

**5^{ème} Réunion du Comité de session du
Conseil scientifique de la CMS (ScC-SC5)**

En ligne, 28 juin – 9 juillet 2021

UNEP/CMS/ScC-SC5/Doc.8.1/Rev.1

**AMÉLIORER LE PROCESSUS ET LES RÉSULTATS DES
PROPOSITIONS D'INSCRIPTION AUX ANNEXES**

*(préparé par la Région de l'Océanie et la Région de l'Amérique du Sud, de l'Amérique centrale
et des Caraïbes ;*

soumis par Narelle Montgomery, Membre nommée par les Parties de la région Océanie)

Résumé:

La collaboration au service de la conservation des espèces migratrices est au cœur de la Convention. En raison de la capacité des espèces migratrices à franchir régulièrement et de manière prévisible les frontières des juridictions nationales, les actions de conservation entreprises dans un pays seront vouées à l'échec si elles ne sont pas relayées dans l'ensemble de l'aire de répartition de l'espèce.

L'inscription d'espèces aux Annexes de la Convention est un mécanisme essentiel par lequel les Parties entendent faire face aux menaces qui pèsent sur les espèces migratrices dans l'ensemble de leur aire de répartition. L'examen d'une proposition d'inscription exhaustive, fondée sur les meilleures données scientifiques disponibles et présentée avec le soutien de tous les États de l'aire de répartition, est important tant pour les Parties que pour la Convention elle-même.

Le présent document vise à proposer des solutions pour améliorer la préparation des propositions d'inscription aux Annexes en renforçant la consultation à tous les stades du processus d'inscription.

AMÉLIORER LE PROCESSUS ET LES RÉSULTATS DES PROPOSITIONS D'INSCRIPTION AUX ANNEXES

1. La consultation des États de l'aire de répartition et l'examen des recommandations du Conseil scientifique font partie intégrante de la préparation des propositions d'inscription d'espèces et de l'examen de l'inclusion d'espèces dans les annexes de la Convention sur les espèces migratrices. Ces étapes sont souvent omises dans le processus de proposition d'inscription aux annexes, ce qui amène la Conférence des Parties (COP) à prendre des décisions en se fondant sur des propositions qui ne reposent pas nécessairement sur les meilleures données scientifiques disponibles, ou qui sont incomplètes ou incorrectes. Cela risque de nuire à la crédibilité du processus d'inscription et de la Convention elle-même.
2. Le présent document vise à fournir des informations générales sur la question, à définir les obligations applicables aux Parties à la Convention et aux Résolutions concernant l'élaboration des propositions d'inscription aux annexes, à suggérer des solutions pour améliorer l'élaboration desdites propositions et à formuler des recommandations à l'intention du Conseil scientifique et du Comité permanent.

Contexte

3. La Convention indique qu'une conservation et une gestion efficaces des espèces migratrices requièrent une action concertée de tous les États à l'intérieur des limites de juridiction nationale dans lesquelles ces espèces séjournent à un moment quelconque de leur cycle biologique.
4. Toute mesure de conservation qu'un État de l'aire de répartition peut prendre pour une espèce migratrice présente sur son territoire sera vaine si tous les États de l'aire de répartition ne travaillent pas main dans la main pour faire face aux menaces présentes sur l'ensemble de l'aire de répartition de l'espèce. Pour pérenniser et améliorer les modalités de gestion des espèces migratrices, la Convention dispose d'un outil fondamental, à savoir inscrire les espèces remplissant les conditions requises dans l'une ou l'autre de ses annexes.
5. La clé de toute inscription réussie réside dans la communication et la consultation entre les États de l'aire de répartition et l'utilisation des meilleures informations scientifiques disponibles.

Processus de préparation des propositions d'inscription

Convention et Résolution pertinente

6. Le processus de proposition d'inscription d'espèces aux Annexes est défini à la fois dans le texte de la Convention et dans la Résolution 13.7 *Lignes directrices pour la préparation et l'évaluation des propositions d'amendement des Annexes de la Convention*.
7. Au paragraphe 3 de l'Article XI de la Convention, il est précisé que les propositions doivent être « fondées sur les meilleures données scientifiques disponibles ». Il y est également spécifié que les propositions d'amendement doivent être communiquées au Secrétariat cent cinquante jours au moins avant la COP. Le paragraphe 3 de l'Article VII dispose quant à lui que les sessions de la COP doivent être organisées à trois ans d'intervalle au plus. Ce calendrier précis permet aux Parties de prévoir longtemps à l'avance les délais potentiels relatifs aux propositions d'inscription.
8. L'article VII présente les fonctions du Conseil scientifique, qui est notamment chargé de « faire des recommandations à la Conférence des Parties sur les espèces migratrices à inscrire aux Annexes I et II... ».

9. La Résolution 13.7 aborde la question du rôle essentiel que jouent les consultations dans l'inscription des espèces migratrices. Le paragraphe 11 de ladite résolution invite à cet égard les auteurs de propositions à consulter, dans la mesure du possible, tous les États de l'aire de répartition et leurs autorités compétentes avant la présentation de la proposition.
10. La Résolution 13.7 comprend également un modèle convenu pour l'établissement de la liste des propositions, lequel contient une section séparée au sujet des consultations (9), que les Parties doivent remplir. Les notes explicatives jointes au modèle apportent les précisions suivantes :

9. Consultations : le ou les auteurs de propositions sont tenus de consulter, dans la mesure du possible, les autorités chargées de la conservation de la faune et de la flore des autres États de l'aire de répartition avant de soumettre leur proposition et de rendre compte brièvement de toutes les observations reçues à ce sujet. Lorsque des observations ont été sollicitées mais n'ont pas été transmises à temps pour figurer dans le document d'accompagnement, il convient de l'indiquer, ainsi que la date de la demande. Dans le cas de taxons également gérés par d'autres accords internationaux ou par des organismes intergouvernementaux, des consultations doivent être entreprises pour recueillir les commentaires de ces organisations ou organismes. Lorsque des observations ont été sollicitées mais n'ont pas été transmises à temps pour figurer dans le document d'accompagnement, il convient de l'indiquer, ainsi que la date de la demande.

Processus administratif

11. Les problèmes associés au manque de consultation avant la présentation des propositions d'inscription aux Annexes ont déjà été constatés tant par le Conseil scientifique que par le Comité permanent, ce dernier ayant approuvé un nouveau processus de gestion des documents lors de sa 48e réunion en 2018 ([StC48/Doc.10.1](#)), lequel a été mis en œuvre en prévision de la COP13, prévue pour 2020. Le processus est résumé ci-après.
 - 150 jours avant la COP - Les propositions d'inscriptions sont présentées.
 - Peu après, le Conseil scientifique examine toutes les propositions et joint des observations et des recommandations pour chacune d'entre elles. Ces observations et recommandations sont envoyées à tous les auteurs des propositions concernées à titre d'information et pour qu'ils puissent éventuellement prendre des mesures.
 - 60 jours avant la COP - Les Parties et les organes intergouvernementaux commentent les propositions et celles-ci sont envoyées à tous les auteurs de propositions concernés à titre d'information et pour qu'ils puissent éventuellement prendre des mesures.
 - 45 jours avant la COP - Les auteurs de propositions d'inscription aux annexes doivent fournir des informations supplémentaires pour répondre aux questions soulevées par le Comité de session et/ou les Parties, en particulier pour répondre aux observations concernant la recevabilité de leur proposition.
12. Ce processus administratif permet de présenter de manière explicite les observations et les recommandations du Conseil scientifique, des Parties et des organes intergouvernementaux, ainsi que les réponses explicites à ces observations par les auteurs de propositions d'inscription aux annexes.
13. La COP13 a démontré que ce processus pouvait être efficace, en particulier si les auteurs de propositions remédiaient aux éventuelles lacunes avant le début de la session. La mise en œuvre de ce processus a considérablement renforcé plusieurs propositions avant même qu'elles ne soient examinées par toutes les Parties. À titre d'exemple, dans le cas de la proposition d'inscription du jaguar, l'auteur de la proposition d'inscription a tenu compte du nouveau processus en fournissant des informations supplémentaires ciblées pour répondre aux questions du Conseil scientifique.

14. La COP13 a permis de mettre en évidence un certain nombre de cas où les consultations relatives aux propositions d'inscription aux annexes organisées avant la présentation de celles-ci ont été entreprises de manière exhaustive, et des cas où la consultation de tous les États de l'aire de répartition a été insuffisante ou inexistante.
15. Lors de la COP13, plusieurs recommandations du Conseil scientifique sur les propositions d'inscription ont par ailleurs été ignorées. La Conférence des Parties est le principal organe de décision de la Convention, et les Parties ont tout à fait le droit de prendre des décisions fondées sur diverses considérations. Cependant, la crédibilité de la Convention et de ses décisions est remise en question lorsque les raisons pour lesquelles les recommandations de son Conseil scientifique ne sont pas suivies ne sont pas clairement indiquées. Les conseils et les recommandations du Conseil scientifique sont particulièrement pertinents car chaque région de la CMS est représentée de manière équitable au sein du Comité de session du Conseil scientifique, où toutes les propositions d'inscription sont examinées. La représentation régionale équitable signifie que les recommandations émanant du Conseil sont équilibrées, et non le résultat de l'influence supérieure d'une région par rapport à une autre.
16. Le renforcement de la communication et des consultations avant la présentation des propositions d'inscription aux annexes permettra d'obtenir des propositions solides, fondées sur les meilleures données scientifiques disponibles. L'organisation de consultations approfondies permettra également d'accroître le soutien à l'inscription aux annexes entre tous les États de l'aire de répartition. Les Parties à la Conférence des Parties seront ainsi en mesure de prendre des décisions efficaces et crédibles qui reflètent fidèlement le mandat et l'objectif de la Convention.
17. De telles consultations peuvent également renforcer la probabilité qu'une proposition d'inscription soit acceptée à l'unanimité par la COP. Si l'on peut affirmer que la COP permet de mener des discussions approfondies sur les propositions d'inscription et que le vote peut permettre de lever toute éventuelle divergence d'opinion, la majorité requise pour le vote et les pratiques passées mettent en évidence certaines difficultés liées au fait de se reposer sur le vote pour obtenir un dénouement acceptable pour la plupart des Parties.

Discussion et analyse

La voie à suivre

18. La nécessité de mener des consultations approfondies sur les propositions d'inscription aux Annexes est une question qui concerne l'ensemble de la Convention et de ses organes subsidiaires. Par conséquent, le Conseil scientifique et le Comité permanent doivent tous deux être associés à toute proposition d'approche, d'autant plus que le Comité permanent a approuvé le processus de gestion des documents qui visait à répondre aux préoccupations récurrentes concernant le manque de consultation sur les propositions d'inscription aux Annexes.
19. Il a été proposé que le Comité de session et le Comité permanent établissent un groupe de travail conjoint afin de discuter et de mettre en évidence diverses activités visant à encourager et à renforcer une consultation efficace avec tous les États de l'aire de répartition avant la présentation de propositions d'inscription.
20. L'objectif est que le groupe de travail présente ses recommandations finales lors de la 6e réunion du Comité de session et de la 53e réunion du Comité permanent, de manière à permettre la mise en œuvre des éventuels accords sur l'amélioration du processus de traitement des documents avant la COP14, et à permettre à la COP14 d'examiner les propositions d'amendements des résolutions et/ou les approches administratives relatives au traitement des propositions d'inscription par la COP.

21. Le groupe de travail devrait s'efforcer de parvenir à une représentation régionale équitable de la CMS et, pour commencer, envisager les options suivantes :
- Amendements de la Résolution 13.7 *Lignes directrices pour la préparation et l'évaluation des propositions d'amendement des Annexes de la CMS*, qui peuvent inclure, mais ne sont pas limités aux éléments suivants :
 - exhorte les Parties à faire des propositions conjointes avec les États de l'aire de répartition concernés ;
 - invite les auteurs de propositions d'inscription à consulter les États de l'aire de répartition avant de soumettre des propositions d'inscription pertinentes ;
 - demande instamment aux auteurs de propositions d'inscription aux annexes de tenir compte des éventuelles observations que les États de l'aire de répartition leur ont adressées avant de soumettre leur proposition et de fournir un addendum approprié expliquant comment ils ont, ou n'ont pas, modifié les informations contenues dans la proposition d'inscription ; et
 - oblige les Parties qui soumettent des propositions d'inscription aux annexes à tenir compte des recommandations du Conseil scientifique et de toute autre observation des Parties reçue 60 jours avant la COP, et à réviser toute proposition d'inscription en conséquence, et/ou à expliquer pourquoi les éventuelles recommandations n'ont pas été suivies.
 - Envisager de modifier la section 9 (*Consultations* relatives au modèle de proposition d'inscription) afin de prévoir l'obligation, pour les auteurs de propositions d'inscription, de démontrer quelles consultations ont eu lieu et comment les observations ont été traitées/incorporées dans la proposition d'inscription, en expliquant précisément pourquoi les observations n'ont pas nécessité de modifications, le cas échéant. Les notes explicatives devront également être modifiées pour tenir compte de toute modification recommandée du modèle, si cette solution est jugée souhaitable.
 - Examiner comment la COP pourrait mettre en œuvre des procédures administratives si des propositions d'inscription aux annexes continuent d'être soumises sans consultation préalable appropriée. Il peut s'agir, entre autres, des éléments suivants :
 - recommander que toute proposition d'inscription soumise sans consultation approfondie des États de l'aire de répartition soit limitée à la seule juridiction de l'auteur de la proposition, ou, dans le cas où certains États de l'aire de répartition ont été consultés et ont donné leur accord, que l'inscription soit limitée à ces juridictions uniquement ;
 - recommander que, lors de l'examen d'une proposition d'inscription aux annexes qui n'a pas fait l'objet d'une consultation appropriée avant d'être soumise, les Parties puissent adopter une approche inclusive ou exclusive. Dans le cas d'une approche inclusive, l'inscription ne serait applicable qu'au sein des juridictions des Parties qui déclarent explicitement leur accord. Dans le cas d'une approche exclusive, l'inscription serait accompagnée d'une énumération explicite des Parties qui sont exclues de celle-ci. Cette approche est similaire à celle adoptée actuellement lorsqu'une espèce est incluse dans les annexes en tant qu'inscription régionale, l'aire de répartition couverte étant alors explicitement mentionnée ;
 - une proposition d'inscription qui n'a pas fait l'objet d'une consultation appropriée avant d'être soumise peut être examinée lors de la COP, mais son inscription aux Annexes ne sera confirmée que lors de la COP suivante. Cela permettrait de procéder à une consultation appropriée entre les sessions ; et
 - déterminer si la COP doit uniquement examiner les propositions d'inscription que le Conseil scientifique recommande d'inclure dans les Annexes.

Actions recommandées

22. Il est recommandé au Conseil scientifique et au Comité permanent d'accepter :
- a) de créer un groupe de travail qui sera chargé de recenser les solutions appropriées pour améliorer le processus de proposition d'inscription aux annexes afin d'y intégrer des consultations efficaces ;
 - b) que ce groupe de travail examine la faisabilité des solutions potentielles décrites au paragraphe 21, et identifie des solutions supplémentaires selon que de besoin ; et
 - c) que le groupe de travail travaille entre les sessions et fournisse des projets de recommandations à la 6e réunion du Comité de session et à la 53e réunion du Comité permanent.