² Article III §5 CMS.

⁸³ Mandat de la CBD : [<http://www.cbd.int/convention/guide.shtml>]

conjointes de conservation⁸⁴. Afin d'assurer l'effectivité de cet accord, la COP de la CBD a adopté la même année une décision, relative aux « *Relations de la Convention avec la Commission du développement durable et les conventions intéressant la diversité biologique, d'autres accords, institutions et processus internationaux pertinents* », dans laquelle elle demande notamment aux « *correspondants nationaux* » des deux conventions de « *coopérer à l'application des dispositions de ces conventions au niveau national afin d'éviter les doubles emplois* »⁸⁵.

En 2001, le Memorandum a été amendé. Un article 5 bis y a été ajouté, enjoignant aux Parties de « *développer des plans de travail pour la mise en œuvre d'actions conjointes* »⁸⁶.

En 2004 s'est tenu en Allemagne un colloque d'experts pour la promotion des synergies entre la CBD et la CITES. L'accent a notamment été mis sur l'effet bénéfique qu'engendre une telle coopération. Ainsi pour les experts, « *CITES trade provisions provide a potential vehicle for managing trade in fauna and flora in the context of achieving CBD-related goals* »⁸⁷. La même année, la CITES a repris à son compte ces conclusions dans le cadre d'une « *meilleure synergie dans l'application de la CITES et de la CBD* »; et la question était à nouveau à l'ordre du jour en 2005⁸⁸.

L'une des principales actions développées grâce à la synergie entre la CITES et la CBD est certainement la *Stratégie globale pour la conservation des plantes* adoptée par la CBD en 2002⁸⁹; les premiers résultats étant prévus pour 2010. L'objectif principal est de « *conjuguer les efforts en vue d'enrayer l'appauvrissement de la diversité végétale* »; appauvrissement bien moins connu du grand public que celui de la diversité animale.

Consciente du fait que la CITES a inscrit, dans ses annexes, un grand nombre de végétaux, la CBD dès 2000, c'est-à-dire avant même d'avoir adopté la *Stratégie*, demandait à son secrétariat de « *se mettre en liaison avec les organisations compétentes, notamment [...] la CITES [...] afin de rassembler une information concernant la conservation des plantes* »⁹⁰.

La Convention de Washington a répondu présente à l'appel de la CBD et, en plus de fournir les informations nécessaires à la poursuite des études sur l'état de conservation des végétaux, a adopté plusieurs décisions demandant au Comité pour les plantes de travailler en collaboration avec la CBD. Ainsi, une décision de 2004 précise que « *le Comité pour les plantes établira, dans ses activités et collaborations, des liens avec la Stratégie mondiale pour la conservation des plantes adoptée par la CBD, en particulier pour ce qui est de l'objectif XI qui dispose qu'« aucune espèce de flore sauvage n'est menacée par le commerce international », ainsi qu'avec les autres questions intéressant la CBD* »⁹¹. Une décision de 2007 reprend exactement les mêmes termes en ajoutant « [...] et d'autres questions relatives aux espèces de la flore

⁸⁴ CBD, *Memorandum of understanding between the secretariat and the secretariat of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)*, 24 mars 1996 : [<http://www.cites.org/common/disc/sec/CITES-CBD.pdf>]

⁸⁵ CBD, COP 3 Décision III/21, 1996. Toutes les décisions de la CBD sont disponibles à l'adresse : [<http://www.cbd.int/convention/cops.shtml>]

⁸⁶ CBD, *Amendment to the Memorandum of cooperation between the secretariats to CITES and CBD*, 2001.

⁸⁷ CBD, *Promoting CITES-CBD Cooperation and Synergy*, Proceedings of the Workshop 20 – 24 April 2004, p.11

⁸⁸ CITES, *Questions stratégiques et administratives, Synergie entre la CITES et la Convention sur la Diversité Biologique*, 53^{ème} session du Comité permanent, SC53 Doc. 8.1, Genève, 27 juin – 1^{er} juillet 2005.

⁸⁹ CBD, COP 6 Décision VI/9, 2002.

⁹⁰ CBD, COP 5 Décision V/10, 2000.

⁹¹ Décision 13.8 CITES, 2004.

inscrites aux annexes CITES ; le Secrétariat communique les résultats de son travail accompli dans le cadre du mémorandum d'accord avec le Secrétariat de la CDB »⁹².

La *Stratégie* ne fonctionne pas encore à plein régime, toutefois les efforts fournis pour atteindre certains objectifs, tels que la sensibilisation du public ou le renforcement des échanges d'informations et d'expériences, produisent déjà des résultats. De fait, dans une décision adoptée en 2010, la CITES donne mandat au Comité pour les plantes pour collaborer avec la *Stratégie* de la CBD : « *et sur tout processus établi pour développer la Stratégie après 2010, à condition qu'il se rapporte à la CITES, ainsi que sur d'autres questions relatives aux espèces végétales inscrites aux annexes CITES; le Secrétariat communique la contribution apportée par la CITES dans le cadre du mémorandum d'accord avec le Secrétariat de la CDB »⁹³.*

Dans le but de mener des actions complémentaires, les secrétariats de la CITES et la CMS ont également conclu en 2002 un Memorandum d'accord encourageant notamment la coopération institutionnelle, l'échange d'expériences et d'informations et la coordination des programmes de travail⁹⁴. L'alinéa 7 du préambule de ce Memorandum rappelle en effet que « *les activités de la CITES concernent les espèces migratrices et des questions également couvertes par la CMS ou ses accords secondaires* ». L'accord fut amendé en 2005 pour inclure la « *CITES/CMS List of Joint Activities 2005-2007* » destinée à faciliter la mise en œuvre du Memorandum et ainsi préciser la coopération⁹⁵.

L'un des principaux apports de cette coopération a été l'harmonisation de la nomenclature et de la taxonomie. En effet en 2007, lors de sa 57^{ème} Session, le Comité permanent de la CITES avait déjà convenu qu'il fallait commencer à travailler avec la CMS à la normalisation de la nomenclature. Les deux Secrétariats ont donc préparé un document sur la taxonomie et la nomenclature de la faune inscrite aux annexes des deux conventions à transmettre au Conseil scientifique de la CMS. Le document ayant été accueilli favorablement par le Conseil scientifique, la COP a adopté une recommandation⁹⁶ qui dispose que la nomenclature utilisée par la CMS pour les mammifères terrestres suivra celle de la CITES, et a demandé au Conseil scientifique de la CMS d'envisager de faire de même pour les oiseaux.

A l'inverse, concernant les mammifères marins, la CMS a préféré une autre référence de nomenclature normalisée et a demandé au Comité pour les animaux de la CITES d'examiner cette référence. Dans une résolution sur la nomenclature normalisée adoptée en 2002 mais revue en 2010⁹⁷, la CITES a annexé une « *liste des références normalisées adoptées par la Conférence des Parties* » dans laquelle figurent les nouvelles désignations de deux espèces de cétacés mises en avant par la CMS.

Cet apport, non négligeable d'un point de vue scientifique, a notamment été suivi par la CBI dans son recensement des populations baleinières.

⁹² Décision 14.15 CITES, 2007.

⁹³ Décision 15.19 CITES, 2010.

⁹⁴ CITES, *Memorandum of understanding between the Secretariat of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) and the Secretariat of the Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS)*, 18 septembre 2002 : [<http://www.cites.org/common/disc/sec/CITES-CMS.pdf>]

⁹⁵ *Annex to the Memorandum of Cooperation between the Secretariats to CITES and CMS*, 2005 : [http://www.cites.org/common/disc/sec/CMS_annex.pdf]

⁹⁶ UNEP/CMS/Recommandation 9.4, 2008.

⁹⁷ Résolution CITES Conf. 12.11 (Rev. CoP15), 2002.

Ces arrangements institutionnels façonnent donc une nouvelle dynamique, fondée sur des résultats, alors que les conventions prises dans leur individualité sont parfois taxées d'inefficacité. En effet, la normalisation des informations, leur échange et le souci constant d'éviter les « doublons » ne peuvent que faciliter le travail des organes des conventions et par là même, augmenter leur efficacité. Les bénéfices étant mutuels, c'est de fait la CITES mais également ses partenaires qui bénéficient d'une nouvelle vitalité.

B] L'application régionale de la Convention : l'exemple de l'Union européenne

S'il ne s'agit pas d'une coopération telle que celles présentées jusqu'ici, puisque par exemple, aucun mémorandum d'accord n'a été signé entre la CITES et l'Union européenne (UE), l'application de la CITES au sein de l'Union constitue un facteur d'efficacité de la Convention qui ne saurait être oublié.

Toutefois, il est nécessaire de préciser que l'UE n'est toujours pas membre de la CITES. À l'origine, cela s'explique par le fait que, dans sa version de 1973, la Convention n'incluait pas les organisations d'intégration économique régionales en tant que membre. L'amendement de Gaborone, adopté en 1983, a comblé cette lacune et permet l'adhésion de telles organisations. Bien que la Communauté économique européenne ait, à l'époque, encouragé l'adoption de cet amendement, l'Union ne peut toujours pas être partie. En effet, pour entrer en vigueur, l'amendement doit être ratifié par cinquante-quatre des pays qui étaient membres en 1983 ; or à ce jour, seuls quarante-sept ont déposé leur instrument de ratification⁹⁸. Cette situation pourrait laisser croire qu'une partie des membres de la CITES ne souhaite pas voir des organisations régionales devenir membres. Serait-ce par crainte de faire face à un vote en bloc des pays membres de ces organisations? Cette question était notamment au cœur du débat sur l'inscription du thon rouge à l'Annexe I de la CITES.

Cela n'a cependant pas empêché la Communauté, puis l'Union, de s'emparer de la question du commerce international des espèces sauvages.

Ainsi, la Communauté a décidé de mettre en œuvre la Convention de Washington dans l'ordre juridique communautaire par le biais des Règlements (CEE) n°3626/82⁹⁹ et n°3418/83¹⁰⁰. Plus tard, ces deux règlements seront remplacés par les Règlements (CE) n°338/97¹⁰¹, entré en vigueur le 1^{er} juin 1997, et n°1808/2001¹⁰². Le Règlement (CE) n°338/97, appelé depuis « règlement CITES », veille à « *s'appliquer dans le respect des objectifs, principes et dispositions*¹⁰³ » de la Convention de Washington.

⁹⁸ Amendement de Gaborone au texte de la Convention : [<http://www.cites.org/fra/disc/gaborone.shtml>]

⁹⁹ Règlement (C.E.E.) n°3626-82 du conseil du 3 décembre 1982 (JO L 384 du 31/12/1982) relatif à l'application dans la Communauté de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.

¹⁰⁰ Règlement (C.E.E.) n°3418-83 de la commission du 28 novembre 1983 (JO L 344 du 7/12/1983) portant dispositions relatives à la délivrance et à l'utilisation uniformes des documents requis pour l'application dans la Communauté de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction.

¹⁰¹ Règlement (CE) n°338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 (JO L 61 du 3/3/1997) relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce :

[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997R0338:FR:HTML>]

¹⁰² Règlement (CE) n°1808/2001 de la Commission du 30 août 2001 (JO L 250 du 19/9/2001) portant modalités d'application du règlement (CE) n°338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

¹⁰³ Règlement (CE) n°338/97, article 1 §2.

Le règlement n°1808/2001 a été finalement abrogé par l'article 74 du Règlement (CE) n°865/2006 de la Commission du 4 mai 2006¹⁰⁴, modifié lui-même par le Règlement (CE) n°100/2008 de la Commission du 4 février 2008¹⁰⁵.

Tandis que la CITES est construite autour de trois annexes, le règlement CITES offre au champ d'application de la Convention un élargissement considérable au plan régional. Ce faisant, il permet d'inscrire dans ses quatre annexes des espèces qui ne sont pas classées de la même façon dans leurs équivalents de la CITES ou d'autres qui n'y figurent pas.

Aussi trouve-t-on en Annexe A les espèces inscrites à l'Annexe I de la CITES et d'autres espèces menacées d'extinction ou extrêmement rares (qu'elles soient inscrites dans les annexes II et III de la CITES ou non)¹⁰⁶. Sauf exception citée dans son paragraphe 3, l'article 8 §1 du règlement CITES interdit formellement toute commercialisation des espèces classées en Annexe A.

L'Annexe B est la plus importante par le nombre d'espèces inscrites. En effet, elle rassemble les espèces inscrites à l'Annexe II de la CITES, celles inscrites à l'Annexe I mais qui ont fait l'objet d'une réserve et des espèces dont le commerce international ou l'action d'espèces invasives pourrait compromettre la survie ou la conservation des populations¹⁰⁷. Contrairement à l'Annexe II de la CITES qui n'oblige à obtenir qu'un permis d'exportation¹⁰⁸, le Règlement oblige tout importateur d'une espèce classée en Annexe B à obtenir un permis d'exportation *et* un permis d'importation¹⁰⁹.

Figurent à l'Annexe C toutes les espèces inscrites en Annexe III de la CITES qui n'auraient pas été classées en Annexe B ainsi que les espèces classées en Annexe II, mais qui ont fait l'objet d'une réserve¹¹⁰. Seul un permis d'exportation et une notification d'importation sont nécessaires pour déplacer un spécimen de l'Annexe C¹¹¹.

L'Annexe D, enfin, recense les espèces qui ne sont pas contenues dans les annexes de la CITES mais dont l'importance du volume d'importation par les Etats membres justifie une surveillance communautaire de même que les espèces classées en Annexe III mais qui ont fait l'objet d'une réserve¹¹². Toute introduction dans l'Union est subordonnée à la transmission d'une notification d'importation¹¹³.

Les articles 6 et 18 du Règlement permettent à l'Union d'adopter, comme la CITES, « des restrictions, soit générales soit concernant certains pays d'origine, à l'introduction » de spécimens. Ainsi en 2008, en application du règlement CITES, la Commission a adopté un nouveau règlement¹¹⁴ suspendant l'introduction dans la Communauté de spécimens de certaines

¹⁰⁴ Règlement (CE) n°865/2006 de la Commission du 4 mai 2006 (JOUE L. 166, 19/06/2006) portant modalités d'application du règlement (CE) n°338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

¹⁰⁵ Règlement (CE) n°100/2008 de la Commission du 4 février 2008 (JOUE L. 31, du 05/02/2008) modifiant, en ce qui concerne les collections d'échantillons et certaines formalités ayant trait au commerce des espèces de faune et de flore sauvages, le règlement (CE) n°865/2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil.

¹⁰⁶ Règlement (CE) n°338/97, article 3 §1.

¹⁰⁷ Règlement (CE) n°338/97, article 3 §2.

¹⁰⁸ Article IV §2 CITES.

¹⁰⁹ Règlement (CE) n°338/97, article 4 §2.

¹¹⁰ Règlement (CE) n°338/97, article 3 §3.

¹¹¹ Règlement (CE) n°338/97, article 4 §1.

¹¹² Règlement (CE) n°338/97, article 3 §4.

¹¹³ Règlement (CE) n°338/97, article 4 §4.

¹¹⁴ Règlement (CE) n°811/2008 de la Commission du 13 août 2008 (JOUE L. 219/17 du 14/08/2008) suspendant l'introduction dans la Communauté de spécimens de certaines espèces de faune et de flore sauvages. Le premier règlement de suspension du commerce datait de 2001 : Règlement (CE) n°2087/2001 de la Commission du 24 octobre 2001: (JOUE L.282, 26/10/2001).

espèces de faune et de flore sauvages. Calquant son fonctionnement sur celui de la Convention, la Commission a adopté le 22 juillet 2010 un nouveau règlement qui fixe la liste des nouvelles annexes, suite aux modifications apportées lors de la dernière COP de la CITES¹¹⁵.

En plus de permettre une protection d'espèces non listées dans les annexes de la CITES, l'application de ce règlement communautaire est bénéfique pour la Convention sur de nombreux autres points.

Tout d'abord, dans le cadre de l'exécution du règlement, les États membres doivent informer la Commission « *et, pour les espèces listées dans ses annexes, le secrétariat de la Convention* » de toutes les mesures qu'ils viendraient à prendre concernant les espèces listées notamment les saisies et confiscations¹¹⁶.

Puis, les États membres ont l'obligation de se transmettre toutes les informations relatives aux espèces listées dans les annexes du règlement et de les communiquer également à la Commission pour la rédaction détaillée des rapports prévus à l'article VIII §7 de la CITES.

Ensuite, une coopération s'est instaurée entre les États membres de l'UE puisque le droit communautaire exige que tout règlement soit appliqué de façon uniforme. De fait, les Autorités scientifiques de chaque État se réunissent environ tous les deux mois à Bruxelles, de même que les Organes de gestion qui valident, lors de chaque réunion, les décisions prises par le Groupe d'Examen Scientifique (GES). L'application uniforme du Règlement induit un autre effet intéressant : lorsqu'un État membre refuse l'introduction d'un spécimen d'une espèce de l'Annexe B sur son territoire, toutes les introductions de spécimens de cette espèce sont immédiatement suspendues sur tout le territoire de l'UE¹¹⁷. Une décision du GES pourra valider cette suspension et l'Union a alors la possibilité d'adopter un règlement de suspension. Si la suspension n'est pas validée par le GES, elle demeurera en vigueur jusqu'à ce que de nouvelles données scientifiques justifient sa terminaison¹¹⁸.

Enfin, contrairement à la CITES, l'Union européenne dispose d'une juridiction ayant compétence pour contrôler l'application du Règlement par ses États membres. Ainsi en 1990, la Cour de Justice des Communautés européennes a condamné la France pour avoir manqué aux obligations lui incombant en vertu du Règlement 3626/82 aujourd'hui abrogé¹¹⁹. En l'espèce, la Cour a jugé que les autorités françaises avaient violé leurs obligations en ne s'assurant pas que les autorités exportatrices de Bolivie étaient dignes de confiance en affirmant que le commerce des peaux de félins n'avait pas eu d'incidence négative sur la conservation des espèces chassées.

Bien que n'étant pas partie à la CITES, l'Union européenne, par le jeu du Règlement (CE) n°338/97, est néanmoins un acteur à part entière dans le domaine du commerce international des espèces menacées et un partenaire en puissance pour la Convention. En effet, en plus de créer une source d'information régulière et fiable, l'application uniforme du règlement CITES, garantie par la Cour de Justice, fait des États membres de l'Union des acteurs de premier plan dans le cadre de la gestion du commerce des espèces menacées. Ainsi, le débat sur le classement

¹¹⁵ Règlement (UE) n°709/2010 de la Commission du 22 juillet 2010 (JOUE L. 212/1 du 12/08/2010) modifiant le règlement (CE) n°338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

¹¹⁶ Règlement (CE) n°338/97, article 14 §1c).

¹¹⁷ Règlement (CE) n°338/97, article 6 (§4 a) notamment).

¹¹⁸ Règlement (CE) n°338/97, article 6 §4 b).

¹¹⁹ CJCE, 29 novembre 1990, Commission c. France (Importation de peaux de félins originaires de Bolivie - Application dans la Communauté de la convention de Washington), Affaire C-182/89, Rec. 1990, p.I-04337.

du thon rouge en Annexe I qui s'est largement développé avant et pendant la 15^e COP de la CITES est né d'une proposition de Monaco, reprise et portée au niveau régional par l'Union européenne.

La CITES, comme le montre le nombre d'études qui lui sont consacrées, demeure un fascinant instrument du droit international de l'environnement. Penser que la CITES connaît une application idéale est illusoire. De plus, la Convention de Washington, qui a fêté ses trente-cinq ans cette année, semble parfois bien fragile comparée aux imposantes conventions-cadre développées au cours des deux dernières décennies.

Toutefois, elle fonctionne et fait preuve, appuyée en cela par son application au sein de l'Union européenne, d'un dynamisme notable. Si le développement important que connaît la matière environnementale peut faire peser un risque sur les traités, pris individuellement, cet article montre à quel point la diversité des conventions consacrées à la protection de l'environnement est bénéfique quand les différents instruments coordonnent leurs activités.

La coopération internationale permet en effet à la CITES et à ses partenaires d'améliorer leur efficacité en surmontant les risques de neutralisation de leurs actions respectives du fait d'un conflit de normes; en s'assurant, par la quantité, la qualité et la diversité des informations échangées, une information scientifique de premier ordre et, enfin, en donnant une nouvelle valeur aux décisions de chaque organisation par l'appui que lui apportent les autres.

Un danger guette cependant la Convention de Washington. Malgré les élans environnementaux qui se manifestent de plus en plus à travers le globe, il est nécessaire que la CITES se souvienne que son mandat consiste bien en la gestion du commerce des espèces sauvages. Une protection doit certes être garantie aux espèces les plus menacées, mais il s'agit bien d'assurer la continuité sereine de l'activité et non uniquement de protéger la biodiversité. L'animosité régnant au sein de la CBI et les difficultés en découlant montrent à quel point ce danger est réel s'il n'est pas prévenu.