



Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage

Secrétariat assuré par le Programme des Nations unies pour l'Environnement (PNUE)

Comment devenir membre de la CMS et des Accords qui s'y rattachent

Le but de la présente fiche d'information est de fournir aux autorités responsables des Etats quelques conseils de base sur la façon dont leur pays pourrait adhérer à la Convention et aux Accords qui s'y rattachent.

1.0 Introduction

La Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS) vise à assurer la conservation des espèces migratrices terrestres, maritimes et aviaires dans l'ensemble de leur aire de répartition. C'est un traité intergouvernemental, conclu sous l'égide du Programme des Nations unies pour l'Environnement, qui a pour vocation la conservation de la vie sauvage et de ses habitats à l'échelle mondiale. La CMS fournit une plateforme mondiale pour la coopération en matière de conservation et d'utilisation durable des animaux migrateurs et de leurs habitats. La Convention, qui a été adoptée à Bonn, Allemagne, le 23 juin 1979, est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1983.

La CMS rassemble les Etats par lesquels passent les animaux migrateurs, les Etats de l'aire de répartition, et pose les fondements juridiques des mesures de conservation coordonnées sur le plan international dans l'ensemble d'une aire de migration.

2.0 Comment devenir Partie à la Convention

Généralement, un Etat devient Partie à une convention internationale lorsqu'il dépose auprès du dépositaire (Convention de Vienne sur le Droit des Traités, 1969, Art. II (b)) son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion à la convention.¹

Tous les Etats signataires de la CMS peuvent adhérer à la Convention par ratification (Art. XVI²). Tous les Etats qui n'en sont pas signataires peuvent devenir Partie à la Convention par adhésion (Art. XVII), depuis que la CMS a été fermée à la signature le 22 juin 1980.

L'adhésion est un acte par lequel un Etat entreprend de devenir partie à un traité déjà négocié et signé par d'autres Etats, mais qui, après une certaine date, a été fermé à la signature. Il a le même effet juridique que la ratification.

La CMS entre en vigueur dans le pays qui y adhère le premier jour du troisième mois après que le pays ait déposé son instrument d'adhésion à la Convention auprès du Dépositaire (Art. XVIII (2)). Dans le cas de la CMS, le Dépositaire est le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne (Art. XVI).

Les directives qui suivent portent essentiellement sur le processus d'adhésion.

¹ Convention de Vienne : Art. II (b) : "Ratification", "acceptation", "approbation" et "adhésion" signifient dans chaque cas l'acte international ainsi nommé par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement d'être lié par un traité" ; Art. 14 (2) : "Le consentement d'un Etat à être lié par un traité est exprimé par l'acceptation ou l'approbation à des conditions similaires à celles qui s'appliquent à la ratification."

Art. XVI : "Cette Convention sera soumise à la ratification, l'acceptation ou l'approbation. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés auprès du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne qui en sera le Dépositaire."

Art. XVII : "Après le 22^{ème} jour de juin 1980, cette Convention sera ouverte à l'adhésion par tous les Etats non signataires et toute organisation régionale d'intégration économique. Les instruments d'adhésion seront déposés auprès du Dépositaire."

² Les articles cités sont ceux de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS), sauf indication contraire.

2.1 Processus d'adhésion

Les dispositions finales de la Convention (Art. XV–XX) traitent des obligations concernant l'adhésion à la CMS. Le processus pour devenir une Partie implique en règle générale quatre étapes.

Etape 1 : Collecter des renseignements sur la Convention et faire une évaluation préliminaire de ses applications

La première étape consiste à mettre en œuvre un processus de décision pour déterminer si le pays doit devenir Partie à la CMS. Le processus suit le règlement intérieur de chaque pays respectivement.

En consultation avec d'autres ministères intéressés, le ministère/l'autorité chef de file pour la CMS (par ex. un ministère chargé de l'application de la Convention) peut souhaiter préparer un document sur toutes les implications de l'adhésion à la CMS, y compris ses complémentarités, comme base d'information pour le processus de prise de décision. Il pourrait comporter une analyse sur le coût-bénéfice incluant toutes mesures administratives ou de programmation nécessaires pour sa mise en œuvre. Cette information serait partagée avec les autorités participant aux étapes ci-dessous.

Etape 2 : Décider de devenir Partie à la CMS

Le ministère/l'autorité chef de file consulterait alors normalement l'autorité gouvernementale responsable de la rédaction des instruments d'adhésion pour les accords internationaux.

En supposant qu'il y ait la volonté politique de poursuivre le processus, l'autorité nationale suprême chargée de prendre la décision concernant l'adhésion serait contactée pour indiquer la documentation et les processus de prise de décision nécessaires qui devraient être achevés avant que l'instrument puisse être signé et déposé. Ces processus visent, soit à obtenir les approbations nécessaires de l'administration du Chef de l'Etat ou du Chef du gouvernement, soit à les obtenir par un débat parlementaire. Outre ces approbations, de tels processus peuvent exiger qu'une loi soit passée ou qu'une évaluation ou examen juridique soit entrepris à différents niveaux de l'Etat.

Etape 3 : Préparer et signer un "instrument d'adhésion"

Après la conclusion du processus interne de prise de décision dans le pays en question, un "instrument d'adhésion" doit être préparé (Art. XVII, voir Annexe 1). Conformément aux traités et principes internationaux, l'instrument d'adhésion doit être signé par le Chef de l'Etat, le Chef du gouvernement ou le ministre des Affaires étrangères (Art. VII de la Convention de Vienne).

Etape 3a : Faire des réserves, si nécessaire, au moment de l'adhésion

Une réserve est une déclaration officielle d'un Etat, au moment où il devient partie à une convention, par laquelle il annonce qu'il ne se considère pas lié par certaines dispositions de la convention (voir Art. II (1) (d) de la Convention de Vienne). Une réserve peut permettre à un Etat de participer à un traité multilatéral auquel autrement l'Etat ne voudrait ou ne serait pas en mesure de participer.

Toute Partie à la CMS peut introduire une réserve spécifique concernant la présence d'espèces migratrices dans l'une ou l'autre des Annexes I et II (Art. XIV (2)). La Partie ne serait alors pas obligée de remplir les obligations de la Convention concernant les espèces en question. Les réserves peuvent être retirées par notification au Dépositaire.

Etape 4 : Déposer l'"instrument d'adhésion" auprès du Dépositaire

L'instrument d'adhésion doit être déposé auprès du Dépositaire (Art. XVI) représenté par le Bureau fédéral allemand des Affaires étrangères à Berlin, Allemagne. Ceci est effectué par l'intermédiaire de l'Ambassadeur ou du premier Conseiller d'ambassade en Allemagne du pays adhérent (ou par l'ambassade géographiquement responsable de l'Allemagne).

Au Bureau fédéral allemand des Affaires étrangères, le Chef du groupe d'étude pour les questions d'environnement et de bio-politique est le correspondant pour la remise de l'instrument d'adhésion (Werderscher Markt 1, 10117 Berlin, Allemagne ; Tél : +49 30 5000 2781; Fax : +49 30 5000 52781).

Normalement, l'Ambassadeur (ou le Conseiller d'ambassade) du pays adhérent sollicite une réunion au Bureau fédéral des Affaires étrangères et remet l'instrument d'adhésion avec une note verbale (voir Annexe 3 pour un modèle).³

L'instrument d'adhésion sera revu pour s'assurer qu'il est complet après son dépôt. Si l'instrument d'adhésion est considéré comme étant en ordre par le Dépositaire, la date de dépôt sera la date à laquelle l'instrument a été reçu par le Dépositaire.⁴

La CMS entre en vigueur pour le pays adhérent le premier jour du troisième mois après que le pays ait déposé un instrument d'adhésion satisfaisant auprès du Dépositaire (Art. XVIII (2)).

3.0 Comment participer aux Accords qui se rattachent à la CMS

La CMS est une convention cadre sous les auspices de laquelle un certain nombre d'Accords spécifiques à des espèces ont été conclus. Ceux-ci sont un moyen important d'appliquer la Convention mère.

Il y a trois types différents d'Accords de la CMS : Premièrement ceux conclus comme traités au titre de l'Art. IV (3), deuxièmement ceux conclus comme traités au titre de l'Art. IV (4) et troisièmement les Mémoires d'Accord non contraignants du point de vue juridique conclus également au titre de l'Art. IV (4). Tous les Accords de la CMS comportent des Plans d'action qui prévoient des mesures spécifiques pour l'ensemble de l'aire de répartition et le pays. Il y a différents moyens de devenir membre des ces Accords selon qu'il s'agisse d'un traité ou d'un Mémoire d'Accord.

3.1 Accords adoptés comme traités au titre de l'Art IV (3) et (4)

Les Accords de l'Article IV (3) ne portent que sur les espèces inscrites à l'Annexe II de la Convention. L'objectif doit être de redonner aux espèces migratrices en question un état de conservation favorable ou à le maintenir (Art. V (1)). Ils doivent couvrir l'ensemble de l'aire de répartition des espèces migratrices en question et doivent être ouverts à l'adhésion de tous les Etats de l'aire de répartition⁵ de ces espèces, qu'ils soient ou non Parties à la Convention (Art. V (2)). Les organisations régionales d'intégration économique peuvent également en devenir membres.

Les Accords de l'Article IV (4) peuvent être conclus pour toute population ou toute partie géographiquement séparée de la population de toute espèce ou de tout taxon inférieur de la faune sauvage dont les membres traversent périodiquement une ou plusieurs frontières nationales.

Des exemples d'Accords de l'Art. IV (3) sont l'Accord sur les oiseaux d'eau d'Afrique-Eurasie (AEWA), l'Accord sur la conservation des populations de chauves-souris d'Europe (EUROBATS) et

³ Si votre pays n'a pas d'ambassade en Allemagne, la meilleure façon de fournir l'instrument d'adhésion au Dépositaire serait pour votre ministère des Affaires étrangères de l'envoyer ou de l'apporter à l'Ambassadeur de la République fédérale d'Allemagne de l'ambassade d'Allemagne la plus proche de votre pays. Cependant, cette procédure doit être préparée avec l'ambassade d'Allemagne en question. L'instrument ne doit en aucun cas être envoyé ou apporté à un Consul honoraire quel qu'il soit.

⁴ Si votre pays dépose l'instrument d'adhésion auprès de l'ambassade d'Allemagne du lieu, une fois que l'instrument est transmis au ministère allemand des Affaires étrangères à Berlin, et considéré comme étant en ordre, la date de dépôt sera la date à laquelle l'ambassade d'Allemagne du lieu aura reçu l'instrument du représentant de votre pays.

⁵ Art. I (1) (h) : "L'Etat de l'aire de répartition en ce qui concerne une espèce migratrice particulière signifie tout Etat (et le cas échéant toute autre Partie mentionnée à l'alinéa (k) de ce paragraphe) qui exerce une juridiction sur toute partie de l'aire de répartition de cette espèce migratrice, ou un Etat dont les vaisseaux portant son pavillon procèdent à la prise de cette espèce migratrice en dehors des limites de la juridiction nationale.

Art. I (1) (k) : "Une Partie signifie un Etat ou toute organisation régionale d'intégration économique constituée d'Etats souverains laquelle est compétente en matière de négociation, de conclusion et d'application d'accords internationaux sur des questions couvertes par cette convention pour lesquels ladite convention est en vigueur.

l'Accord sur la conservation des albatros et des pétrels (ACAP). Les exemples d'accords conclus au titre de l'Art. IV (4) sont l'Accord sur la conservation des cétacés de la mer Noire, de la Méditerranée et de la zone contiguë de l'Atlantique (ACCOBAMS), l'Accord sur la conservation des petits cétacés de la Baltique et de la mer Noire (ASCOBANS) et l'Accord sur la conservation des phoques de la mer de Wadden.

3.1.1 Comment devenir Partie aux Accords de la CMS adoptés comme traités

Bien qu'il y ait deux différents types d'Accords de la CMS conclus au titre de l'Art. IV (3) et (4) qui prennent la forme d'un traité, le processus pour devenir membre est le même. Les Accords conclus au titre de l'Art. IV (3) et (4) qui prennent la forme de traités entraînent *inter alia* de nouvelles obligations substantives et financières pour les parties et créent des institutions qui supervisent l'application de l'Accord. Un Etat doit donc accepter de se conformer à ces dispositions en ratifiant cet Accord ou en y adhérant. La ratification ou l'adhésion dans ces cas suit les mêmes principes et les mêmes étapes que pour la Convention elle-même (voir Section 2.1).

La manière la plus simple de ratifier ces Accords de la CMS ou d'y adhérer est d'envisager de rallier tous ceux qui sont géographiquement pertinents au pays en même temps que de joindre la CMS.

Si une ratification ou une adhésion en une seule opération n'est pas possible, afin de faciliter le processus de ratification ou d'adhésion, les législateurs peuvent envisager d'appliquer une procédure simplifiée pour ratifier les Accords de la CMS ou y adhérer.

Lorsqu'une nouvelle loi est nécessaire pour ratifier la Convention ou y adhérer, celle-ci pourrait comporter une disposition pour un processus de ratification ou d'adhésion accéléré et simplifié aux Accords de l'Art. IV (3) et (4) de la CMS. (voir exemple de législation dans l'encadré 1).

L'instrument de ratification ou d'adhésion doit être déposé auprès du dépositaire approprié qui dépendra de l'accord en question et qui est spécifié dans les dispositions formelles. La date d'entrée en vigueur de l'accord pour le pays ratifiant ou adhérant est définie par l'accord en question.

Encadré 1 : Exemple de législation pour une ratification des Accords de l'Art. IV (3) et (4) ou une adhésion à ceux-ci

Une formulation appropriée pour une procédure simplifiée de ratification des Accords de l'Art. IV (3) et (4) prenant la forme de traités, ou d'adhésion à ceux-ci, peut s'inspirer de la Loi suisse d'adhésion. La formulation utilisée à l'Article 2, paragraphe 2 de la Loi suisse d'adhésion est très simple (le Conseil des ministres étant le Cabinet suisse) :

“Le Conseil des ministres est autorisé à signer, ratifier des Accords régionaux conclus sous les auspices de la Convention ou à y adhérer”.

3.2 Mémoires d'Accord

La CMS prévoit également des instruments internationaux plus expéditifs et moins contraignants pour atteindre des objectifs de conservation immédiats : Mémoires d'Accord (MoU). Les MoU sont spécifiquement basés sur l'Art. IV (4) et la Résolution 2.6 de la Deuxième session de la Conférence des Parties à la CMS. Ils sont ouverts à la signature de tous les Etats de l'aire de répartition même à ceux qui ne sont pas Parties à la Convention.

Le but d'un MoU est d'amorcer et de coordonner des mesures de conservation à court terme en faveur des espèces migratrices menacées d'extinction, mesures qui doivent être prises par les Etats de l'aire de répartition aux niveaux administratif et scientifique, souvent en collaboration avec des ONG

spécialisées. Dans la plupart des cas ces mesures sont basées sur des engagements existant déjà élaborés par une législation interne et/ou des programmes nationaux au sein des Etats de l'aire de répartition. Un des premiers objectifs des MoU est de coordonner ces mesures nationales individuelles sur une aire de migration.

Les MoU sont simples et non bureaucratiques afin d'atteindre leur objectif de restaurer l'espèce concernée à un état de conservation favorable ou de le maintenir. Il ne doit pas être nécessaire de les ratifier ou d'y adhérer car ils n'imposent aucune obligation nouvelle, substantive ou financière à leurs signataires. Ce sont des accords typiques entre les institutions gouvernementales dans les Etats de l'aire de répartition chargées de la conservation des espèces.⁶ Un MoU, et plus spécifiquement le Plan d'action qui y est intégré, décrit les mesures à prendre collectivement et les mesures à mettre en œuvre dans chaque pays.

3.2.1 Comment devenir signataire des Mémoires d'Accord de la CMS

Les étapes pour devenir signataire d'un MoU sont très simples et moins formelles que pour la Convention elle-même ou un Accord :

Décider de devenir signataire après examen du MoU. L'institution gouvernementale qui serait responsable de la conservation de l'espèce et donc de l'application du MoU doit d'abord décider de devenir signataire. C'est généralement, soit le ministère de l'Environnement, soit le ministère de l'Agriculture et de la Pêche, selon l'espèce en question. Le règlement intérieur national peut demander la consultation d'autres autorités gouvernementales ou même une autorisation de chacun des ministres respectifs.

Signer le MoU. L'autorité compétente de l'institution gouvernementale responsable signe le MoU en présence d'un représentant officiel de la CMS à un moment et à un endroit convenus mutuellement. Le plus souvent l'autorité responsable est le Chef du ministère compétent pour l'espèce. Au cas où le ministre ne serait pas en mesure de signer lui-même, la personne qu'il désigne peut signer en son nom. Mais, à moins que cette personne ne soit l'adjoint au ministre, elle aura besoin d'une autorisation écrite (une lettre de créances) de la part du ministre compétent pour signer le MoU à sa place (voir Annexe 4 pour un modèle de lettre de créances). Dans la plupart des cas, les lettres de créances habilitant à signer au nom du gouvernement, ne sont pas nécessaires pour signer un MoU, à moins que le MoU n'ait été conclu entre les Etats de l'aire de répartition eux-mêmes.⁷ En outre, d'après la Convention de Vienne sur le Droit des Traités, l'ambassadeur d'un pays est habilité à signer des MoU. Toutefois, les pratiques peuvent différer en raison de règles procédurales nationales ou si le MoU a été conclu entre Etats.

La version originale du MoU est signée et conservée par le Secrétariat de la CMS qui agit en tant que Dépositaire du MoU.

S:_WorkingDocs\Non-Parties_Guidelines\Accession_Guidelines_26Jan06_Fr(draft).doc

⁶ Une exception à ceci est par exemple le MoU de la CMS sur les tortues marines et l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est qui a été conclu entre des Etats.

⁷ Voir par exemple le MoU sur les tortues marines de l'océan Indien et de l'Asie du Sud-Est.

Annexe 1 – Modèle d'Instrument d'adhésion à la Convention ou à un Accord

(A signer soit par le Chef de l'Etat, soit par le Chef du gouvernement, soit par le ministre des Affaires étrangères)

INSTRUMENT D'ADHÉSION

ATTENDU QUE la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage a été adoptée à Bonn, Allemagne, le 23 juin 1979 et est entrée en vigueur le 1er novembre 1983 ;

ET ATTENDU QUE l'Article XVII de la Convention stipule qu'après le 22 juin 1980 cette Convention sera ouverte pour adhésion par tous les Etats non signataires ;

EN CONSEQUENCE, le gouvernement de (du) [*nom de l'Etat*], ayant examiné la Convention ci-dessus mentionnée, y **ADHERE PAR LA PRESENTE** et s'engage à observer fidèlement toutes ses dispositions et à appliquer toutes les stipulations qui y sont contenues.

EN FOI DE QUOI, j'ai signé cet instrument d'adhésion et y ai apposé le sceau du [*titre du bureau officiel de l'autorité signataire*] de (du) [*nom de l'Etat*].

FAIT à [lieu], le [date]

(Sceau)

(Signature)

(Titre)

Annexe 2 – Modèle d'Instrument des pleins pouvoirs pour la signature de l'instrument d'adhésion à la Convention ou à un Accord *

(A signer par le Chef de l'Etat, le Chef du gouvernement ou le ministre des Affaires étrangères)

PLEINS POUVOIRS

JE, [nom et titre du Chef de l'Etat, du Chef du gouvernement ou du ministre des Affaires étrangères],

AUTORISE PAR LA PRESENTE [*nom et titre*] à signer l'instrument d'adhésion au (à la) [*titre et date du traité, de la convention, de l'accord, etc.*] au nom du gouvernement de (du) [nom de l'Etat].

Fait à [*lieu*] le [*date*].

[Signature]

* Applicable dans les cas où quelqu'un d'autre que le Chef de l'Etat, le Chef du gouvernement ou le ministre des Affaires étrangères aurait signé l'Instrument d'adhésion. Dans le cas où un Accord serait encore ouvert à la signature ou à la ratification, ce modèle pourrait être modifié comme il convient.

Annexe 3 – Modèle de note verbale pour la transmission de l'instrument d'adhésion

Modèle

Ambassade de (du)
(Adresse)

No.
Réf.:

NOTE VERBALE

L'ambassade de (du)..... présente ses compliments au Bureau fédéral des Affaires étrangères et, en référence à la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, adoptée à Bonn le 23 juin 1979, a l'honneur de vous faire savoir que l'adhésion à cette Convention de (du)..... (*Nom de l'Etat*) a été approuvée par (*Entité législative*) , promulguée par (*Titre du Chef de l'Etat*) , et publiée comme loi de l'Etat dans le (*Nom du Journal officiel*) , le (*Date*)

L'ambassade de (du) a l'honneur de soumettre par la présente au Bureau fédéral des Affaires étrangères l'instrument d'adhésion de (du) (*Nom de l'Etat*) à la Convention susnommée conformément à l'Article XVII.

L'ambassade de (du) saisit cette occasion pour renouveler au Bureau fédéral des Affaires étrangères les assurances de sa plus haute considération.

[Lieu et Date]

Sceau

Federal Foreign Office
Division AS-U
Werderscher Markt 1
10117 Berlin
Allemagne

Annexe 4 – Modèle de lettre de créances pour la signature d'un MoU

Au nom du ministère de (de la) [*Nom du ministère*]**, le soussigné [*nom du Ministre*], autorise par la présente:

[*Nom du représentant*], [*Titre*] [*Organisation*]

à signer le Mémorandum d'Accord sur [*Nom du MoU*], au nom du ministère.

En foi de quoi j'ai signé cette lettre de créances et y ai apposé mon sceau officiel.

Fait à [Ville], Date

Signature

Sceau officiel

** Dans la plupart des cas le Ministre dont le ministère est directement chargé de l'application du Mémorandum d'Accord.