

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

Cinquantième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 15 – 19 mars 2004

Interprétation et application de la Convention

Eléphants

CONDITIONS DU COMMERCE DE L'IVOIRE BRUT

Le document ci-joint est soumis par le Kenya.

COMMENTAIRES DU KENYA

A la CdP12, les Parties ont adopté une annotation amendée, plusieurs décisions et une résolution [Conf. 10.10. (Rev. CoP12)] concernant les conditions d'une éventuelle vente en une fois des stocks d'ivoire de l'Afrique du Sud, du Botswana et de la Namibie. Cependant, ces conditions n'ont pas été suffisamment définies. Le présent document présente des suggestions sur leur définition et leur interprétation afin que le Comité permanent dispose d'une bonne base sur laquelle évaluer si ces conditions sont remplies.

Voici les conditions du commerce de l'ivoire brut indiquées au paragraphe e) de l'annotation à l'inscription à l'Annexe II de *Loxodonta africana* pour l'Afrique du Sud, le Botswana et la Namibie:

le commerce de l'ivoire brut enregistré (défenses entières et morceaux d'ivoire coupés qui, à la fois, mesurent au moins 20 cm et pèsent au moins 1 kg) aux conditions suivantes:

- i) *uniquement les stocks enregistrés appartenant au gouvernement [Afrique du Sud, Botswana, or Namibie] (à l'exclusion de l'ivoire saisi et de l'ivoire d'origine inconnue);**

Commentaire: Reconnaissant que près de deux ans ont passé depuis la préparation des propositions sur l'éléphant d'Afrique soumises à la CdP12, le Comité permanent devrait examiner et approuver un inventaire de l'ivoire que l'Afrique du Sud, le Botswana et la Namibie proposent d'exporter. Cela devrait être fait avant la prise de toute décision d'exportation. Pour garantir que tout l'ivoire entrant dans le commerce soit enregistré conformément aux conditions spécifiées par la CITES et pour que l'ivoire saisi ou d'origine inconnue soit exclu, un expert indépendant devrait conduire sur place, en Afrique du Sud, au Botswana et en Namibie, un examen des stocks d'ivoire appartenant au gouvernement. Il devrait évaluer et vérifier l'enregistrement, la tenue des registres et les systèmes de marquage, et les mesures prises pour sécuriser l'ivoire, et remettre ses conclusions au Comité permanent. Lorsque l'ivoire a été importé par le partenaire commercial, le système d'enregistrement doit permettre de remonter jusqu'à la défense originale dans le pays d'exportation. Lors des visites du Secrétariat, il est essentiel de s'assurer du respect des dispositions de l'annotation car c'est en 1998 qu'a eu lieu la dernière vérification des stocks d'ivoire du Botswana et de la Namibie par le Secrétariat. Le stock de l'Afrique du Sud n'a jamais été vérifié par le Secrétariat. L'inventaire suggéré devrait inclure des informations sur l'origine des stocks et expliquer comment les gouvernements peuvent être certains de l'origine.

- ii) *uniquement à destination de partenaires commerciaux dont le Secrétariat aura vérifié, en consultation avec le Comité permanent, qu'ils disposent d'une législation nationale et de mesures de contrôle du commerce intérieur suffisantes pour garantir que l'ivoire importé ne sera pas réexporté et qu'il sera géré en respectant toutes les obligations découlant de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12) concernant la fabrication et le commerce intérieurs;*

* Note du Secrétariat: la partie pertinente de l'annotation à ces populations est en fait la suivante:

le commerce de l'ivoire brut enregistré (Botswana et Namibie: défenses entières et morceaux; Afrique du Sud: défenses entières et morceaux d'ivoire coupés qui, à la fois, mesurent au moins 20 cm et pèsent au moins 1 kg) aux conditions suivantes:

- i) *uniquement les stocks enregistrés appartenant au gouvernement (à l'exclusion de l'ivoire saisi et de l'ivoire d'origine inconnue) et, dans le cas de l'Afrique du Sud, uniquement l'ivoire provenant du parc national Kruger;*

Résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12)

RECOMMANDE aux Parties sous la juridiction desquelles existe un artisanat de l'ivoire qui n'est pas encore structuré, organisé ou contrôlé et aux Parties désignées comme pays d'importation d'ivoire, d'adopter des mesures internes globales, en matière de législation, de réglementation et de lutte contre la fraude afin:

- a) de procéder à l'enregistrement de tous les importateurs, fabricants, grossistes et détaillants qui font le commerce de produits en ivoire brut, semi-travaillé ou travaillé, ou à l'octroi de patentes à leur intention;*
- b) d'établir une procédure à l'échelon national, en particulier à l'intention des détaillants, pour avertir les touristes et les autres étrangers qu'ils ne devraient pas acheter de l'ivoire lorsque son importation dans leur propre pays est illégale; et*
- c) de mettre en œuvre des procédures en matière de documents et d'inspection permettant à l'organe de gestion et aux autres organismes gouvernementaux compétents de surveiller de façon continue les mouvements de l'ivoire à l'intérieur de l'Etat, en particulier:*
 - i) par le biais de contrôles obligatoires du commerce de l'ivoire brut; et*
 - ii) en appliquant un système global et notoirement efficace de déclaration de l'ivoire travaillé, de contrôle et de lutte contre la fraude;*

Commentaire: Cette condition pose problème en ce qu'elle demande au Secrétariat et au Comité de prédire ce qu'il adviendra à l'avenir. Quoi qu'il en soit, pour les partenaires commerciaux qui, comme le Japon, ont un marché intérieur de l'ivoire, il est important que cette condition soit remplie aussi suggérons-nous que le Secrétariat, lors de ses inspections sur site dans les pays d'importation potentiels, vérifie que de l'ivoire n'est pas actuellement exporté et est actuellement géré conformément à **toutes** les conditions de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12) évoquées ci-dessus concernant la manufacture et le commerce intérieurs de l'ivoire, cela formant une certaine base à partir de laquelle prédire la gestion future de l'ivoire.

A la CdP12, il a été signalé¹ qu'à Tokyo, près de 40% des 1072 vendeurs de hankos figurant dans l'annuaire téléphonique local n'étaient pas enregistrés et opéraient peut-être illégalement. Il a également été signalé qu'il y avait encore deux systèmes d'enregistrement de l'ivoire travaillé et de l'ivoire brut, avec des liens très lâches entre les deux systèmes. Compte tenu de la saisie faite à Singapour en 2002 de 6 t d'ivoire illicite destiné au Japon, et des informations indiquant la possibilité que de nombreux envois précédents aient réussi à entrer au Japon, il devrait y avoir une méthode à l'efficacité prouvée, permettant de trouver l'origine de tout morceau d'ivoire travaillé en remontant jusqu'à la défense dont il provient.

Comme preuve de son engagement vis-à-vis de mesures de lutte contre la fraude, et avant toute nouvelle importation légale d'ivoire, le Japon devrait soumettre au Comité un rapport détaillé sur l'enquête qu'il a ouverte sur le destinataire présumé des six tonnes d'ivoire saisies à Singapour en 2002, les actes d'accusations et les sanctions prises dans cette affaires, ainsi que des informations sur tout envoi

¹ Black and Grey: *Illegal Ivoire in Japanese Markets*, Japan Wildlife Conservation Society, 2002.

précédent arrivé au Japon selon les allégation des autorités africaines chargées de la lutte contre la fraude.

Concernant la "législation suffisante", tous les pays d'importation devraient être tenus de disposer d'une législation d'application de la CITES classée dans la catégorie 1 du projet CITES sur les législations nationales.

- iii) *pas avant mai 2004 et en tout cas pas avant que le Secrétariat ait vérifié les pays d'importation candidats et que MIKE ait communiqué au Secrétariat des informations de base (effectifs des populations d'éléphants, fréquence du braconnage, etc.);*

Décision applicable

Décision 12.33:

Le Comité permanent devrait définir, avant sa 49^e session et en consultation avec l'Unité centrale de coordination de MIKE et l'UICN, la portée géographique et la nature des données qui constituent les informations de base de MIKE devant être fournies avant l'approbation de toute exportation.

Commentaire: A sa 49^e session, le Comité permanent a adopté une définition des informations de base dans le cadre de MIKE. Elles concerneront 45 sites en Afrique et 14-16 sites en Asie. Conformément au document SC49 Doc. 11.2 (Rev.), comme décidé par le Comité, nous comptons que les informations suivantes soient fournies pour chaque site: a) au moins un recensement fait au cours des trois dernières années, b) des niveaux d'abattage illicite établis au minimum sur la base de 12 mois de données (Afrique) / 6 mois de données (Asie), tirées des formulaires des patrouilles et des formulaires sur les carcasses, résumés dans des rapports mensuels, c) un rapport décrivant les facteurs exerçant une influence (avec analyse de la manière dont ils sont quantifiés), d) une évaluation de la volonté de fournir des informations sur l'abattage illicite, et e) une analyse préliminaire des informations de base de a) à d) ci-dessus.

Concernant le point b), nous restons préoccupés de ce que l'on s'appuie uniquement sur des rapports passifs provenant du terrain (formulaires des patrouilles, formulaires sur les carcasses, rapports mensuels) pour déterminer les niveaux d'abattage illicite. Au lieu de cela, il faudrait que les rapports sur MIKE tiennent compte d'autres sources de données sur l'abattage illicite et que les auteurs recherchent activement ces informations.

Il est inquiétant de constater que les données sur la mortalité des éléphants émanant des Etats des aires de répartition – même de ceux qui appliquent le système depuis 1999 – n'ont pas été mises à la disposition du groupe technique consultatif de MIKE. Le Comité permanent doit insister auprès des pays soumettant une proposition de commerce de l'ivoire pour qu'ils soumettent leurs données sur la mortalité des éléphants à l'Unité centrale de coordination de MIKE pour examen et que les rapports annuels du Comité central de coordination de MIKE soient envoyés aux autres Etats de l'aire de répartition.

Afin qu'il y ait suffisamment de temps pour étudier ces rapports, qui seront sans aucun doute volumineux et très techniques et nécessiteront que consultations nos experts, il faudrait qu'ils soient communiqués aux Parties, dans les trois langues de travail de la Convention, au moins 60 jours avant la session du Comité permanent

au cours de laquelle ils seront discutés, conformément à l'article 20 du règlement intérieur agréé à la 49^e session du Comité.

Nous sommes également préoccupés de ce que les sites MIKE n'ont pas été choisis sur la base de différents critères pour différentes parties de l'Afrique et que dans certains cas, ils couvrent des zones très particulières (comme des aires protégées), ce qui pourrait fausser les résultats. Il faut en tenir compte en analysant et en évaluant les données de MIKE.

Concernant le rapport sur les tendances des facteurs d'influence, il faut noter qu'il a déjà été établi que MIKE n'est pas en mesure d'établir un lien de causalité entre les décisions CITES et l'abattage illicite. Il est donc contestable que des conclusions adéquates puissent être tirées de ces tendances quant à la cause de l'abattage illicite. Les corrélations observées entre les décisions CITES et les tendances de l'abattage illicite devraient donc être considérées comme une preuve suffisante des effets des décisions CITES, indépendamment d'autres facteurs d'influence.

- iv) des quantités maximales de 30.000 kg (Afrique du Sud), 20.000 kg (Botswana) et 10.000 kg (Namibie) d'ivoire pourront être commercialisées et expédiées en un seul envoi sous la stricte supervision du Secrétariat;*

Commentaire: Lorsqu'un partenaire commercial a été identifié, le Secrétariat devrait indiquer au Comité permanent comment il supervisera strictement l'envoi. L'on présume que le Secrétariat sera présent lorsque les envois sont prêts à partir et lorsqu'ils arrivent à leur destination finale.

- v) le produit de la vente ira exclusivement à la conservation des éléphants et à des programmes de conservation et de développement des communautés dans les limites des zones à éléphants ou à proximité;*

Commentaire: Aucun des Etats de l'aire de répartition impliqués dans l'exportation d'ivoire au Japon en 1999 (Botswana, Namibie et Zimbabwe) n'a fourni au Comité permanent d'audit officiel sur l'utilisation du produit de cette vente. Avant d'autoriser de nouvelles exportations d'ivoire des Parties soumises à cette condition, le Comité permanent devrait demander et recevoir un tel audit suffisamment détaillé du Botswana et de la Namibie, montrant que le produit de la vente aux enchères est allé exclusivement à la conservation des éléphants.

Pour la seconde vente proposée, chaque Partie exportatrice devrait soumettre au Comité permanent un plan détaillé d'utilisation du produit de ces ventes.

Il faudrait vérifier que chaque pays d'exportation a mis en place un fonds d'affectation pour la conservation dans lequel toutes les recettes des ventes des stocks d'ivoire devront être déposées et qui sera géré par un conseil indépendant. Un représentant de la CITES (du Secrétariat, par exemple) devrait y siéger afin de faciliter les rapports au Comité permanent.

- vi) seulement quand le Comité permanent aura décidé que les conditions susmentionnées sont remplies. Sur proposition du Secrétariat, le Comité permanent peut décider de l'arrêt total ou partiel de ce commerce si les pays d'exportation ou d'importation ne respectent pas les conditions énoncées, ou s'il est prouvé que le commerce a des effets préjudiciables sur les autres populations d'éléphants.*

Décisions applicables

Décision 12.34:

Le Comité permanent déterminera comment conclure que des effets négatifs sur d'autres populations d'éléphants ont résulté de l'approbation d'un commerce de l'ivoire.

Décision 12.35:

Le Comité permanent est encouragé à recommander, avant sa 49^e session, des mesures visant à améliorer la coordination de la lutte contre la fraude menée par les pays qui produisent de l'ivoire et les pays qui en importent.

Décision 12.36:

Les Parties, les donateurs et les organisations sont priés de fournir un appui technique et financier pour renforcer la mise en œuvre de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12) concernant le contrôle du commerce intérieur de l'ivoire afin, entre autres:

- a) de renforcer la capacité des Etats des aires de répartition des éléphants de lutter contre la fraude;*
- b) de mieux sensibiliser l'opinion publique aux problèmes que pose le commerce intérieur non réglementé de l'ivoire;*
- c) d'améliorer la coordination et la coopération entre les services chargés de la lutte contre la fraude au niveau national;*
- d) d'enregistrer et de marquer l'ivoire brut en possession publique et privée, et d'enregistrer tous les importateurs, fabricants, grossistes et détaillants qui font le commerce de produits en ivoire brut, semi-travaillé ou travaillé et de leur octroyer des licences;*
- e) de mettre en place une procédure d'enregistrement et d'inspection dans le cadre d'un système de contrôle obligatoire et complet du commerce au niveau national; et*
- f) de renforcer rapidement les dispositions de leur législation nationale concernant la réglementation des marchés intérieurs de l'ivoire et, s'il y a lieu, l'application de la CITES en général.*

Décision 12.37:

A sa 50^e session, le Comité permanent examinera le travail accompli par le Secrétariat et les Parties pour appliquer la décision 12.39 et verra s'il y a lieu de prendre d'autres mesures, y compris, en cas de non-respect, des recommandations visant à restreindre le commerce des spécimens CITES à destination ou en provenance de ces Parties.

Décision 12.38:

Le Secrétariat apportera son assistance aux Etats des aires de répartition comme indiqué dans la décision 12.36, paragraphes a) à f).

Décision 12.39:

- a) *En fonction des fonds disponibles, le Secrétariat vérifiera si les pays ayant un marché intérieur de l'ivoire (Cameroun, Chine, Djibouti, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, Japon, Ouganda, République démocratique du Congo, Nigéria et Thaïlande) ont pris les mesures internes globales, législatives, réglementaires et de lutte contre la fraude, spécifiées dans la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12) concernant la mise en œuvre du contrôle du commerce intérieur.*
- b) *Si une telle vérification montre qu'une Partie ne dispose pas de mesures adéquates, le Secrétariat lui demandera un plan d'action donnant les grandes lignes du programme qu'elle met en place pour adopter des mesures lui permettant de réguler adéquatement le commerce de l'ivoire. Le but de ce plan est d'établir un calendrier pour élaborer, approuver, promulguer et mettre en œuvre ces mesures et obtenir un engagement à cet égard. Le Secrétariat fournira une assistance technique pour l'élaboration de tels plans.*

Commentaire: La condition vi) pour l'exportation d'ivoire brut est très problématique; nous attendons avec intérêt de pouvoir examiner le document préparé par le Secrétariat à ce sujet pour la 50^e session, qui devrait être soumis 60 jours avant la session conformément à l'article 20 du règlement intérieur. La condition iv) précise que l'exportation doit se faire "en un seul envoi", ce qui pose la question de savoir comment le Comité permanent pourrait faire cesser le commerce en cas de non-respect des conditions, comme indiqué à la condition vi); en effet, lorsque le non-respect aura été reconnu ou que des effets négatifs se seront manifestés, ce "seul envoi" aura déjà eu lieu et le Comité permanent n'aura plus rien à arrêter. Pour garantir que l'esprit de cette condition prévale, nous proposons qu'après que le Comité permanent a décidé que les conditions i) à v) sont remplies, le Secrétariat l'annonce aux Parties dans une notification. Les Parties et les autres devraient avoir 60 jours pour communiquer au Secrétariat toute information sur le non-respect des conditions par les pays d'importation ou d'exportation, ou sur les effets négatifs de décision de la CdP12 sur les autres populations d'éléphants. Le Secrétariat devrait enquêter sur chaque allégation de non-respect et soumettre un rapport détaillé au Comité permanent sur ses observations. Ce n'est que lorsque chaque allégation aura été pleinement examinée à la satisfaction du Comité permanent que celui-ci pourra considérer que la condition est remplie. Si le Comité permanent convient que la décision a des effets négatifs, il devrait empêcher la vente en une fois.

Evaluation des effets négatifs

Il a été reconnu qu'il est impossible de prouver que le commerce de l'ivoire nuit – ou ne nuit pas – aux autres populations d'éléphants. Quoi qu'il en soit, cette condition requiert une méthode d'évaluation des causes probables de tout effet susceptible de survenir. Il faut impérativement que le Comité permanent fasse preuve de prudence dans sa manière de conclure "que des effets négatifs sur d'autres populations d'éléphants ont résulté de l'approbation d'un commerce de l'ivoire". Une étroite corrélation dans le temps entre l'approbation du commerce et toute augmentation de l'abattage illicite, par exemple, ne devrait pas être écartée comme étant une simple coïncidence.

Concernant la notification évoquée plus haut, devant être envoyée 60 jours avant une décision finale, elle devrait demander des informations aux organes de gestion de manière qu'ils puissent exprimer leurs vues sur les corrélations qu'ils perçoivent.

De plus, les organes de gestion des pays d'importation et d'exportation devraient veiller à ce que ceux qui enfreignent la loi sur l'abattage ou le commerce illicite soient interrogés de près sur leur compréhension des décisions CITES et leur réponse devrait être prise en compte. Ils devraient aussi avoir l'opportunité de signaler les saisies importantes récentes d'envois illicites d'ivoire, en particulier celles impliquant des pays d'importation ou d'exportation.

Concernant le respect de la condition vi) par les pays d'importation et d'exportation, le Comité permanent devrait également examiner les législations nationales d'application de la CITES de toutes les Parties impliquées, et leur mise en œuvre. Les pays d'importation comme les pays d'exportation devraient être tenus d'avoir une législation d'application de la CITES de catégorie 1 du projet sur les législations nationales.

La vérification du respect des conditions dans les pays d'exportation devrait inclure des visites sur site par une équipe d'experts indépendants qui évaluera le respect des conditions indiquées dans la décision 12.36 et la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12) au sujet du contrôle du commerce intérieur de l'ivoire dans les Etats des aires de répartition des éléphants. Par ailleurs, l'Unité centrale de coordination de MIKE devrait mettre en place un processus de vérification sur site de toutes les données reçues concernant la mortalité.

Concernant les décisions applicables (12.34 à 12.39), si elles ne sont pas des conditions du commerce de l'ivoire brut, elles n'en sont pas moins des éléments importants de la série de mesures adoptées au sujet du commerce de l'ivoire. Des progrès substantiels devraient être faits sur ces décisions avant que toute exportation d'ivoire ne soit approuvée. Il est particulièrement important que des progrès substantiels soient accomplis pour améliorer les mesures législatives, réglementaires et de lutte contre la fraude dans les pays ayant un marché intérieur de l'ivoire actif (décisions 12.36 et 12.39) et d'amener tous ces pays à respecter la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12).