

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



Soixante et unième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 15 – 19 août 2011

Interprétation et application de la Convention

Commerce d'espèces et conservation

CONTROLE DU COMMERCE DES SPECIMENS D'ELEPHANTS

1. Le présent document a été préparé par le Secrétariat.

Généralités

2. Dans la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP15) (*Commerce de spécimens d'éléphants*), la Conférence des Parties donne instruction au Secrétariat de surveiller le commerce de spécimens d'éléphants, en particulier de l'ivoire et de "faire rapport au Comité permanent sur ses constatations, recommandations ou progrès pour qu'il envisage les mesures appropriées, y compris des restrictions au commerce des spécimens d'espèces CITES au départ ou à destination de ces Parties." Le Secrétariat est aussi chargé de faire rapport au Comité permanent sur la mise en œuvre du *Plan d'action pour le contrôle du commerce de l'ivoire d'éléphant*, adopté dans la décision 13.26 (Rev. CoP15).

Questionnaire sur les éléphants et le commerce de l'ivoire

3. A sa 14^e session (La Haye, 2007), la Conférence des Parties a adopté un *Plan d'action pour le contrôle du commerce de l'ivoire d'éléphant*. Le point 2 du plan chargeait le Secrétariat d'envoyer un questionnaire pour obtenir des informations sur le contrôle du commerce de l'ivoire. Le questionnaire a été envoyé dans la notification aux Parties n° 2007/029 du 17 septembre 2007.
4. Le Plan d'action demandait de renvoyer le questionnaire avant le 31 décembre 2007 et la Conférence des Parties a adopté la mesure suivante au cas où les Etats de l'aire de répartition de l'éléphant ne soumettraient pas de réponse dans ce délai:

Si, au 31 décembre 2007, un Etat d'aire de répartition d'éléphant n'a pas soumis le questionnaire mentionné ci-dessus..., le Secrétariat envoie aux Parties une notification les informant que la Conférence des Parties leur recommande de ne pas autoriser le commerce de spécimens d'espèces CITES avec ce pays – cette recommandation restant en vigueur jusqu'à ce que le Secrétariat reçoive le questionnaire dûment rempli.

5. Le Secrétariat a envoyé des rappels de cette disposition à tous les Etats de l'aire de répartition de l'éléphant en décembre 2007.
6. Le Gabon et la Somalie n'ont pas renvoyé de questionnaire rempli. En conséquence, ces deux pays restent l'objet d'une recommandation de suspension du commerce.
7. Le Secrétariat a demandé à TRAFFIC d'analyser les questionnaires soumis et un certain nombre d'incohérences sont ressorties de cette analyse qui soulève, par exemple, des doutes sur la correspondance entre les stocks d'ivoire déclarés dans les réponses au questionnaire et ceux qui ont été mentionnés dans des audits précédents. Dans d'autres cas, les réponses au questionnaire concernant le contrôle du commerce intérieur ne semblent pas correspondre aux résultats des enquêtes conduites sur les marchés par des organisations non gouvernementales telles que TRAFFIC.

8. Des copies de l'analyse ont été distribuées aux Etats de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique réunis au Kenya en novembre 2010 qui ont été priés de prendre note des résultats de l'analyse et de communiquer leurs commentaires au Secrétariat. Au moment de la rédaction du présent rapport (fin mai 2011), aucun commentaire n'avait été reçu. Le Secrétariat est en train d'étudier comment donner suite à cette question car, avec les ressources actuelles, il n'a pas pu le faire sur la base de chaque Etat de l'aire de répartition.
9. L'analyse des réponses au questionnaire met en évidence les points qu'il convient d'éclaircir mais il ne s'agit pas, en soi, de questions graves de non-respect de la Convention. Voilà maintenant plus de trois ans et demi que le questionnaire a été envoyé. Le Secrétariat se demande s'il vaut la peine de maintenir une recommandation de suspension du commerce concernant les deux pays qui n'ont pas soumis de réponse. A moins que le Comité permanent n'en décide autrement, le Secrétariat propose de retirer la recommandation concernant le Gabon et la Somalie. Il suggère cependant au Comité d'exprimer éventuellement sa déception devant leur manque de coopération.

Recherche scientifique

10. Le *Plan d'action pour le contrôle du commerce de l'ivoire d'éléphant* recommande que les Etats de l'aire de répartition coopèrent avec les projets de recherche pertinents sur l'identification de l'ivoire. A leur réunion de novembre 2010, les Etats de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique ont été mis au courant d'un projet, financé par l'organe de gestion CITES de l'Allemagne, conçu pour déterminer l'âge et l'origine géographique de l'ivoire d'éléphant d'Afrique. Les Etats ont été encouragés à collaborer en fournissant des échantillons pertinents.

Mise en œuvre du *Plan d'action pour le contrôle du commerce de l'ivoire d'éléphant*

11. Le Secrétariat a profité de la réunion des Etats de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique pour rappeler aux Parties que le Plan d'action est issu de leur réunion de dialogue tenue avant la 13^e session de la Conférence des Parties (CoP13, Bangkok, 2004), qu'il a été adopté par consensus à la CoP13 et qu'il a été amendé et adopté à nouveau par consensus à chaque session ultérieure de la Conférence des Parties. Le Secrétariat fournit autant d'aide que possible à la mise en œuvre, en collaborant avec des partenaires compétents tels qu'INTERPOL et l'Organisation mondiale des douanes, mais le plan 'appartient' réellement aux Etats de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique qui sont principalement responsables de sa mise en œuvre.
12. Le Secrétariat souligne qu'à quelques rares exceptions près, c'est en Europe et en Asie qu'ont lieu la plupart des saisies d'ivoire sortant illégalement du continent africain. Il semble qu'il y ait tout loisir de renforcer les mesures de contrôle, aussi bien du fret que des passagers, dans les principaux ports maritimes et aériens d'Afrique. L'Afrique a relativement peu d'aéroports pivots pour des compagnies aériennes internationales et tout renforcement des contrôles des exportations et du transit dans ces lieux serait sans doute payant. La facilité avec laquelle certains passagers peuvent transporter des quantités importantes d'ivoire continue d'être préoccupante. Ainsi, lors d'une saisie récente, un passager avait réussi à enregistrer ses bagages qui contenaient plus de 90 kg d'ivoire sur un vol au départ d'Afrique centrale. Heureusement, il a été intercepté lors d'un transit en Afrique de l'Est.
13. Il semblerait aussi que le commerce intérieur non réglementé de l'ivoire continue de mériter une attention accrue, tout particulièrement dans certaines régions d'Afrique centrale et de l'Ouest : en témoigne la facilité apparente avec laquelle certaines personnes peuvent, par exemple, acquérir des articles en ivoire travaillé. En juin 2010, le Secrétariat a écrit à l'organe de gestion CITES de la Guinée après avoir appris que des passagers arrivant en Europe en provenance de Conakry étaient régulièrement arrêtés en possession d'ivoire, en violation de la Convention. Lors d'un exercice de contrôle douanier en Belgique, les bagages d'environ 30 passagers d'un même vol ont été inspectés. Pratiquement la moitié des passagers étaient en possession de spécimens CITES parmi lesquels il y avait des centaines d'articles en ivoire d'éléphant tels que des bracelets, des peignes, des colliers, des figurines animales et des baguettes mais aussi de petites défenses entières et des morceaux d'ivoire brut. Il y avait aussi des produits en peaux de crocodiles et de serpents et des milliers d'hippocampes. Aucun des passagers n'avait de permis d'exportation CITES. Les autorités guinéennes ne semblaient pas conscientes de ce commerce illicite et ont assuré qu'elles prendraient des mesures. Le Secrétariat espère pouvoir réaliser un travail d'évaluation *in situ* en Guinée, en temps voulu. (Voir aussi document SC61 Doc. 30, *Lutte contre la fraude*.)
14. Des citoyens chinois, leurs bagages ou des paquets qu'ils envoient par la poste continuent de figurer de manière préminente dans les cas de saisies. Le Secrétariat sait que les douanes chinoises interceptent beaucoup de personnes à l'arrivée sur le territoire chinois et que le Gouvernement de la Chine a lancé des

campagnes de sensibilisation du public afin d'informer ses citoyens qui travaillent ou vivent à l'étranger sur les dispositions de contrôle du commerce de l'ivoire. Le Secrétariat croit savoir que le Gouvernement va bientôt entamer une autre grande campagne avec l'aide d'organisations non gouvernementales. Toutefois, le Secrétariat fait remarquer que le problème principal n'est peut-être pas le manque de sensibilisation car bien des saisies dont il a connaissance, telles que celles qui sont décrites au paragraphe 13 ci-dessus, concernent des spécimens qui ont été soigneusement dissimulés dans les bagages, dans le but évident d'empêcher la détection lors du passage aux rayons X.

15. Le Secrétariat sait aussi que les autorités et les tribunaux de Chine considèrent la contrebande d'ivoire ou d'autres spécimens CITES comme une question grave. Il semble, toutefois, que certaines personnes continuent de penser que la contrebande vaut la peine de prendre des risques.
16. Dans les données d'ETIS et d'autres sources d'information sur les saisies, le Nigéria est régulièrement identifié comme un pays touché par le commerce illégal de l'ivoire. Par le passé, très peu des saisies ont eu lieu au Nigéria même. Comme indiqué dans le document SC61 Doc. 30, *Lutte contre la fraude*, le Secrétariat a mené des activités de vérification *in situ* à Abuja, Kano et Lagos. En 2010, ces travaux ont conduit les autorités à entreprendre des saisies d'ivoire. En 2011, le Secrétariat a découvert de l'ivoire travaillé en vente sur un marché de Lagos mais pas en quantité préoccupante.
17. De toute évidence, les autorités du Nigéria ont entamé une vaste campagne de sensibilisation des négociants et du grand public. Autrefois, l'ivoire était régulièrement exposé et mis en vente dans les magasins hors taxe de l'aéroport international de Lagos mais lorsque le Secrétariat a réalisé son inspection en 2011, il n'y en avait pas. Il semble que les douanes du Nigéria soient beaucoup plus conscientes du commerce illégal des espèces sauvages, qu'elles aient fait des saisies d'ivoire et qu'elles soient en train d'enquêter sur le commerce illégal de ces spécimens.
18. Il est quasi inévitable que les principaux ports aériens et maritimes du Nigéria servent à la contrebande d'ivoire mais le Secrétariat a la certitude que le pays est entré dans une nouvelle ère d'application des lois sur les espèces sauvages.
19. En mars 2001, alors qu'il se trouvait au Rwanda pour traiter de questions relatives aux gorilles, le Secrétariat a saisi l'occasion d'inspecter les marchés et autres emplacements pertinents dans la capitale, Kigali. De par sa situation géographique, le Rwanda est un lieu de transit ou de vente de l'ivoire. Toutefois, seul un petit article d'ivoire travaillé a pu être observé en exposition. Sur un grand marché d'art et d'artisanat, deux vendeurs seulement possédaient de petites quantités d'ivoire et celles-ci n'étaient pas exposées. Ils ont dû être encouragés à montrer l'ivoire en vente et il était clair qu'ils savaient que la vente de ces articles serait illégale.
20. Ces conclusions ont été discutées avec les autorités CITES nationales qui ont indiqué au Secrétariat que des travaux de sensibilisation du public avaient été menés et que la police du Rwanda n'hésitait pas à prendre des mesures. Le Secrétariat a été très impressionné de constater qu'une si petite quantité d'ivoire était apparemment disponible dans un pays dont les proches voisins souffrent d'un taux important de braconnage des éléphants.
21. Dans les données d'ETIS, la Thaïlande est un pays identifié comme étant touché de manière significative par le commerce illégal de l'ivoire. Le sujet a été soulevé avec les autorités CITES de Thaïlande lors d'une visite du Secrétaire général de la Convention, fin 2010.
22. En Thaïlande, le commerce intérieur de l'ivoire est légal mais uniquement si l'ivoire est issu d'éléphants domestiques enregistrés. Le Secrétariat a examiné les mesures de contrôle du commerce de l'ivoire mises en place par la Thaïlande par le passé et a trouvé qu'elles étaient loin de satisfaire aux dispositions de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP15). Le Secrétariat a fourni des avis détaillés aux autorités thaïlandaises sur la manière dont doit être réglementé le commerce. Les autorités CITES de Thaïlande ont rédigé une législation sur le sujet mais, compte tenu de la situation politique du pays, cette législation doit encore être examinée ou promulguée par le Gouvernement.
23. Les autorités thaïlandaises ont mené des raids contre les fabricants et revendeurs d'ivoire et ont confisqué de l'ivoire d'origine douteuse mais cela n'a donné lieu qu'à peu de poursuites compte tenu des insuffisances de la loi actuelle.
24. Du personnel du Secrétariat s'est rendu dans une ville qui est au cœur de l'industrie de l'ivoire de Thaïlande et a noté qu'une campagne de sensibilisation importante avait été menée par les autorités.

Dans tous les locaux de vente au détail étaient affichées des informations sur les obligations en matière de contrôle du commerce à l'intention des éventuels acquéreurs. Du matériel de sensibilisation est également visible à l'aéroport international de Bangkok.

25. Le Secrétariat note que les autorités thaïlandaises, en particulier les douanes, ont fait d'importantes saisies d'ivoire qui pénétrait en fraude dans le pays ou qui quittait le pays en fraude. Il est, en conséquence, clair que le Gouvernement de Thaïlande ne tolère pas l'introduction d'ivoire illégal sur son territoire. Mais il ne fait aucun doute que des négociants sans scrupules exploitent la situation actuelle du commerce intérieur et le Secrétariat estime que la Thaïlande doit prendre, de toute urgence, des mesures exhaustives pour contrôler le commerce intérieur et adopter une législation. Il rappelle à la Thaïlande que le Plan d'action contient des mesures relatives au non-respect pour les Parties qui ne mettraient pas en œuvre le plan ou sur le territoire desquelles on découvrirait que des quantités importantes d'ivoire sont vendues illégalement.
26. Cela fait maintenant plusieurs années que des contrôles complets du commerce intérieur font défaut en Thaïlande et le pays a été identifié comme prioritaire lors de sessions récentes de la Conférence des Parties. Le Secrétariat suggère que le Comité permanent encourage la Thaïlande à finaliser et mettre en œuvre des mesures de contrôle dans un proche avenir. Le Comité pourrait souhaiter envisager de fixer un délai pour la prise de ces mesures.

Equipe spéciale de lutte contre la fraude sur l'ivoire et les rhinocéros

27. Conformément à la décision 15.72, *Conservation et commerce des rhinocéros d'Asie et d'Afrique*, et grâce à un financement fourni par la Commission européenne, le Secrétariat a organisé une réunion de l'équipe spéciale de lutte contre la fraude sur l'ivoire et les rhinocéros du 17 au 19 mai 2011, au Bureau des Nations Unies de Nairobi, Kenya. A cette réunion ont assisté 20 fonctionnaires représentant les autorités chargées des espèces sauvages, les douanes, les services d'enquête, les parcs nationaux, la police et les agences de lutte contre la fraude de 12 pays (Afrique du Sud, Chine, Ethiopie, Kenya, Mozambique, Népal, Philippines, République-Unie de Tanzanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Thaïlande, Viet Nam et Zimbabwe). INTERPOL, l'équipe spéciale de l'Accord de Lusaka, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale des douanes étaient également représentés.
28. La réunion a donné lieu à un fructueux échange d'informations sur le commerce illégal de l'ivoire. Des renseignements utiles ont en particulier été fournis et le Secrétariat a commencé à les utiliser pour mettre à jour et réémettre une alerte sur le commerce illégal de l'ivoire d'éléphant. Cela devrait aider les douanes et autres agences de contrôle des frontières dans leurs activités d'évaluation des risques, de ciblage et de profilage auxquelles sont principalement attribuées les interceptions qui ont lieu.
29. Les membres de l'équipe spéciale ont noté le grand succès du Service kenyan des espèces sauvages qui utilise des chiens entraînés à détecter l'ivoire. Le déploiement de ces chiens dans d'autres pays est encouragé.
30. Les participants ont aussi noté, avec grande préoccupation, qu'il y avait eu des vols dans les envois d'ivoire saisis par les autorités nationales (dans un pays de transit au moins). Ils estiment qu'il est essentiel que ces envois soient régulièrement vérifiés et conservés dans des lieux appropriés et dûment sécurisés. Le Secrétariat estime que le même avis vaut pour les Etats de l'aire de répartition de l'éléphant, en ce qui concerne les stocks d'ivoire détenus par les gouvernements, qu'ils soient d'origine légale ou qu'ils aient été confisqués.
31. L'équipe spéciale a également noté que pour les agences qui procèdent aux confiscations, assurer un stockage sécurisé, parfois de plusieurs tonnes d'ivoire, est un fardeau considérable. Plusieurs agences douanières ont exprimé le souhait bien compréhensible de recevoir une compensation pour leurs activités de lutte contre la contrebande d'ivoire. Certains administrateurs des autorités douanières ne comprennent pas la recommandation actuelle de la Conférence des Parties, dans la résolution Conf. 9.10 (Rev. CoP15), d'empêcher la vente de cette marchandise de grande valeur. L'équipe spéciale n'a fait aucune suggestion ni recommandation en la matière mais c'est une question qui est régulièrement posée au Secrétariat, lequel estime que la Conférence des Parties pourrait l'examiner.
32. L'équipe spéciale a reconnu que l'on serait mieux en mesure de comprendre les dynamiques du commerce illégal de l'ivoire si les agences chargées de la confiscation, après chaque saisie d'ivoire, s'efforçaient de soumettre des échantillons de spécimens sélectionnés à examen scientifique

(de préférence selon les normes de la science légiste) pour déterminer l'origine géographique et l'âge de l'ivoire.

33. doivent être encouragées à retarder la publication de nouvelles sur d'importantes saisies jusqu'à ce que les agences compétentes des pays d'origine et de destination, ainsi que les organes internationaux de lutte contre la fraude aient été informés. Ainsi des mesures pourraient être prises contre tous ceux qui forment la "chaîne" de la criminalité au lieu de leur donner l'alerte et l'occasion d'effacer leurs traces. L'équipe spéciale a demandé aux médias de soutenir les efforts des agences de lutte contre la fraude à cet égard et d'accepter de bon gré qu'à l'avenir, la publication des communiqués de presse sur les saisies puisse être retardée.

Commentaires généraux

34. Le Secrétariat a noté que plusieurs pays d'Afrique centrale, soutenus par des ONG, ont récemment mené des actions de lutte contre le commerce illégal de l'ivoire. Il n'en a pris connaissance, cependant, que par la presse. Il rappelle aux Parties qu'il est vital qu'elles soumettent des données sur toutes les saisies d'ivoire pour inclusion dans les données d'ETIS. Ne pas soumettre de données entraîne la classification des pays dans la catégorie faible 'effort de lutte contre la fraude' durant les analyses d'ETIS.
35. Le Secrétariat croit savoir que la création d'une sorte de réseau de lutte contre la fraude liée aux espèces sauvages serait envisagée en Afrique centrale. Il accueille cette idée avec satisfaction et il est prêt à fournir une assistance technique ou des orientations. Il espère que ce réseau considérerait la lutte contre le commerce illégal de l'ivoire comme une priorité.
36. De très grandes quantités d'ivoire voyageant en contrebande continuent d'être interceptées régulièrement dans le monde entier. Les pertes pour les criminels responsables doivent être considérables et pourtant cela ne semble pas les dissuader. Le Secrétariat s'efforce de comprendre de nombreux aspects du commerce illégal de l'ivoire. Comme mentionné dans son rapport à ce sujet à la CoP15 (voir <http://www.cites.org/fra/cop/15/doc/F15-44-01.pdf>), il y a peu de preuves que de grandes quantités d'ivoire d'origine illégale pénètrent les marchés intérieurs d'Asie. Lors de sa propre étude dans des pays tels que la Chine et le Japon, par exemple, le Secrétariat a eu peu de preuves d'une demande et d'une consommation suffisantes pouvant motiver un niveau de contrebande incontestablement significatif. Des études menées par des ONG, quoique de portée plus étendue que celle du Secrétariat, semblent elles aussi indiquer une demande inférieure à ce qui est prélevé et passé illégalement. A bien des égards, le commerce d'ivoire d'origine illégale ne semble pas, d'après ces études, avoir un sens au plan financier. Il ne correspond pas non plus aux structures habituelles du comportement criminel caractérisé par une rotation rapide et un profit rapide.
37. Le prix moyen d'un kg d'ivoire vendu légalement lors des ventes aux enchères en Afrique australe, en 2008, était équivalent à 157 USD. Si l'on peut obtenir légalement de l'ivoire à ce prix, pourquoi le payer 1800 USD? Selon une ONG, ce serait le prix que les acheteurs sont prêts à payer au marché noir, en Asie de l'Est. Mais il se peut qu'une partie de la contrebande soit simplement spéculative. Le Secrétariat a constamment mis en garde, depuis de nombreuses années, contre le fait de citer des chiffres qui semblent être exagérément gonflés (et nombreux sont ceux dans la communauté des ONG qui conviennent que ces chiffres ne reflètent pas avec exactitude ce qui est généralement payé au marché noir), car cela doit inévitablement encourager le braconnage à caractère spéculatif. Le Secrétariat pense qu'il y a probablement du blanchiment d'argent associé au commerce illégal de l'ivoire.
38. Comme mentionné plus haut, le Secrétariat est mis au courant des importantes saisies d'ivoire par la presse. Il en va de même pour INTERPOL et l'Organisation mondiale des douanes. Le niveau de collaboration entre les agences qui pratiquent les saisies, leurs collègues d'autres agences nationales (telles que celles des pays d'origine, de transit ou de destination) et les organismes intergouvernementaux internationaux de lutte contre la fraude est parfois terriblement faible. Certes, ces saisies sont en elles-mêmes louables et naturellement bienvenues mais elles offrent aussi d'excellentes possibilités d'identifier les contrebandiers et de les traduire en justice. Trop souvent, ces occasions sont perdues. Il faut parfois des semaines, voire des mois, pour que l'information, par exemple des copies des lettres de transport aérien ou bulletins de fret, soit échangée avec un pays d'origine. Il est alors trop tard, par exemple, pour mener des recherches contre les expéditeurs des envois.
39. Le Secrétariat espère que le projet de livraison surveillée décrit au paragraphe 19 du document SC61 Doc. 30, *Lutte contre la fraude*, et réalisé par le Consortium international de lutte contre la criminalité liée aux espèces sauvages, renforcera la capacité de lutte contre la contrebande d'ivoire. Les pays qui sont

dans la phase pilote du projet ont été délibérément choisis parce que plusieurs d'entre eux sont régulièrement touchés par cette contrebande.

Recommandation

40. Le Comité est prié de prendre note du présent rapport et d'examiner la proposition du Secrétariat contenue dans le paragraphe 26, concernant la Thaïlande.