

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



Soixante-neuvième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 27 novembre – 1 décembre 2017

MISE EN ŒUVRE D'ASPECTS DE LA RÉOLUTION CONF. 10.10 (REV COP17)
SUR LA FERMETURE DES MARCHÉS INTÉRIEURS DE L'IVOIRE –
PRÉCISIONS SUR 5 GRANDS MARCHÉS INTÉRIEURS DE L'IVOIRE

1. Le présent document a été soumis par le Burkina Faso et le Niger au nom de la Coalition pour l'Éléphant d'Afrique (CEA)*. Il fournit des informations supplémentaires sur 5 grands marchés intérieurs de l'ivoire afin d'appuyer les propositions faites dans SC 69 Doc 51.2. Les marchés traités sont : les USA, la Chine, la RAS de Hong Kong, le Japon et l'Union européenne.

USA

2. Bien qu'il n'existe aucun stock officiel d'ivoire brut et que le gouvernement n'ait procédé à aucun recensement des stocks privés aux USA, le pays était autrefois connu comme le deuxième marché de détail du monde après la Chine/ RAS de Hong Kong¹. Récemment, des mesures importantes ont été prises dans le pays pour limiter l'impact du marché américain sur le commerce illégal d'ivoire dans le monde.
3. En juillet 2013, le président Barack Obama a signé un décret-loi pour lutter contre la criminalité liée aux espèces sauvages, établissant notamment une task-force multi-agences chargée d'examiner les mesures de réduction de la demande pour le commerce des espèces interdites (dont l'ivoire d'éléphant). Cela a incité le ministère de l'intérieur, par l'intermédiaire du service américain des pêches et de la nature (U.S. Fish and Wildlife Service), à publier un règlement définitif en révision du Code des réglementations fédérales, vol. 50, section 17.40(e). Ce règlement a été promulgué en vertu de 16 U.S.C. section 1533(d) de la loi sur les espèces menacées d'extinction (ESA) de 1966 relative aux éléphants d'Afrique. Il est basé sur les restrictions déjà mises en place par la loi sur la conservation de l'éléphant d'Afrique (AfECA)² de 1989 qu'il élargit, il interdit toute importation et exportation commerciales et toute vente inter-États d'ivoire d'éléphant d'Afrique avec quelques exceptions, notamment les antiquités dont il est attesté qu'elles ont plus de 100 ans³. Le règlement définitif est entré en vigueur le 6 juillet 2016.
4. Cependant, si le règlement accroît les restrictions sur les importations, exportations et ventes inter-États d'ivoire, il ne traite pas des marchés de l'ivoire à l'intérieur des États (car l'ESA ne confère aucune autorité légale pour réguler le commerce inter-États) qui représentent pourtant une proportion significative de l'ivoire d'éléphant vendu dans le pays. En plus de l'interdiction fédérale, sept États américains aux vastes marchés

* Les appellations géographiques employées dans ce document n'impliquent de la part du Secrétariat CITES (ou du Programme des Nations Unies pour l'environnement) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires ou zones, ni quant à leurs frontières ou limites. La responsabilité du contenu du document incombe exclusivement à son auteur.

¹ Martin, E., et Stiles, D., (2008) Ivory markets in the USA. Publié par Care pour the Wild International et Save the Elephants

² qui imposait un moratoire sur l'importation d'ivoire d'éléphant d'Afrique. 16 U.S.C. § 4222.

³ D'autres exceptions comprennent certains articles manufacturés ou artisanaux qui contiennent une petite (*de minimis*) partie d'ivoire importé légalement (par exemple les instruments de musique et objets faisant partie d'un déménagement ou héritage) ; des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ; révision de la section 4(d) du règlement relatif à l'éléphant d'Afrique (*Loxodonta africana*) ; règlement définitif <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2016-06-06/pdf/2016-13173.pdf>

de l'ivoire ont donc adopté des interdictions législatives des ventes d'ivoire encore plus strictes, parmi lesquels l'État de New York ⁴, le New Jersey ⁵, l'État de Washington ⁶, Hawaii ⁷ et la Californie ⁸.

Chine

5. Après la déclaration du président Xi Jinping du 25 septembre 2015 s'engageant à promulguer des interdictions « *presque totales* » des importations et exportations d'ivoire (conjointement avec le président des USA Barack Obama), le Conseil d'État chinois a publié une note « *sur l'arrêt systématique de la transformation commerciale et de la vente d'ivoire et de produits en ivoire* » ⁹ le 30 décembre 2017. Selon cette note, l'interdiction sera mise en œuvre par phases, les centres de traitement de l'ivoire et les centres de distribution agréés seront fermés en mars 2017, suivis par la fermeture progressive de tous les points de vente enregistrés au 31 décembre 2017.
6. Après l'arrêt de la sculpture et du commerce intérieurs, « *les services culturels gouvernementaux* » aideront « *les héritiers de l'art de la sculpture et les spécialistes associés* » à trouver de nouveaux emplois, notamment dans les musées et autres lieux de restauration d'œuvres d'art en lien avec l'ivoire. Les propriétaires d'objets en ivoire légaux seront autorisés à les garder ou à les donner en cadeau. Une exception à l'interdiction des ventes concerne les « *reliques certifiées par des instituts professionnels* » en ivoire dont la vente aux enchères restera autorisée, « *soumise à un contrôle strict et après approbation administrative.* »
7. En mars 2017, l'administration forestière, qui supervise les questions relatives au commerce d'espèces de faune et de flore sauvages, a annoncé ¹⁰ la fermeture de 67 entreprises sous licence, parmi lesquelles 12 usines de taille d'ivoire et plusieurs douzaines de revendeurs. Cependant, les études du marché intérieur de l'ivoire en Chine ont montré qu'une proportion significative de l'ivoire disponible provenait de négociants non-enregistrés ¹¹. L'application de la loi reste donc un problème, d'autant plus que des syndicats du crime

⁴ Le statut de New York figure dans la loi sur la protection de l'environnement (ECL), article 11, titre 5, section 11-0535-a. L'interdiction totale du commerce de l'ivoire a quatre exceptions. Pour se réclamer de l'une d'entre elles, un permis de police doit être demandé. ECL § 11-0535-a(3). Les quatre exceptions pour lesquelles un permis peut être délivré sont : 1) lorsque l'ivoire ou la corne de rhinocéros est une antiquité « véritable », représente moins de vingt pour cent en volume de ladite antiquité, et que le propriétaire possède les documents attestant que l'article a plus de cent ans ; 2) lorsque l'ivoire ou la corne de rhinocéros est destiné à un usage éducatif ou scientifique, ou l'ivoire est utilisé par un musée dans des conditions spécifiques ; 3) lorsque l'ivoire ou la corne de rhinocéros est commercialisé pour le bénéficiaire d'une fiducie ou un héritier ; et 4) lorsque l'ivoire ou la corne de rhinocéros fait partie d'un instrument de musique mais n'en représente pas plus de vingt pour cent en volume et le propriétaire possède des documents attestant que l'objet n'a pas été fabriqué après 1975 s'il contient de l'ivoire d'éléphant et après le 30 juin 2014 s'il contient de l'ivoire de mammoth.

⁵ Le New Jersey (NJSA § 23:2A-13.3) rend « illégal pour quiconque d'importer, de vendre, d'offrir à la vente, d'acquérir, d'échanger ou de posséder dans l'intention de le vendre de l'ivoire, un produit en ivoire, de la corne de rhinocéros ou un produit en corne de rhinocéros. » Quatre exceptions à l'interdiction : 1) l'ivoire peut être transmis en héritage ; 2) la répression est exemptée de la loi ; 3) l'ivoire peut être importé lorsqu'une licence fédérale ou un permis l'autorise expressément ; et 4) le ministère de l'environnement peut autoriser une exception au règlement pour des objectifs éducatifs ou scientifiques attestés.

⁶ Code de l'État de Washington revu, titre 77, chapitre 77.15. La loi rend « illégal pour quiconque de vendre, d'offrir à la vente, d'acquérir, de commercialiser, d'échanger ou de distribuer une partie ou un produit des espèces animales couvertes » (qui comprennent l'ivoire d'éléphant). Six exceptions à l'interdiction : 1) l'ivoire n'a pas moins de cent ans (antiquité), le propriétaire possède les documents attestant qu'il s'agit d'une antiquité et l'ivoire n'en représente pas plus de quinze pour cent en volume ; 2) l'ivoire sert à des objectifs éducatifs ou scientifiques véritables ; 3) l'ivoire fait partie d'un héritage ; 4) application de la loi ; 5) l'ivoire est une partie d'un instrument de musique et n'en représente pas plus de quinze pour cent en volume ; et 6) la commercialisation de l'ivoire est expressément autorisée par la législation fédérale ou un permis.

⁷ Hawaii a ajouté une nouvelle section au chapitre 183D de ses statuts revus. La loi rend illégal de « vendre, offrir à la vente, acquérir, commercialiser ou posséder dans l'intention de vendre » toute partie ou tout produit d'éléphants, de rhinocéros ou de l'une des nombreuses autres espèces animales recensées par la loi. Les exceptions à l'interdiction sont : 1) l'ivoire n'a pas moins de cent ans (antiquité), il ne représente pas plus de vingt pour cent en volume de l'antiquité et il n'en est pas la première source de valeur ajoutée ; 2) l'ivoire est destiné à un usage éducatif ou scientifique attesté ; 3) l'ivoire fait partie d'un héritage ; 4) l'ivoire représente moins de vingt pour cent en volume d'un fusil, couteau ou instrument de musique et le propriétaire ou le vendeur peut prouver que l'objet n'a pas été fabriqué après 1975 et que l'ivoire n'est pas la première source de valeur ajoutée ; et 5) la commercialisation de l'ivoire est autorisée par la législation fédérale ou un permis.

⁸ Le code de la pêche et de la nature de Californie, section 2022, interdit totalement les ventes d'ivoire, y compris l'ivoire de mammifères marins ; section 2011(1)(B)(2). Cinq exceptions à la loi : 1) application de la loi ; 2) activité autorisée par la loi fédérale ou par un permis fédéral ou une licence ; 3) instrument de musique ne comportant pas plus de vingt pour cent en volume d'ivoire si le propriétaire ou le vendeur possède les documents attestant que l'objet a été fabriqué avant 1975 ; 4) antiquité ne comprenant pas plus de cinq pour cent d'ivoire en volume si le propriétaire ou le vendeur possède des documents attestant que l'ivoire a plus de cent ans ; et 5) ivoire utilisé pour des motifs éducatifs ou scientifiques par un scientifique ou une institution éducative véritable s'il remplit deux exigences supplémentaires : l'ivoire ne tombe pas sous le coup d'une interdiction fédérale et l'ivoire ou la corne de rhinocéros a été acquis en toute légalité avant le 1^{er} janvier 1991 et n'a pas été transmis d'une personne à une autre pour réaliser un gain financier ou un profit, après le 1^{er} juillet 2016.

⁹ Version originale chinoise accessible sur : http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/30/content_5155017.htm
Pour la traduction anglaise, voir : <https://newsroom.wcs.org/News-Releases/articleType/ArticleView/articleId/9578/China-Announcement-of-Domestic-Ivory-Ban-in-2017--English-Translation.aspx>

¹⁰ http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1647114

¹¹ En fait, les marchands qui vendaient de l'ivoire travaillé dans des boutiques sans licence croyaient qu'ils pourraient sans doute continuer à vendre illégalement de l'ivoire en raison de l'inefficacité générale des inspections. Vigne, L., et Martin, E., (2017) Decline in the legal ivory trade in China in anticipation of a ban. SAVE THE ELEPHANTS, Nairobi, Kenya.

organisé spécialisés dans le commerce illégal d'ivoire semblent basés en Chine et contrôler les réseaux internationaux de contrebande d'Afrique à la Chine. Un rapport a ainsi récemment identifié un centre majeur de la criminalité à Shuidong¹², tandis que les autorités chinoises ont redoublé d'activité en saisissant de l'ivoire ouvertement en vente sur des marchés de Pékin¹³.

RAS de Hong Kong, Chine

8. Souvent considérée comme l'une des « plateformes » mondiales du commerce de l'ivoire¹⁴, la RAS de Hong Kong a récemment vu son gouvernement prendre des mesures d'envergure pour la fermeture de son marché intérieur de l'ivoire. Le 13 janvier 2016, dans son allocution à la police, le chef de l'exécutif de Hong Kong Leung Chun-ying a annoncé le plan du gouvernement pour « relancer les procédures législatives dans les meilleurs délais afin d'interdire l'importation et l'exportation de trophées de chasse à l'éléphant et chercher activement d'autres mesures appropriées, notamment promulguer une loi pour continuer d'interdire l'importation et l'exportation d'ivoire et faire cesser progressivement le commerce local d'ivoire, ainsi qu'imposer des peines plus lourdes en cas de contrebande et de commerce illégal d'espèces menacées d'extinction¹⁵. » Il fait suite à l'adoption d'une motion de loi en décembre 2015¹⁶ pour l'interdiction du commerce de l'ivoire.
9. Le mercredi 14 juin 2017, les législateurs de Hong Kong ont présenté un projet de loi pour amender l'ordonnance sur la protection des espèces animales et végétales menacées d'extinction, dans le but de mettre progressivement fin au commerce local d'ivoire d'ici 2021. Le 27 juin, le gouvernement a soumis sa proposition de plan¹⁷ au Comité des questions environnementales du Conseil législatif. Le plan propose une approche en trois étapes et un calendrier de cinq ans (jusqu'à fin 2021) pour mettre fin au commerce local d'ivoire¹⁸. Après la première lecture du 14 juin, aucune date n'a été fixée pour une 2^{ème} lecture¹⁹. Une enquête récente²⁰ parmi les négociants en ivoire existants a montré que 59 % des points de vente examinés ne possédaient pas (et ne prétendaient pas posséder) de licence pour la vente au détail d'ivoire, soulignant à quel point il est essentiel de ne pas relâcher son effort pour faire appliquer efficacement la loi.

Japon

10. Au Japon, le commerce intérieur de l'ivoire est régulé par la loi sur la préservation des espèces en voie d'extinction (LCES) (1992) et ses règlements. Pour pouvoir commercialiser des défenses entières sur le marché intérieur japonais, elles doivent être enregistrées. Une fois enregistrées, les défenses sont coupées en morceaux et l'enregistrement est effacé. Les défenses entières destinées « à la seule possession » ne doivent pas obligatoirement être enregistrées²¹. Le commerce intérieur de morceaux d'ivoire ou d'ivoire travaillé est contrôlé par un système d'enregistrement qui exige des négociants de s'enregistrer auprès des autorités pour pouvoir commercer légalement. En 2013, le gouvernement japonais a alourdi les peines pour commerce illégal et a introduit un contrôle de la publicité²². En 2015, le gouvernement a fourni au Secrétariat de la CITES des informations sur ses importations et exportations de défenses entières et ses stocks annuels, concluant que ses stocks et sa demande intérieure étaient stables²³. Le Japon a également affirmé

¹² EIA (2017) The Shuidong connection: exposing the global hub of the illegal ivory trade <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-The-Shuidong-Connection-FINAL.pdf>

¹³ https://twitter.com/wildaid_sa/status/885373709669859329

¹⁴ Knights, Peter; Hofford, A.; Andersson, A.; et Cheng, D. The Illusion of Control: Hong Kong's 'Legal' Ivory Trade. WildAid, octobre 2015.

¹⁵ 2016 Policy Address <https://www.policyaddress.gov.hk/2016/eng/p204.html>

¹⁶ <http://www.legco.gov.hk/yr15-16/english/counmtg/motion/cm20151202m-ge-prpt-e.pdf>

¹⁷ <http://www.legco.gov.hk/yr15-16/english/panels/ea/papers/ea20160627cb1-1054-6-e.pdf>

¹⁸ La première étape (applicable immédiatement après la promulgation de la loi) consiste à interdire l'importation et la réexportation de trophées de chasse, d'équipements et des sculptures sur ivoire actuellement traitées comme des spécimens des espèces inscrites à l'annexe II de la CITES du fait de l'« inscription scindée » convenue pour les éléphants d'Afrique. La seconde étape proposée (applicable trois mois après la promulgation de la loi) consiste à interdire l'importation et la réexportation d'ivoire pré-convention à l'exception des « antiquités » après un délai de grâce approprié et à soumettre l'ivoire pré-convention du marché local à un contrôle des permis. La dernière étape est une interdiction totale des ventes locales d'ivoire pré-interdiction et pré-convention après un délai de grâce pour permettre aux négociants/propriétaires de se débarrasser de leur stock commercial.

¹⁹ <http://www.legco.gov.hk/general/english/bills/bill1617.htm>

²⁰ Lau, W., Xu, L., Guan, J. et Xiao, Y. (2017). Closing Strategy: Ending ivory trade in Hong Kong. TRAFFIC, Hong Kong. http://static1.1.sqspcdn.com/static/f/157301/27549884/1493887091987/hk-ivory-report-closing_strategy.pdf?token=k68un7MofIT1sTBOX7Y5EPuclTA%3D

²¹ CITES SC66 Inf. 24 Position du Japon concernant la conservation des éléphants d'Afrique et le commerce de l'ivoire <https://cites.org/sites/default/files/eng/com/sc/66/Inf/E-SC66-Inf-24.pdf>

²² CITES SC66 Inf. 24 Position du Japon concernant la conservation des éléphants d'Afrique et le commerce de l'ivoire

²³ Ibid

que son marché intérieur ne traitait pas d'ivoire illégal et que les récentes décisions de la CITES concernant la fermeture des marchés intérieurs n'étaient pas applicables ²⁴.

11. Les enquêtes dans la société civile ²⁵ ont cependant noté que « *le système japonais de contrôle de l'ivoire présente de graves lacunes et qu'il est court-circuité par une législation faible* » et que « *le volume d'ivoire vendu est en hausse, l'activité illégale est rampante et les abus omniprésents* ²⁶. » On a également découvert que le système d'enregistrement des défenses d'éléphants favorisait les déclarations frauduleuses permettant de légaliser l'ivoire illégal non documenté pour le vendre sur le marché intérieur japonais ²⁷.
12. En réaction à la surveillance accrue de la société civile japonaise et internationale, le gouvernement du Japon a entamé l'année dernière un processus de révision de son programme de contrôle de l'ivoire. Il a constitué le « Conseil public-privé pour la promotion de mesures appropriées pour le commerce de l'ivoire » en mai 2016 afin de « *garantir une mise en œuvre parfaite des mesures légales et administratives et de susciter une prise de conscience publique au Japon et à l'étranger des questions autour du commerce de l'ivoire* ²⁸. » Le 2 juin 2017, la diète japonaise a adopté les amendements suivants à la loi de conservation des espèces de faune et de flore menacées d'extinction (LCES) : transformation du « processus de notification » pour les entreprises qui pratiquent le commerce, le travail ou la vente au détail d'ivoire en un « processus d'enregistrement » qui permet au gouvernement de fermer une entreprise qui porte atteinte à la LCES ; enregistrement exigé pour toutes les défenses entières propriétés d'entreprises enregistrées, et pas les seules défenses destinées à être vendues ; création d'un mandat de suivi des morceaux d'ivoire coupés et peines plus lourdes pour les entreprises dont les activités ne sont pas enregistrées.
13. Néanmoins, un rapport sur le commerce en ligne d'ivoire au Japon réalisé par TRAFFIC ²⁹ a récemment conclu que les exploitants de sites Web de commerce en ligne n'en faisaient pas assez pour mettre un frein aux ventes illégales d'objets réalisés dans des défenses d'éléphants. Si des améliorations significatives ont été constatées en termes de conformité à la LCES concernant les notifications obligatoires aux entreprises, l'absence de contrôle du commerce électronique d'ivoire a permis à certains vendeurs aux enchères d'utiliser la plate-forme dans un but commercial même s'ils ne se présentent pas comme des entreprises.³⁰ De plus, le système de certification produits volontaire du gouvernement n'a pas été considéré comme un outil efficace pour déterminer le caractère légal d'articles en ivoire travaillé vendus en ligne car on a trouvé des articles importés illégalement ³¹ sur Mercari et dans les ventes aux enchères de Yahoo. Le rapport conclut que « l'absence de régulation pour les produits autres que les défenses entières s'est avérée très problématique pour l'identification et la prévention de l'ivoire illégal qui circule. »
14. En juin 2017, la Police métropolitaine de Tokyo a saisi 18 défenses considérées comme illégalement commercialisées (en violation de la LCES). La saisie était liée à une série de transactions illégales d'ivoire avec 27 suspects, parmi lesquels le propriétaire et les employés d'une entreprise d'antiquités basée à Tokyo entre décembre 2015 et février 2016 ³². L'entreprise est suspectée d'avoir acheté les 18 défenses sans avoir obtenu les documents d'enregistrement requis par le gouvernement. Des rapports dans les médias ³³ ont également noté que le propriétaire de l'entreprise avait régulièrement tiré parti du manque de surveillance du système d'enregistrement des défenses dont il avait acheté plus de 400 au cours des cinq dernières années et avait obtenu les certificats d'enregistrement en faisant de fausses déclarations quant à leurs origines.
15. En juin 2017, TRAFFIC Asie Sud et Est a exprimé des inquiétudes quant au laxisme des exigences japonaises en ce qui concerne la preuve de légalité dans le système d'enregistrement, déclarant que « si

²⁴ <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-37535717>

²⁵ Agence d'investigation environnementale (2016) The dirty secrets of Japan's illegal ivory trade: Japan's twenty years of non-compliance with CITES trade controls

²⁶ Ibid, and Japan Tiger and Elephant Foundation (2016) The last ivory ban haven: the drivers of Japan's illegal ivory trade and the failure of Japan's domestic ivory legislation. Préparé pour la CoP17 de la CITES

²⁷ EIA (2015) Japan's Illegal Ivory Trade and Fraudulent Registration of Ivory Tusks

²⁸ http://www.meti.go.jp/english/press/2016/0520_02.html

²⁹ Kitade, T., (2017) An updated review of online ivory trade in Japan. TRAFFIC Briefing August 2017. <http://www.traffic.org/home/2017/8/8/traffic-surveys-find-thousands-of-ivory-items-sold-weekly-on.html>

³⁰ En 2014, seules 11 pour cent des entreprises présentes dans les ventes aux enchères de Yahoo et 22 pour cent de celles de Rakuten Ichiba avaient signalé qu'elles commercialisaient de l'ivoire et fourni leurs numéros de licence. La dernière enquête a mis à jour des progrès significatifs avec 88 % des vendeurs aux enchères de Yahoo et 85 % sur Rakuten-Ichiba qui affichaient les numéros de notification des entreprises obligatoires en 2017.

³¹ Des publicités ont été repérées sur Mercari pour des bijoux en ivoire ramenés récemment d'Asie et d'Afrique avec des déclarations explicites quant à leurs origines, soit une violation claire de la CITES mais légale pour la LCES qui permet leur commercialisation sans aucune preuve de légalité obligatoire (p. ex. permis d'importation CITES ou enregistrement LCES) – sauf pour les défenses entières.

³² TRAFFIC (2017) Ivory seizure exposes Japan's lax ivory trade controls. 23 June

³³ Asahi newspaper <http://digital.asahi.com/articles/ASK6N3C6NK6NUTIL00L.html> et Sankei Newspaper <http://www.sankei.com/affairs/news/170620/afr1706200026-n1.html>

l'application des nouvelles réglementations de la LCES sera essentielle pour prévenir les activités illégales, le marché intérieur japonais de l'ivoire présente encore de nombreuses lacunes qui permettent la fuite de quantités substantielles d'ivoire vers d'autres marchés comme la Chine... il est urgent de procéder à une refonte complète de la surveillance du marché et des réglementations au Japon afin de garantir que le pays ne ruine pas la lutte mondiale contre le commerce illégal de l'ivoire ³⁴. »

Union européenne

16. La CITES est mise en œuvre dans l'UE par le règlement (CE) n° 338/97 ³⁵, des règles détaillées sur la manière dont il doit être transposé figurent dans le règlement (CE) n° 865/2006 ³⁶ de la Commission et le règlement (UE) 2015/870 ³⁷ de la Commission, désignés collectivement comme règlements UE relatifs au commerce des espèces de faune et de flore sauvages. Les espèces contrôlées par l'UE sont classées dans quatre annexes de A à D. Les éléphants figurent à l'annexe A, sauf les quatre populations inscrites à l'annexe B ³⁸. Selon les règlements UE relatifs au commerce des espèces de faune et de flore sauvages, le commerce intra-européen d'ivoire d'éléphant n'est généralement pas autorisé ³⁹. Cependant, cette règle connaît bon nombre d'exceptions qui permettent encore le commerce intra-européen sous réserve de la délivrance d'un certificat ⁴⁰. L'« ivoire ancien » constitue une autre exception et le commerce de « spécimens travaillés » ⁴¹ à l'intérieur de l'UE ne nécessite pas de certificat. ⁴²
17. On a argumenté que l'exception dont bénéficie l'« ivoire ancien » n'était pas cohérente avec la norme minimale fixée par la CITES qui exige des spécimens pré-Convention qu'ils possèdent un certificat (individuel) délivré par un organe de gestion (article VII.2) ⁴³. Le règlement de l'UE permet donc aux États membres de délivrer des certificats pré-Convention pour l'ivoire présenté comme ayant été acquis avant 1990, en contradiction avec la résolution de la CITES Conf. 13.6 (Rev. CoP16) qui accepte la validité des certificats de l'ivoire datés d'avant 1976, date à laquelle les éléphants d'Afrique ont été inscrits pour la première fois aux annexes de la CITES. De plus, aucune date unique ne prévaut dans l'UE pour l'ivoire pré-Convention ⁴⁴.
18. Un rapport d'Interpol sur les ventes d'ivoire par l'intermédiaire des sites Internet de ventes aux enchères dans dix pays de l'UE, établi en coopération avec les autorités des États membres en 2013, concluait que

³⁴ *Ibid*, citation de Dr Yannick Kuehi, directeur régional de TRAFFIC Asie Sud et Est

³⁵ Règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce ; amendé par le Règlement (CE) n° 398/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant le règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce, en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission

³⁶ Du 4 mai 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

³⁷ Du 5 juin 2015

³⁸ Les mêmes quatre populations inscrites sous conditions à l'annexe II de la CITES : Botswana, Namibie, Afrique du Sud et Zimbabwe

³⁹ Règlement (CE) n° 338/97 art. 8(1) et règlement (CE) n° 865/2006 art. 19

⁴⁰ Ainsi que le souligne le règlement (CE) n° 338/97 art. 8(3) : conformément aux exigences des autres actes législatifs communautaires relatifs à la conservation de la faune et de la flore sauvages, il peut être dérogé aux interdictions prévues au paragraphe 1 à condition d'obtenir de l'organe de gestion de l'État membre dans lequel les spécimens se trouvent un certificat à cet effet, délivré au cas par cas, lorsque les spécimens : a) ont été acquis ou introduits dans la Communauté avant entrée en vigueur, pour les spécimens concernés, des dispositions relatives aux espèces inscrites à l'annexe I de la convention, à l'annexe C 1 du règlement (CEE) n° 3626/82 ou à l'annexe A du présent règlement ; b) sont des spécimens travaillés ayant été acquis plus de cinquante ans auparavant ; c) ont été introduits dans la Communauté conformément aux dispositions du présent règlement et sont destinés à être utilisés à des fins ne nuisant pas à la survie de l'espèce concernée ; d) sont des spécimens nés et élevés en captivité d'une espèce animale ou des spécimens reproduits artificiellement d'une espèce végétale, ou une partie ou un produit obtenu à partir de tels spécimens ; e) sont nécessaires, dans des circonstances exceptionnelles, au progrès scientifique ou à des fins biomédicales essentielles dans le respect des dispositions de la directive 86/609/CEE du Conseil, du 24 novembre 1986, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la protection des animaux utilisés à des fins expérimentales ou à d'autres fins scientifiques (1), lorsqu'il s'avère que l'espèce en question est la seule répondant aux objectifs visés et que l'on ne dispose pas de spécimens de cette espèce nés et élevés en captivité ; f) sont destinés à l'élevage ou à la reproduction et contribueront de ce fait à la conservation des espèces concernées ; g) sont destinés à des activités de recherche ou d'enseignement visant à la sauvegarde ou à la conservation de l'espèce ou h) sont originaires d'un État membre et ont été prélevés dans leur milieu naturel conformément à la législation en vigueur dans ledit État membre.

⁴¹ Définis dans l'article 2(w) du règlement (CE) n° 338/97 comme des « spécimens travaillés acquis plus de cinquante ans auparavant : les spécimens dont l'état brut naturel a été largement modifié pour en faire des bijoux, des objets décoratifs, artistiques ou utilitaires, ou des instruments de musique, plus de cinquante ans avant l'entrée en vigueur du présent règlement » (c. à d. avant le 3 mars 1947)

⁴² Règlement de la Commission (CE) n° 865/2006 art. 62(3)

⁴³ EU IVORY TRADE: THE NEED FOR STRICTER MEASURES Document soumis à la Commission européenne, janvier 2017 au nom de : Pro Wildlife, David Shepherd Wildlife Foundation, Born Free, IFAW, EIA, Robin des Bois, Eurogroup for Animals, SSN, WCS, HSI Europe, Rettet Die Elefanten Afrikas, Japan Tiger and Elephant Foundation, Big Life Foundation, Stop Ivory, Elephant Voices, Tusk, Amboseli Trust for Elephants, WildAid, NRDC, Deutscher Tierschutzbund, National Council of SPCAs South Africa, RSPCA, GSM, ZSL, Southern Tanzania Elephant Program, WPSI, Elephant Action League, Born Free USA, Center for Biological Diversity, Vulcan.

⁴⁴ *Ibid*

« l'application de la loi est incapable de distinguer l'ivoire légal de l'ivoire illégal dans les publicités ⁴⁵. » Les preuves d'abus de l'exception de l'ivoire ancien par les sites de ventes aux enchères en ligne et les marchés ont été présentées dans un documentaire de la BBC ⁴⁶ en 2016. La datation au carbone 14 de neuf produits mis en vente a révélé que quatre n'étaient pas des antiquités et que deux autres avaient été retravaillés illégalement.

19. Une autre lacune importante est due à la non application par l'UE des dispositions clés de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17) qui exige entre autres des importateurs, exportateurs, vendeurs et tailleurs d'ivoire d'être enregistrés ou licenciés, ni ne demande un inventaire des stocks d'ivoire. Il n'existe donc aucune procédure d'enregistrement, d'inspection et d'application spécifique pour le suivi des mouvements de l'ivoire. Au lieu de cela, les efforts de mise en œuvre et les preuves exigées pour attester d'une acquisition légale varie considérablement entre les différents États membres ⁴⁷. Cela rend la distinction entre ivoire légal et ivoire illégal extrêmement difficile – et souvent même impossible.
20. En février 2016, l'UE a publié son plan d'action contre le trafic des espèces sauvages ⁴⁸ dont l'objectif est de fournir un cadre aux efforts conjoints pour lutter contre la criminalité liée aux espèces sauvages à l'intérieur de l'UE et pour renforcer le rôle de l'UE dans la lutte mondiale contre le commerce illégal d'espèces sauvages. L'action 2 du Plan d'action de l'UE consiste à « réduire encore plus le commerce d'ivoire dans et en provenance de l'UE », notamment par l'élaboration de directives par la Commission.
21. En 2016, le Parlement européen a adopté deux résolutions concernant les marchés intérieurs de l'ivoire, la première, du 15 septembre 2016, concerne les objectifs stratégiques de l'UE pour la prochaine et 17^{ème} CoP de la CITES en Afrique du Sud et « rappelle l'appel lancé dans sa résolution du 15 janvier 2014 à propos de la criminalité liée aux espèces sauvages à tous les 28 États membres de lancer un moratoire de toutes les importations commerciales, toutes les exportations, ainsi que les achats et ventes de défenses et de produits en ivoire brut ou travaillé, jusqu'à ce que les populations d'éléphants sauvages ne soient plus menacées par le braconnage ⁴⁹ ; » La deuxième résolution a été adoptée en octobre 2016 et elle appelle « à une interdiction totale et immédiate au niveau européen du commerce, des exportations ou réexportations d'ivoire et de corne de rhinocéros. »
22. C'est d'autant plus pertinent qu'une analyse récente des chiffres des exportations d'ivoire d'éléphant et de produits en ivoire de la base de données sur le commerce de la CITES pour la période 2006-2015 ⁵⁰ révèle que l'UE est le premier exportateur d'articles en ivoire pour le nombre de transactions signalées ⁵¹, tandis que des saisies récentes confirment le rôle accru de l'Europe comme voie de transit et marché de l'ivoire braconné. La majorité de ces exportations auraient un but commercial et les premiers importateurs sont la Chine et Hong Kong qui, on l'a vu plus haut, ont désormais pris des mesures pour fermer leurs marchés intérieurs de l'ivoire en raison des difficultés notoires de mise en œuvre et du risque que ces marchés posent en matière de poursuite du braconnage et de blanchiment d'ivoire illégal.
23. Au sein de l'UE, la France a joué le premier rôle depuis 2 à 3 ans en appelant à agir au niveau européen et en prenant des mesures sur son territoire pour resserrer les contrôles du commerce de l'ivoire. Il est cependant difficile pour les États membres de prendre des mesures qui affectent le commerce en raison des règlements européens. Des actions se poursuivent au niveau européen. En mai 2017, la Commission a publié de nouvelles directives sur l'ivoire, conseillant aux États membres de suspendre toute réexportation d'ivoire brut hors de l'UE et d'examiner de près les échanges internes à l'UE. Les directives recommandent aux États membres d'adopter une définition plus étroite de « spécimens travaillés » (qui, comme précisé plus haut, ne nécessitent pas de certificat) et d'exiger des vendeurs potentiels qu'ils prouvent que leur spécimen a réellement été acquis avant le 3 mars 1947 ⁵². Aucune proposition n'a cependant été faite ce jour pour fermer le vaste marché intérieur de l'UE d'ivoire brut ou travaillé en réponse aux décisions prises à la CoP17.

⁴⁵ Interpol 2013: An Investigation into the ivory trade over the internet within the European Union

http://www.ifaw.org/sites/default/files/Project_Web_-_PUBLIC.pdf

⁴⁶ <http://www.bbc.co.uk/programmes/b0813xr2>

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/WAP_FR_WEB.PDF

⁴⁹ 2016/2664(RSP) [http://parltrack.euwiki.org/dossier/2016/2664\(RSP\)](http://parltrack.euwiki.org/dossier/2016/2664(RSP))

⁵⁰ Les États membres de l'UE ont fait état collectivement de 1874 transactions liées à l'exportation d'ivoire (28,3 % du total), par rapport à 832 (12,6 %) pour les USA et 761 (11,5 %) pour l'Afrique du Sud, les deux plus grands exportateurs suivants. Les États membres de l'UE comptent à titre individuel 44 des 10 premiers exportateurs d'ivoire pour le nombre des transactions signalées. Voir *EU Ivory Trade: The Need for Stricter Measures*, soumis à la Commission européenne en janvier 2017, Annexe A, Jones, M., (2016) A descriptive analysis of ivory exports from the European Union 2006 to 2015. Born Free Foundation.

⁵¹ 4 États membres de l'UE (Royaume-Uni, Italie, France et Allemagne dans cet ordre) comptent parmi les 10 premiers exportateurs d'ivoire pour le nombre de transactions enregistrées.

⁵² Commission européenne (2017) Commission notice guidance document EU regime governing intra-EU trade and re-export of ivory. Official Journal of the European Union. http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/guidance_ivory.pdf

De même, aucun mouvement n'a encore été constaté pour supprimer l'exception dont jouit l'ivoire travaillé antérieur à 1947 (« ancien ») de fournir des pièces justificatives à la CITES qui offre une opportunité importante d'introduire de l'ivoire moderne illégalement sur le marché. La Commission européenne travaille actuellement avec les États membres à recueillir des données sur l'ampleur du commerce légal et illégal de l'ivoire en Europe, vers l'Europe et de l'Europe pour servir d'orientation à d'éventuelles futures initiatives au niveau européen. La Commission a également indiqué qu'elle allait probablement lancer une consultation publique à la fin de l'année 2017 sur les différentes options pour poursuivre les contrôles de l'ivoire ⁵³. Le Royaume-Uni, qui occupe une position isolée en raison de sa décision de sortir de l'UE, a aussi promis de publier un document de consultation afin de transmettre l'engagement de longue date du gouvernement britannique de mettre fin au commerce de l'ivoire. Après le Brexit, le pays pourrait, en tant que premier négociant européen d'ivoire, appliquer une interdiction totale sans demander l'accord de l'UE.

⁵³ Minutes de la 7^{ème} RÉUNION DU GROUPE D'EXPERTS DES ORGANES DE GESTION COMPÉTENTS DE LA CITES, 22 juin 2017 <https://circabc.europa.eu/sd/a/b05c2de0-5da2-4e49-9b33-4efa0de1343e/ExGr%207-%20SoC%20-%20final.pdf>