



ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE



La **CITES** et l'**OMC**

Renforcer la coopération en faveur du développement durable



Organisation mondiale du commerce

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est l'organisation internationale qui s'occupe des règles régissant le commerce entre les pays. Sa principale fonction est de favoriser autant que possible la bonne marche, la prévisibilité et la liberté des échanges et d'assurer des conditions égales entre tous ses Membres. Le développement durable est l'un des objectifs de l'OMC, comme cela est indiqué dans le Préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'OMC.

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) est un accord international entre gouvernements, dont le but est de faire en sorte que le commerce international des spécimens de faune et de flore sauvages ne menace pas leur survie. La CITES soumet à des contrôles le commerce international des spécimens de certaines espèces. Toutes les opérations d'importation, d'exportation, de réexportation et d'introduction d'espèces marines visées par la Convention doivent être autorisées par le biais d'un régime de licences.

Avertissement

Le présent document a été établi par les Secrétariats de l'OMC et de la CITES sous leur propre responsabilité et sans préjudice des positions des Membres de l'OMC et de la CITES ni de leurs droits et obligations dans le cadre de l'OMC et de la CITES.

Copyright © 2015 Organisation mondiale du commerce (OMC) et Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES).

La reproduction d'informations contenues dans le présent document n'est possible qu'avec l'autorisation écrite du Responsable des publications de l'OMC.

ISBN 978-92-870-4061-9

Également disponible en anglais et en espagnol :

Anglais ISBN 978-92-870-4060-2

Espagnol ISBN 978-92-870-4062-6

Les publications de la CITES et de l'OMC peuvent être obtenues auprès du :

Secrétariat de la CITES

Maison internationale de l'environnement
Chemin des Anémones 11
CH-1219 Châtelaine, Genève
Suisse

Tél. : +41 (0)22 917 81 39/40

Fax : +41 (0)22 797 34 17

Adresse électronique : info@cites.org

Site Web : www.cites.org

Service des publications de l'OMC

Organisation mondiale du commerce
Rue de Lausanne 154
CH-1211 Genève 21
Suisse

Tél. : + 41 22 739 53 08

Fax : + 41 22 739 54 58

Adresse électronique : publications@wto.org

Site Web : www.wto.org

Avant-propos

L'année 2015 marque le 40^e anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) et le 20^e anniversaire de l'établissement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Nos organisations ont des liens très étroits. La CITES est l'un des premiers accords environnementaux multilatéraux qui recourent largement à des mesures commerciales pour atteindre leurs objectifs, tandis que l'OMC fournit les règles et les structures du système commercial multilatéral.

L'objectif de la présente publication, qui est une initiative conjointe des Secrétariats de la CITES et de l'OMC, est d'examiner rétrospectivement la relation entre les deux organisations et d'identifier les principaux éléments qui ont contribué à son développement harmonieux. L'expérience des deux organisations en matière de coopération et de cohésion est particulièrement pertinente à un moment où le monde aborde plusieurs étapes décisives pour le développement durable, notamment le Sommet des Nations Unies sur le programme de développement pour l'après-2015.

Cette publication conjointe montre comment la relation entre la CITES et l'OMC est devenue un exemple remarquable de la manière dont les régimes mondiaux en matière de commerce et d'environnement peuvent se compléter et fonctionner de façon cohérente pour atteindre des objectifs communs. Cette évolution doit beaucoup à la création, au début des années 1970, d'un cadre multilatéral fondé sur des règles pour réguler le commerce international des espèces sauvages, cet objectif nécessitant une approche globale plutôt que fragmentée. Le cadre de la CITES s'est tout de suite bien accordé avec le système multilatéral de règles commerciales, qui donne la possibilité d'adopter des mesures liées au commerce pour protéger l'environnement et poursuivre d'autres objectifs légitimes de politique publique. En outre, l'accent mis sur la transparence par la CITES et par l'OMC dans leurs activités quotidiennes a permis de démystifier le rôle et les fonctions des deux organisations et de renforcer la confiance entre les milieux qui s'occupent de la politique commerciale et de la politique relative aux espèces sauvages.

Cette évolution positive de la relation entre la CITES et l'OMC témoigne de la reconnaissance croissante du fait que la prospérité des économies, celle des habitats et celle des sociétés sont intimement liées. Cela a amené les deux organisations à lancer des formes de coopération



Le Directeur général de l'OMC, Roberto Azevêdo, et le Secrétaire général de la CITES, John E. Scanlon (à droite)

plus actives pour aider les gouvernements à formuler des politiques en matière de commerce, d'environnement et de développement qui contribuent ensemble au développement durable. Cette coopération repose sur un dialogue institutionnel et politique régulier et sur des activités conjointes d'assistance technique et de renforcement des capacités.

Nous sommes déterminés à nous appuyer sur cette solide base de coopération pour renforcer encore le soutien mutuel entre nos organisations. La conclusion récente des négociations sur l'Accord sur la facilitation des échanges à l'OMC ouvre de nouvelles possibilités de collaboration. Des efforts appropriés en matière de facilitation des échanges peuvent encourager la coopération entre les responsables des douanes, de la protection de la nature et du commerce aux niveaux national et international et soutenir les efforts faits par la CITES pour mieux réglementer le commerce licite, durable et traçable des espèces sauvages, notamment dans les pays en développement. Cela pourrait renforcer encore la contribution positive de nos organisations à la réalisation d'objectifs de conservation et d'utilisation durable qui procurent aussi des avantages économiques et sociaux.

En cette année charnière pour le développement durable, nous devons garder à l'esprit qu'il est important de renforcer en permanence la coopération multilatérale et transversale afin d'affronter des problèmes mondiaux de plus en plus interdépendants. La relation entre la CITES et l'OMC est un précieux exemple de la manière dont différents cadres de gouvernance mondiale peuvent fonctionner de concert pour aider à réaliser l'aspiration du monde au développement durable.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'John E. Scanlon'.

John E. Scanlon, *Secrétaire général de la CITES*

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Roberto Azevêdo'.

Roberto Azevêdo, *Directeur général de l'OMC*

Les conditions d'une relation harmonieuse

Depuis des siècles, les hommes font le commerce des espèces sauvages. Dans le monde antique, l'utilisation de plantes exotiques sauvages comme épices, encens ou parfum a entraîné le développement d'un vaste réseau de routes commerciales reliant l'Occident et l'Orient, sur terre et sur mer. Mais ce commerce se faisait à une échelle sans commune mesure avec la consommation des produits de la biodiversité par 7 milliards de personnes dans l'économie mondialisée d'aujourd'hui.

Avant l'adoption, en 1973, de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), aussi appelée Convention de Washington, le commerce international des espèces sauvages était peu réglementé au niveau mondial. Plusieurs instruments internationaux relatifs à la conservation de la flore et de la faune sauvages avaient été conclus dans la première partie du XX^e siècle, mais le nombre de pays participants et d'espèces visées était limité, les efforts pour les faire respecter n'étaient pas suffisants pour être efficaces, et plusieurs d'entre eux étaient devenus obsolètes. À l'exception de certaines lois nationales et de certains accords bilatéraux ou régionaux, le commerce des espèces animales ou végétales sauvages se faisait assez librement, en toute quantité, et les pays n'étaient pas tenus de le déclarer à une entité mondiale.

Avec la reprise économique qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, le commerce des espèces sauvages a considérablement augmenté. L'accent mis sur la « mégafaune charismatique » et les méthodes de conservation basées sur les espèces se sont révélés insuffisants pour freiner le déclin de certaines espèces. On s'inquiétait en outre pour l'avenir en raison de certains cas de surexploitation, de la croissance démographique et de l'augmentation constante de l'activité commerciale. Des

pressions supplémentaires s'exerçaient sur les espèces sauvages du fait de la perte d'habitat et de la pollution.

À la septième Assemblée générale de l'Union internationale pour la protection de la nature (Varsovie, 1960), de vives préoccupations ont été exprimées pour la première fois au sujet des effets de l'exploitation et du commerce des espèces sauvages sur la conservation. Appelée plus tard Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), cette organisation internationale, établie en 1948, regroupait des organisations gouvernementales et non gouvernementales. S'appuyant sur des informations concernant la conservation de nombreuses espèces, les délégués de l'UICN ont demandé instamment l'adoption de restrictions à l'importation d'animaux correspondant à la réglementation des exportations des pays d'origine.

Pour qu'un tel système de contrôle du commerce puisse fonctionner, les pays importateurs avaient besoin de renseignements sur la réglementation des pays exportateurs. Or, à l'époque, il n'existait pas de cadre juridique international permettant cet échange de renseignements. Cela a amené les délégués réunis à la huitième Assemblée générale de l'UICN (Nairobi, 1963) à recommander qu'une convention internationale réglementant le commerce des « espèces sauvages rares ou menacées d'extinction et de leurs peaux et trophées » soit rédigée et soumise à l'approbation des gouvernements.

Dix ans plus tard, en 1972, les représentants des gouvernements à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement ont adopté le Plan d'action de Stockholm pour l'environnement, qui recommandait qu'« une conférence plénipotentiaire soit convoquée dès que possible, sous les auspices gouvernementaux ou intergouvernementaux appropriés, pour préparer et adopter une convention sur l'exportation, le transit et l'importation de certaines espèces d'animaux et de plantes sauvages ». La Conférence plénipotentiaire pour conclure une Convention internationale sur le commerce de certaines espèces sauvages s'est tenue du 12 février au 2 mars 1973 à Washington, en présence des représentants de 80 pays.

Le texte final de la convention a été signé le 3 mars 1973 par 21 pays. Il contenait un préambule et 25 articles, ainsi que 3 listes d'espèces (Annexes I, II et III) et un modèle de permis (Annexe IV). La CITES est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1975, et elle comptera 181 parties le 8 juillet 2015, lorsque l'adhésion de l'Union européenne prendra effet.

La CITES établit un cadre juridique réglementant le commerce des spécimens de certaines espèces de faune et de flore sauvages, y compris les poissons et le bois.





Conférence pléniptentiaire de la CITES, Washington, 3 mars 1973

C'est l'un des premiers exemples de cadre multilatéral visant à remédier à un problème environnemental mondial par la coopération internationale. Elle reconnaît le fait que les ressources vivantes transcendent les frontières nationales et peuvent être affectées par les activités menées dans un autre État.

Dans son Préambule, la CITES reconnaît que les peuples et les États sont et devraient être les meilleurs protecteurs de leur faune et de leur flore sauvages. Dans une autre partie du Préambule, elle reconnaît aussi que la coopération internationale est essentielle pour la protection de certaines espèces de faune et de flore sauvages contre la surexploitation liée au commerce international. On peut donc dire que la Convention reconnaît la nécessité d'une approche globale de la réglementation du commerce international des espèces sauvages qui favorise la coopération et l'action concertée au niveau multilatéral, tout en préservant le droit des États d'adopter des mesures nationales plus strictes.

Au cours des décennies qui ont suivi l'entrée en vigueur de la CITES, et notamment à la fin des années 1980 et au début des années 1990, les arbitrages et les synergies possibles entre le commerce, l'environnement et le

développement ont suscité une plus grande attention. En 1991, par exemple, un différend sur la protection des espèces sauvages soulevé dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a mis en lumière le risque de conflit entre les disciplines commerciales et les mesures de conservation des ressources naturelles. Ce différend concernait un embargo imposé par les États-Unis sur les importations de thons en provenance du Mexique pêchés au moyen de filets qui causaient la mort accidentelle de dauphins. Ce qui distinguait ce différend, c'était que, pour la première fois, une mesure visant à protéger une espèce sauvage sans valeur commerciale était examinée dans le cadre du système commercial multilatéral. Dans cette affaire, le Groupe spécial du GATT a tranché en faveur du Mexique. Bien que son rapport n'ait pas été adopté formellement, il a déclenché une controverse sur la capacité du système commercial multilatéral à prendre en compte des préoccupations environnementales légitimes.

La même année, les membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), composée à l'époque de l'Autriche, de la Finlande, de l'Islande, du Liechtenstein, de la Norvège, de la Suède et de la Suisse, ont demandé au Directeur général du GATT de convoquer pour la première fois le Groupe sur les mesures relatives à l'environnement et le commerce international, créé 20 ans plus tôt. Ils jugeaient important d'avoir une instance pour mener un dialogue structuré sur les questions environnementales liées au commerce, afin que le GATT apporte une contribution significative au résultat du Sommet de la Terre de Rio.

Le Sommet de la Terre, qui a réuni les dirigeants mondiaux à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992, a marqué un tournant dans le discours politique mondial sur le commerce, l'environnement et le développement. Dans leur déclaration finale, les dirigeants ont formellement reconnu pour la première fois la contribution du commerce et du système commercial multilatéral au développement durable et l'importance d'une approche multilatérale pour lutter contre les problèmes écologiques transfrontières ou mondiaux (Principe 12 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement).



Les déclarations faites à Rio faisaient partie du contexte préluant à l'établissement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) quelques années plus tard, et elles ont joué un rôle important dans la décision de mentionner expressément le concept de développement durable dans son document fondateur, l'Accord de Marrakech instituant l'OMC. L'OMC constitue le cadre institutionnel de la coopération commerciale multilatérale et de l'ouverture des échanges. En établissant un lien entre le développement durable et le commerce, les Membres de l'OMC ont reconnu d'emblée que le commerce devrait être conduit de manière à atteindre des objectifs essentiels de politique publique, tels que le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi, l'utilisation durable des ressources mondiales et la protection de l'environnement.

Par ailleurs, dans un document distinct, la Décision de 1994 sur le commerce et l'environnement, les ministres ont décidé de créer un Comité du commerce et de l'environnement (CCE). Cette décision institutionnalisait effectivement la question du commerce et de l'environnement à l'OMC et permettait à la nouvelle organisation d'apporter une contribution significative au discours mondial sur cette question. Le Comité est devenu un moyen de communication privilégié entre le système commercial multilatéral et la CITES, qui a le statut d'observateur permanent auprès du CCE depuis 1997.

Le Comité du commerce et de l'environnement (CCE) est devenu un moyen de communication privilégié entre le système commercial multilatéral et la CITES.

Comme la CITES est antérieure aux concepts de développement durable et d'utilisation durable formulés lors des sommets mondiaux sur l'environnement et dans les accords internationaux, elle ne mentionne pas expressément le développement durable. Néanmoins, ses contributions importantes au développement et à l'utilisation durables résultent directement du texte de la Convention et de la manière dont elle est appliquée. En exigeant que le commerce ne nuise pas à la survie des espèces concernées et que les espèces soient conservées dans toute leur aire de distribution à un niveau conforme à leur rôle dans l'écosystème, la CITES contribue directement à la consommation et à la production durables, qui font partie des éléments essentiels du développement durable. Et en exigeant que les spécimens commercialisés soient obtenus de façon licite et que les Parties prennent des



Signature en avril 1994 de l'Accord de Marrakech, qui a institué formellement l'OMC.

mesures appropriées pour faire respecter ses dispositions, la Convention contribue aussi à la réalisation de ces objectifs, de même que les efforts déployés dans le cadre de la Convention pour lutter contre le commerce illicite des espèces sauvages.

Outre la façon dont la Convention est rédigée, les mécanismes qu'elle prévoit et les décisions adoptées par les conférences successives des Parties offrent un cadre pratique qui permet au commerce des spécimens d'espèces sauvages de contribuer au développement et à l'utilisation durables. Dans ce cadre, la Conférence des Parties a adopté, au début des années 1990, une résolution reconnaissant les avantages du commerce des espèces sauvages et elle a reconnu en 2004 que ce commerce « peut être bénéfique pour la conservation des espèces et des écosystèmes et/ou le développement des populations locales quand ses niveaux ne nuisent pas à la survie des espèces en question ».

Le résultat de la convergence progressive de la CITES et de l'OMC sur le principe du développement durable au cours des 40 dernières années apparaît clairement dans le document final de Rio+20, « L'avenir que nous voulons », adopté en 2012. Dans ce document, les chefs d'État et de gouvernement reconnaissent que la CITES est un accord international qui se situe au carrefour du commerce, de l'environnement et du développement et que le système commercial multilatéral incarné par l'OMC joue un rôle déterminant « pour stimuler ... la croissance économique et le développement dans le monde entier, au profit de tous les pays, quel que soit leur stade de développement, alors qu'ils progressent vers le développement durable ».

Concilier les préoccupations environnementales et commerciales

La CITES est un accord environnemental multilatéral qui s'appuie essentiellement sur des mesures commerciales pour atteindre ses objectifs. Dès le départ, il était clair qu'elle devait fonctionner de pair avec le système commercial multilatéral établi 25 ans plus tôt dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le prédécesseur de l'OMC. Dès 1948, le GATT a établi les règles du commerce mondial, et a contribué à la mise en place d'un système commercial multilatéral solide et prospère, qui est devenu plus ouvert au fil des cycles successifs de négociations commerciales.

Les fondateurs de la CITES savaient qu'il était essentiel d'éviter les conflits entre la Convention et les règles commerciales multilatérales. En 1973, par exemple, la délégation du Danemark à la Conférence plénipotentiaire a reconnu qu'en général, seul un certain pourcentage d'espèces, le plus souvent très faible, étaient menacées d'extinction à cause du commerce international. Dans le même temps, des espèces non menacées d'extinction font l'objet d'un commerce très important et tout à fait légitime. La délégation danoise a donc proposé de créer un certificat d'exportation, délivré par l'autorité compétente du pays exportateur, qui donnerait le « feu vert » pour le passage en douane dans le pays importateur des espèces non menacées. Ce certificat pourrait être un moyen d'éviter que la Convention crée de nouveaux obstacles non tarifaires au commerce international, tout en veillant à ce que le commerce des espèces menacées soit interdit ou strictement contrôlé. Pour assurer un équilibre dans le texte de la Convention, la contribution directe du Secrétariat du GATT a été demandée au stade de la rédaction dans les années 1960.

L'accord issu de la Conférence plénipotentiaire de Washington est un accord multilatéral contenant des dispositions commerciales bien conçues, claires et concises. Les décisions doivent être prises sur la base de la transparence et de données scientifiques solides.

Ces aspects institutionnels cadrent bien avec le système commercial multilatéral, qui consiste en un ensemble de règles soigneusement élaborées visant à promouvoir l'ouverture, la non-discrimination, la transparence et la prévisibilité dans les relations commerciales mondiales, tout en laissant aux gouvernements une marge de manœuvre pour poursuivre des objectifs environnementaux et d'autres objectifs essentiels en matière de bien-être. Il n'y a d'ailleurs jamais eu de différends à l'OMC contestant directement une mesure commerciale prise au titre de la CITES.

Il n'y a jamais eu de différends à l'OMC portant directement sur une mesure commerciale prise au titre de la CITES.

Dès le milieu des années 1970, les parties contractantes du GATT ont présenté des « notifications » pour informer leurs partenaires commerciaux des mesures liées au commerce qu'ils prenaient au titre de la CITES. Ces mesures étaient également mentionnées dans les examens des politiques commerciales nationales effectués régulièrement dans le cadre du système commercial multilatéral. Ces premières références à la CITES dans les exercices de transparence du GATT montrent que, dès le début, les mesures commerciales adoptées pour appliquer la CITES ont été considérées comme faisant partie des mesures ordinaires examinées dans le travail quotidien du GATT.

Mais ce n'est que plusieurs années plus tard que la CITES et le système commercial multilatéral ont commencé à coopérer de manière plus active. À mesure que les concepts de développement durable et d'utilisation durable ont été intégrés dans l'agenda politique mondial, l'accent a été mis de plus en plus sur la coordination des politiques relatives au commerce, à l'environnement et au développement. La nécessité d'assurer la cohérence et la complémentarité entre les différents domaines d'action a progressivement influencé le fonctionnement de la CITES et du système commercial multilatéral, servant d'ancrage à des formes de coopération plus étroites entre les deux organisations.

Principaux éléments de la CITES

La CITES n'encourage pas et n'interdit pas complètement le commerce international des espèces sauvages, car la décision de pratiquer un commerce autorisé par la Convention relève de la souveraineté des États. La Convention soumet plutôt à des contrôles le commerce



international des spécimens de certaines espèces en fonction de leur classement dans ses diverses annexes. Les trois Annexes de la CITES assurent différents niveaux de protection pour les espèces mentionnées, en fonction principalement de leur situation biologique et du risque qu'elles soient affectées par le commerce. L'inclusion d'une espèce dans l'une des Annexes entraîne l'application de certaines prescriptions ou restrictions commerciales au titre de la Convention, qui visent à éviter que cette espèce devienne ou reste surexploitée (et menacée d'extinction) en raison du commerce international. La Conférence des Parties, qui est l'organe directeur suprême de la Convention, décide de l'inclusion d'une espèce dans les Annexes I ou II, de son transfert entre ces annexes ou de son retrait desdites annexes. Elle peut aussi adopter des annotations à certaines listes d'espèces, qui précisent les « spécimens » visés par la Convention.

Les mesures liées au commerce prévues dans la CITES constituent le système réglementaire fondamental de la Convention ; elles préviennent les risques de commerce illicite ou non durable, favorisent le respect de la Convention et facilitent les actions en cas de non-respect. Qu'elles figurent dans le texte même de la Convention ou dans les décisions de ses organes directeurs, ces mesures sont prises dans le cadre d'un processus multilatéral ouvert et transparent, fondé sur des preuves. Elles sont adoptées pour promouvoir les objectifs de conservation et d'utilisation durable de la Convention.

L'Annexe I indique les espèces menacées d'extinction, qui représentent environ 3% des quelque 35 000 espèces visées par la Convention. Il s'agit, par exemple, des tortues marines, des grands singes, des tigres, de certains perroquets, des poissons-sciés et de certaines orchidées. Le commerce de spécimens de ces espèces doit être soumis à une réglementation particulièrement stricte afin de ne pas mettre davantage en danger leur survie. C'est donc la mesure commerciale la plus restrictive prévue dans la Convention qui leur est appliquée : l'interdiction générale du commerce international des spécimens prélevés dans la nature.

Les échanges non commerciaux de spécimens de l'Annexe I prélevés dans la nature sont autorisés, mais ils nécessitent un permis d'importation (sorte de « consentement préalable donné en connaissance de cause » pour l'exportation prévue) et un permis d'exportation. Ces documents sont délivrés par les autorités nationales, à condition que les spécimens soient obtenus de manière licite et que les échanges ne nuisent pas à la survie de l'espèce.



Le commerce des spécimens de l'Annexe I qui sont élevés en captivité ou reproduits artificiellement à des fins commerciales présente un risque pour la conservation qui est moins élevé que dans le cas des spécimens prélevés dans la nature. Ces spécimens sont donc traités comme des spécimens de l'Annexe II, dont le commerce est décrit dans le paragraphe ci-dessous. Par ailleurs, la Conférence des Parties a reconnu, par certaines résolutions, que l'« élevage en ranch » (c'est-à-dire le prélèvement de certains œufs dans la nature, suivi de l'élevage en captivité et de la réintroduction des nouveau-nés dans la nature) en tant que système de gestion pour certaines espèces telles que les crocodiles s'était révélé être une forme « sûre » et robuste d'utilisation durable. Ces résolutions donnent des orientations sur la manière dont les Parties peuvent proposer le transfert de certaines espèces de l'Annexe I à l'Annexe II aux fins de l'élevage en ranch.

L'Annexe II répertorie les espèces qui ne sont pas nécessairement menacées d'extinction actuellement, mais qui pourraient le devenir ; ces espèces représentent environ 96 % des quelque 35 000 espèces visées par la Convention. Elles comprennent la plupart des espèces de poissons et de bois mentionnées dans la CITES. Le commerce de spécimens de ces espèces est soumis à une réglementation stricte (différente de la réglementation « particulièrement stricte » prévue pour les spécimens de l'Annexe I), afin d'éviter une utilisation incompatible avec leur survie. Les échanges commerciaux ou non commerciaux de spécimens de l'Annexe II prélevés dans la nature (ou élevés en captivité ou reproduits artificiellement) sont autorisés, à condition d'être licites, durables et traçables. Un permis d'importation n'est pas exigé pour ces échanges. L'importation de ces spécimens nécessite seulement la présentation préalable d'un permis d'exportation ou d'un certificat de réexportation.

Dans le cadre de la CITES, les autorités scientifiques nationales doivent déterminer que les exportations d'espèces répertoriées dans la CITES ne seront pas nuisibles à la survie de ces espèces. Le document Vision de la stratégie CITES pour 2008 à 2020 donne des orientations générales pour l'utilisation durable et recommande de fonder les avis de commerce non préjudiciable sur les meilleures informations scientifiques disponibles. À sa 16^e réunion, en 2013, la Conférence des



Parties a adopté une résolution donnant des indications précises sur la manière d'établir des avis de commerce non préjudiciable.

Bien que la Convention ne fasse pas expressément mention de quotas, elle exige que l'autorité scientifique informe l'organe de gestion si la délivrance de permis d'exportation pour des spécimens de l'Annexe II doit être limitée. Des quotas peuvent être utilisés pour garantir le maintien d'espèces répertoriées à l'Annexe II dans toute leur aire de répartition à un niveau conforme à leur rôle dans les écosystèmes où elles sont présentes et nettement supérieur à celui qui entraînerait l'inscription de ces espèces à l'Annexe I.

L'Annexe III comprend les espèces qu'une Partie déclare soumises à une réglementation dans sa juridiction (pour empêcher ou restreindre leur exploitation) et qui nécessitent la coopération des autres Parties pour en contrôler le commerce. Ces espèces représentent environ 1% des quelque 35 000 espèces visées par la Convention. Il s'agit, par exemple, de plusieurs espèces d'arbres telles que le palmier Coco de mer, de la gazelle Dorcas et d'une espèce de concombre de mer. Les échanges commerciaux ou non commerciaux de spécimens de l'Annexe III prélevés dans la nature (ou élevés en captivité ou reproduits artificiellement) sont autorisés, à condition qu'ils soient licites et traçables. Un avis de commerce non préjudiciable (ou avis de durabilité) n'est pas exigé pour les spécimens de l'Annexe III.

La traçabilité du commerce dans le cadre de la CITES est assurée au moyen d'un système de permis et de certificats utilisés pour autoriser, accompagner et suivre une expédition. Certaines Parties ont mis en place des systèmes d'autorisation électroniques, et un ensemble d'outils pour la délivrance informatisée des permis CITES a été mis au point pour donner aux pays intéressés des informations uniformes.

Les Parties présentent au Secrétariat de la CITES un rapport annuel sur leur « commerce », lequel s'entend de l'exportation, de la réexportation, de l'importation ou (pour les spécimens pris dans l'environnement marin n'étant pas sous la juridiction d'un État) de l'introduction en provenance de la mer. Ces rapports sont ensuite incorporés dans la base de données sur le commerce de la CITES, qui peut être consultée et interrogée sur le site Web de la CITES. Environ 1 million de permis et de certificats sont actuellement délivrés chaque année, et la base de données sur le commerce de la CITES contient plus de 15 millions de rapports de commerce licite.

Pour pouvoir être exportés, les spécimens vivants des espèces inscrites dans les Annexes I, II ou III doivent être mis en état et transportés de façon à éviter les risques de blessures, de maladie ou de traitement rigoureux. C'est l'une des premières fois que des préoccupations au sujet du bien-être animal sont prises en compte dans une convention internationale. Des orientations concernant le transport des spécimens vivants sont données dans une résolution de la Conférence des



Parties qui recommande, entre autres, l'application des *Perishable Cargo Regulations* de l'Association internationale du transport aérien (IATA) et des Lignes directrices CITES pour le transport autre qu'aérien de spécimens vivants de plantes et d'animaux sauvages pour répondre aux prescriptions de la Convention en matière de transport.

La CITES reconnaît le droit des Parties d'adopter des mesures internes plus strictes que ses dispositions. Bien qu'elle ne puisse faire l'objet de réserves générales, la Convention autorise les Parties à formuler à tout moment des réserves spécifiques concernant toute espèce inscrite dans ses Annexes.

Les règles de l'OMC laissent une grande latitude pour prendre des mesures de conservation des ressources naturelles

En vertu des règles de l'OMC, confirmées par la jurisprudence de l'Organisation, les Membres peuvent adopter des mesures liées au commerce afin de protéger et de conserver les ressources naturelles, sous réserve de certaines conditions spécifiées. Ces mesures ne sont pas nécessairement débattues à l'OMC. Et celles qui le sont ne font pas nécessairement l'objet d'un désaccord, et encore moins d'un différend formel; elles figurent souvent dans des notifications présentées à l'OMC et elles peuvent être examinées par les Membres dans les comités spécifiques de l'Organisation. Par exemple, 37 notifications présentées durant la période 2011-2012 mentionnaient la CITES comme base des mesures notifiées.

La transparence résultant de la notification à l'OMC des mesures prises dans le cadre de la CITES a été un moyen très efficace de promouvoir une relation harmonieuse entre la CITES et l'OMC. Ces notifications sont essentielles pour assurer le maximum de certitude et de prévisibilité dans les relations commerciales. L'accès facile aux renseignements sur une mesure susceptible d'influer sur le commerce donne aux commerçants une vision plus claire de leurs possibilités. Les notifications

à l'OMC permettent en outre aux Membres d'examiner les mesures en question et de résoudre ou dissiper les problèmes commerciaux qui peuvent surgir, de façon à éviter un différend formel.

Toutefois, certaines mesures prises pour atteindre des objectifs de protection de l'environnement peuvent, par leur nature même, restreindre le commerce. En l'occurrence, certaines règles commerciales fondamentales, telles que l'obligation de non-discrimination et l'interdiction des restrictions quantitatives, peuvent s'appliquer. Dans l'affaire *Brésil – Pneumatiques rechapés*, l'Organe d'appel a reconnu « les tensions qui [pouvaient] exister entre, d'une part, le commerce international et, d'autre part, les préoccupations en matière de santé publique et d'environnement ». C'est pourquoi les exceptions à ces règles sont particulièrement importantes dans le contexte du commerce et de l'environnement.

La notification à l'OMC des mesures prises dans le cadre de la CITES a été un moyen très efficace de promouvoir une relation harmonieuse entre la CITES et l'OMC.

Compte tenu de la jurisprudence actuelle, il est juste de dire que les règles de l'OMC laissent une grande latitude pour répondre aux préoccupations environnementales, y compris la protection des espèces de faune et de flore sauvages. L'article XX du GATT, qui établit les « exceptions générales » aux règles commerciales, a joué un rôle important dans la prise en compte des préoccupations environnementales dans le système commercial multilatéral. Si une mesure est jugée incompatible avec une règle commerciale fondamentale, elle peut quand même être justifiée au titre de l'article XX. Ces exceptions visent à assurer un équilibre entre le droit des Membres d'appliquer des mesures réglementaires, y compris des restrictions commerciales, pour atteindre des objectifs légitimes de politique publique (tels que la conservation des ressources naturelles) et les droits que les règles commerciales fondamentales confèrent à chaque Membre.



L'article XX du GATT prévoit plusieurs cas précis dans lesquels les Membres de l'OMC peuvent prendre des mesures qui seraient par ailleurs incompatibles avec les règles commerciales de base. Les deux exceptions qui concernent plus particulièrement la conservation des espèces végétales ou animales sont les suivantes : i) les mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » (alinéa b); et ii) les mesures « 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 » (alinéa g). La jurisprudence du GATT et de l'OMC a identifié plusieurs objectifs relevant de ces alinéas, notamment la protection et la conservation des dauphins et la conservation des tortues marines.

En outre, le paragraphe introductif de l'article XX a été conçu pour empêcher le recours abusif à des mesures liées au commerce. Une mesure environnementale ne peut être appliquée « 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 ». Ces sauvegardes supplémentaires visent surtout à empêcher le recours à un protectionnisme déguisé.

L'importance de la CITES a été examinée dans un différend qui a fait date à l'OMC concernant la protection de l'environnement : l'affaire *États-Unis – Crevettes*. Ce différend portait sur les mesures adoptées par les États-Unis pour protéger les tortues marines menacées d'extinction et empêcher qu'elles soient blessées ou tuées au cours des opérations de pêche à la crevette. Plusieurs constatations importantes ont été adoptées par l'Organe d'appel au sujet des politiques de conservation et de leurs relations avec les règles de l'OMC. Premièrement, l'Organe d'appel a admis qu'une mesure appliquée aux tortues marines, même vivant au-delà des frontières des États-Unis, relevait de l'article XX g). Il a estimé qu'il existait un lien suffisant entre les populations marines migratrices et menacées d'extinction considérées et la mesure prise par les États-Unis aux fins de l'article XX g).

Par ailleurs, l'expression « ressources naturelles épuisables » figurant à l'article XX g) a été interprétée d'une manière large comme englobant non seulement les ressources « minérales » ou « non vivantes » mais aussi les espèces vivantes qui peuvent se raréfier, comme les tortues marines. À l'appui de cette interprétation, l'Organe d'appel a noté, dans la même affaire, que les conventions et déclarations internationales modernes faisaient souvent référence aux ressources naturelles comme désignant à la fois les ressources vivantes et non vivantes et que l'expression devrait être interprétée de manière « évolutive » plutôt que « statique ». De plus, pour démontrer le caractère épuisable des tortues marines, l'Organe d'appel a fait observer qu'elles étaient inscrites à l'Annexe I de la CITES relative aux espèces menacées d'extinction.

Maximiser les possibilités de coopération entre la CITES et l'OMC

À mesure que les concepts de développement durable et d'utilisation durable ont pris de l'importance dans l'agenda politique mondial, la CITES et l'OMC se sont engagées dans des formes plus actives de coopération, comprenant un dialogue institutionnel et politique ciblé et des activités conjointes d'assistance technique et de renforcement des capacités. Cela leur a permis de contribuer plus efficacement aux efforts faits au niveau mondial pour gérer de façon positive la relation entre le commerce, l'environnement et le développement.

En 1994, les ministres des pays Membres de l'OMC ont fait un pas important vers l'amélioration de la coopération entre l'OMC et les accords environnementaux multilatéraux (AEM) en décidant de créer le Comité du commerce et de l'environnement (CCE), enceinte où l'OMC et les AEM peuvent, entre autres, échanger des renseignements et examiner les moyens de mieux coopérer. Sur les dix points du programme de travail ordinaire du CCE, deux mentionnent explicitement la relation entre l'OMC et les AEM. Le point 1 concerne les rapports entre les règles du système commercial multilatéral et les mesures commerciales prévues dans les d'AEM, tandis que le point 5 fait référence aux relations entre les mécanismes de règlement des différends du système commercial multilatéral et ceux des AEM.

La CITES a le statut d'observateur auprès du CCE depuis 1997. Sa participation aux travaux du CCE faisait suite à un examen de son efficacité effectué en 1996, qui avait donné lieu à une recommandation visant à renforcer la coopération et la coordination entre la CITES et l'OMC. Par la suite, la Vision de la stratégie CITES pour 2000 à 2007 fixait comme objectif d'assurer « la reconnaissance et l'acceptation permanentes des mesures CITES prises par l'OMC et de garantir un soutien mutuel entre les procédures de prises de décisions de ces organismes ». Plus récemment, l'un des objectifs fixés dans la Vision de la stratégie CITES pour 2008 à 2020 est de renforcer la « coopération avec les organisations internationales pour l'environnement, le commerce et le développement ».

La création à l'OMC d'une instance expressément chargée de discuter de la relation entre l'OMC et les AEM a ouvert de nouvelles voies de communication et de coopération entre l'OMC et la CITES et a été un moyen important de promouvoir la cohérence entre les deux systèmes. Le CCE a tenu une série de séances d'information sur les AEM, qui a permis au Secrétariat de la CITES et de 13 autres AEM d'engager un dialogue soutenu avec les membres du CCE sur les aspects institutionnels de la relation entre leurs accords respectifs et le système commercial multilatéral. Depuis, la CITES et les autres

AEM communiquent régulièrement des informations aux membres du CCE.

Les échanges de renseignements passés et actuels entre les AEM et l'OMC s'appuient sur des notes d'information, des communications et d'autres documents établis conjointement ou individuellement par les secrétariats des AEM et le Secrétariat de l'OMC. Le Secrétariat de la CITES a présenté au CCE des communications sur divers aspects de la relation entre la CITES et l'OMC. Il a en outre contribué à l'élaboration de notes d'information sur les dispositions des Accords de l'OMC et des AEM relatives au respect des obligations et au règlement des différends, ainsi que sur l'assistance technique, le renforcement des capacités et l'échange de renseignements. Pour sa part, le Secrétariat de l'OMC, en consultation avec les secrétariats des AEM, a établi une « matrice » ou compilation des mesures liées au commerce mentionnées dans la CITES et dans 13 autres AEM.



Pour chaque AEM, ce document indique aussi les mécanismes relatifs au respect des obligations et au règlement des différends, les dispositions concernant les non-parties à l'AEM et les mesures destinées à soutenir la mise en œuvre, y compris dans les domaines de la technologie, du financement et du renforcement des capacités.

La CITES et l'OMC coopèrent pour fournir une assistance technique et un renforcement des capacités aux fonctionnaires gouvernementaux chargés du commerce et de l'environnement.

Le CCE a également servi de cadre à l'examen de questions de politique publique spécifiques, à l'intersection du commerce et de l'environnement. Ces échanges ont joué un rôle important en aidant les responsables des politiques commerciales et environnementales à mieux comprendre comment ces politiques interagissent, pour faire en sorte qu'elles fonctionnent bien ensemble. Par exemple, les discussions récentes au CCE sur l'exploitation forestière illégale et le commerce qui en découle ont bénéficié des contributions de la CITES, dont le Secrétaire général a informé les membres du CCE, en octobre 2014, des initiatives de coopération mondiales pour faire face à ce problème, tout en permettant aux pays de tirer parti du commerce licite, durable et traçable des espèces sauvages.

Dans le même esprit, le Secrétariat de l'OMC a organisé des activités en marge des réunions de la Conférence

des Parties à la CITES pour mieux faire connaître l'OMC parmi les responsables de la CITES, pour donner des informations sur l'évolution récente du système commercial multilatéral et pour tirer parti de l'expérience des responsables de la CITES en matière de gestion des rapports entre le commerce, la conservation de la faune et de la flore sauvages et le développement.

La CITES et l'OMC coopèrent également pour fournir une assistance technique et un renforcement des capacités aux fonctionnaires gouvernementaux chargés du commerce et de l'environnement. Cette forme de coopération s'est révélée particulièrement efficace pour sensibiliser les deux organisations à l'importance de la coordination nationale et de la coopération pour faire en sorte que les politiques en matière de commerce et d'environnement agissent ensemble pour soutenir pleinement le développement durable.

Les activités d'assistance technique de l'OMC dans le domaine du commerce et de l'environnement comportent des modules spécifiques sur la relation entre l'OMC et les AEM. Ces modules bénéficient régulièrement de la participation du Secrétariat de la CITES ou de fonctionnaires gouvernementaux chargés des questions relatives à la CITES dans les capitales. Ils permettent aux participants de tirer parti de l'expérience et des perspectives de l'OMC et de la CITES pour mieux comprendre comment l'OMC et les AEM interagissent. En outre, les vues complémentaires de l'OMC et de la CITES sur les activités d'assistance technique offrent aux participants une base solide pour identifier les difficultés et étudier les expériences et les meilleures pratiques nationales concernant la coordination, la transparence et l'obligation de rendre des comptes lors de la négociation et de la mise en œuvre des AEM comportant des mesures commerciales, ainsi que la conception et la mise en œuvre de ces mesures.

Améliorer la gouvernance mondiale pour le développement durable

Avec l'intensification des efforts mondiaux en faveur du développement durable, il est important de continuer à renforcer la relation entre la CITES et l'OMC. Dans le cadre de sa Vision stratégique, la CITES s'emploie à améliorer la cohérence et la complémentarité des instruments et processus multilatéraux qui ont trait au commerce, à l'environnement et au développement. À l'OMC, les discussions sur la relation entre l'OMC et les AEM font partie du cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha. Les Membres de l'OMC doivent examiner à la fois « la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les ... AEM » (paragraphe 31 i) de la Déclaration ministérielle de Doha) et les « procédures d'échange de renseignements régulier entre les secrétariats des AEM et les Comités de l'OMC pertinents, ainsi que les critères pour l'octroi du statut d'observateur » (paragraphe 31 ii).

Dans ces négociations, les Membres de l'OMC ont reconnu que les régimes en matière de commerce et d'environnement devaient se soutenir mutuellement pour pouvoir jouer pleinement leur rôle en faveur du développement durable. Un résultat positif des négociations permettrait de formaliser la coopération existante entre le Secrétariat de l'OMC et les secrétariats des AEM et de mettre en place des moyens supplémentaires d'éviter les conflits potentiels entre les règles de l'OMC et celles des AEM, par exemple en renforçant la coopération nationale entre les organismes gouvernementaux chargés du commerce et de l'environnement. Un niveau élevé de coopération est indispensable non seulement pour la négociation de nouveaux AEM, mais aussi pour la mise en œuvre de ceux qui existent déjà. Les négociations sur la

relation entre l'OMC et les AEM sont donc une occasion unique de progresser sur la voie du développement durable en améliorant encore la manière dont le système commercial multilatéral et la CITES interagissent et se soutiennent mutuellement.

Les négociations multilatérales sur le commerce et l'environnement n'ont toujours pas abouti. Néanmoins, la conclusion positive des négociations de l'OMC sur la facilitation des échanges et l'adoption de l'Accord sur la facilitation des échanges, ont ouvert de nouvelles possibilités de collaboration entre l'OMC et la CITES. L'Accord sur la facilitation des échanges entrera en vigueur lorsque les deux tiers des Membres de l'OMC l'auront ratifié. Afin d'aider les pays en développement Membres à obtenir l'assistance dont ils ont besoin pour profiter des avantages offerts par l'Accord, le Directeur général de l'OMC a lancé en 2014 le Mécanisme pour l'Accord sur la facilitation des échanges.



La facilitation des échanges peut être décrite, en gros, comme la modernisation et la simplification des procédures commerciales pour accroître l'efficacité du commerce transfrontières des marchandises. Les efforts faits dans ce domaine pourraient aider la CITES à renforcer sa capacité de contribuer à la réalisation des objectifs de conservation et d'utilisation durable d'une manière qui procure aussi des avantages économiques et sociaux. En agissant comme catalyseur de la coopération entre les responsables des douanes, de la protection de la nature et du commerce aux niveaux national et international, les efforts de facilitation des échanges peuvent aider à réduire l'incidence et la complexité des formalités affectant le commerce licite des espèces sauvages, à renforcer la capacité d'obtenir des données en temps réel sur ce commerce et à faciliter la détection du commerce potentiellement illicite ou non durable des espèces sauvages.

Plus précisément, les efforts de l'OMC en matière de facilitation des échanges peuvent compléter et accélérer les efforts faits par les Parties à la CITES pour que les formalités applicables au commerce de spécimens soient accomplies dans les meilleurs délais. Ces efforts portent actuellement sur la mise en place des systèmes de permis électroniques pour le commerce des spécimens visés par la Convention. Ces systèmes, qui sont plus sûrs que



les systèmes de permis sur papier, aideront à prévenir la fraude. À la 13^e session de la Conférence des Parties à la CITES, tenue en 2004, plusieurs Parties ont dit qu'à leur avis, l'élaboration de tels systèmes aiderait au traitement des demandes CITES, ainsi qu'à la collecte et à la diffusion de l'information sur le commerce CITES. Puis, à sa 14^e session tenue en 2007, la Conférence des Parties a révisé la résolution relative aux permis et certificats pour faire référence à l'utilisation de documents et de signatures électroniques.

Les efforts de facilitation des échanges peuvent aider à réduire au minimum l'incidence et la complexité des formalités affectant le commerce licite des espèces sauvages.

La CITES a élaboré des lignes directrices pour la mise en place de permis électroniques, qui figurent dans les outils pour la délivrance informatisée des permis CITES.

Ces lignes directrices sont incluses dans le « modèle de données » de l'Organisation mondiale des douanes, qui est une norme mondiale relative à l'échange transfrontalier de données pour la mainlevée et le dédouanement des marchandises. Le modèle de données est souvent utilisé pour établir des systèmes de « guichet unique » qui permettent aux commerçants de présenter via un guichet électronique unique tous les documents d'importation, d'exportation et de transit exigés par les organismes de réglementation, au lieu de devoir les soumettre plusieurs fois à différentes entités gouvernementales. L'incorporation des lignes directrices pour la délivrance informatisée des permis CITES dans le modèle de données de l'OMD permet d'inclure ces permis dans les systèmes de guichet unique.

La facilitation des échanges n'est qu'un exemple des nombreuses possibilités de tirer parti de la collaboration réussie entre la CITES et l'OMC au cours des quatre dernières décennies. Cette collaboration, qui continue d'évoluer dans le sens d'un plus grand soutien mutuel, est plus importante que jamais afin d'aider les pays dans leurs efforts collectifs pour affronter de manière cohérente et efficace des problèmes mondiaux de plus en plus interindépendants.

CRÉDITS PHOTO

Couverture

En haut à gauche : © iStock/Philip_Willcocks
En haut à droite : © TCA, Abu Dhabi (Abu Dhabi Tourism & Culture Authority)
En bas à gauche : © U.S. Geological Survey/photo de Bjorn Lardner
En bas au centre : © David Torres Costales
En bas à droite : © Thinkstock/hansgertbroeder

À l'intérieur

Page 1 : © OMC
Page 2 : © U.S. Geological Survey/Bjorn Lardner
Page 3 en haut : © US State Department
Page 3 en bas : © iStock/DavidMSchrader
Page 4 : © OMC
Page 5 à gauche : © United Arab Emirates CITES Management Authority
Page 5 à droite : © TCA, Abu Dhabi (Abu Dhabi Tourism & Culture Authority)
Page 6 en haut : © Tim Vickers/CITES Photo Gallery
Page 6 en bas : © Thinkstock/hansgertbroeder
Page 7 : © iStock/Philip_Willcocks
Page 8 : © Secrétariat de la CITES
Page 9 : © iStock/PhotoRx
Page 11 : © Thinkstock/suriyasilsaksom



Organisation mondiale du commerce
Centre William Rappard
Rue de Lausanne 154
CH-1211 Genève 21
Suisse
Tél.: +41 (0)22 739 51 11
Fax: +41 (0)22 731 42 06
publications@wto.org
www.wto.org



Secrétariat de la CITES
Maison internationale de l'environnement
Chemin des Anémones 11
CH-1219 Châtelaine, Genève
Suisse
Tél.: +41 (0)22 917 81 39/40
Fax: +41 (0)22 797 34 17
info@cites.org
www.cites.org

ISBN 978-92-870-4061-9

