

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

Treizième session de la Conférence des Parties
Bangkok (Thaïlande), 2 – 14 octobre 2004

Interprétation et application de la Convention

Commerce d'espèces et questions de conservation

Eléphants

STOCKS D'IVOIRE AU BURUNDI

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

Contexte

2. A la 50^e session du Comité permanent (Genève, mars 2004), le Burundi a présenté le document SC50 Doc. 21.4 concernant un important stock d'ivoire présent sur son territoire depuis des années et pour lequel il souhaitait trouver une solution. Bien qu'il ait été noté qu'il n'incombait pas au Comité permanent de déterminer comment traiter cette question, le Comité a demandé au Secrétariat de préparer un document pour examen à la 13^e session de la Conférence des Parties (CdP13).
3. La situation au Burundi n'est, au fond, pas très différente de celle de nombreuses autres Parties hors de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique (*Loxodonta africana*), où des quantités plus ou moins importantes d'ivoire brut sont gardés dans des entrepôts par le gouvernement ou par des propriétaires privés depuis que l'éléphant d'Afrique a été inscrit à l'Annexe I, en 1990, et que le commerce international de cet ivoire est devenu impossible. Bon nombre de ces stocks incluent de l'ivoire brut importé légalement avant l'inscription à l'Annexe I ou de l'ivoire confisqué. Le Burundi est la seule Partie à avoir demandé l'assistance de la Conférence des Parties et du Comité permanent.
4. La question des stocks d'ivoire du Burundi a déjà été discutée en détail aux 17^e (San José, 1988) et 18^e (Lausanne, mars 1989) sessions du Comité permanent ainsi qu'à la septième session de la Conférence des Parties (Lausanne, 1989) (voir documents Doc. 7.25 et Doc. 7.25.1).
5. Le Burundi n'est pas un Etat de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique. Dans les années 1980, il a été reconnu que le Burundi était l'un des principaux lieux de passage du commerce illicite de l'ivoire d'éléphant et de corne de rhinocéros. Les milieux CITES ont exercé des pressions sur ce pays par le biais de plusieurs résolutions et décisions afin d'éliminer ce commerce illicite. Le Burundi interdit le commerce de l'ivoire d'éléphant depuis le 5 novembre 1987. Il a adhéré à la Convention le 8 août 1988 et celle-ci est entrée en vigueur pour lui le 6 novembre 1988.
6. Après avoir interdit le commerce de l'ivoire sur son territoire, le Burundi a inventorié l'ivoire brut importé avant l'interdiction et appartenant à trois négociants privés; l'ivoire brut devait par la suite être confisqué. Ces stocks ont été placés sous surveillance gouvernementale.
7. Lors d'une mission au Burundi en mars 1988, le Secrétariat a été informé par le gouvernement que d'après l'inventaire de tous les stocks d'ivoire présents sur le territoire par les douanes burundaises et l'INCN (Institut national pour la conservation de la nature), 16.437 défenses (87.562,5 kg) appartenant à Gaspard Ndikumasobo, Jamal Nasser et Tariq Bashir avaient été importées avant le 5 novembre 1987 et 4000 défenses (21.698 kg) avaient été importées par M. Ndikumasobo après cette date et confisquées. Ces chiffres ont été révisés après la visite du Secrétariat en août 1988.

8. A sa 18^e session, le Comité permanent a accepté que l'ivoire confisqué (estimé à 27.823,15 kg) soit vendu sous certaines conditions, notamment que la vente ait lieu sous la supervision du Secrétariat et que son produit soit consacré à des projets de conservation. Il a en outre indiqué que la partie "privée" du stock (estimée à 56.031 kg) devrait être confisquée par le gouvernement et vendue exactement aux mêmes conditions que l'autre partie.
9. Le Secrétariat a signalé à la CdP7 qu'il semblait que 27.809,9 kg (5066 défenses) d'ivoire confisqué et 56.031 kg d'ivoire "privé" restaient sous le contrôle du Gouvernement burundais en attendant une décision. Il a expliqué qu'il avait été impossible de trouver des acheteurs pour le stock d'ivoire confisqué. Concernant l'ivoire "privé" placé sous surveillance gouvernementale, le Secrétariat a déclaré que "bien que l'origine illicite de cet ivoire ne fasse aucun doute, l'importation au Burundi a été légale aux termes de la législation alors en vigueur dans ce pays. Tous les commerçants impliqués étaient en possession des licences nécessaires délivrées par le précédent gouvernement, ce qui explique pourquoi l'actuel gouvernement se trouve dans l'impossibilité de confisquer cet ivoire". L'autre solution suggérée par le Secrétariat était que cet ivoire soit "acheté aux commerçants, par le Gouvernement burundais, au prix le plus bas possible (pas supérieur à celui payé par les commerçants eux mêmes), afin qu'ils ne bénéficient pas réellement de leurs activités, et que le Gouvernement burundais soit autorisé à exporter cet ivoire dans des conditions similaires à celles acceptées pour l'ivoire confisqué". A la CdP7, *Loxodonta africana* a été transféré à l'Annexe I avec entrée en vigueur 90 jours plus tard, le 18 janvier 1990; l'importation à des fins commerciales des stocks d'ivoire devint impossible.
10. La Conférence des Parties n'a pas réussi à résoudre le problème du Burundi à sa CdP7 mais a cependant noté que d'après l'Article VII, paragraphe 2, de la Convention, les stocks d'ivoire confisqués et "privés" étaient pré-Convention au Burundi. Conformément à la résolution Conf. 5.11, un pays de réexportation ne peut délivrer de certificats pré-Convention que si, à la date à laquelle le spécimen a été acquis, le pays d'origine n'était pas partie à la Convention, l'espèce n'était pas inscrite aux annexes, ou la Partie avait formulé une réserve. Le Burundi pouvait toutefois ignorer cette résolution et autoriser la réexportation de ses stocks sans commettre d'infraction (il pouvait également le faire après le 18 janvier 1990).
11. En juillet 1991, le Secrétariat a été informé que le Gouvernement burundais avait confisqué tout l'ivoire sous sa surveillance, soit 84.250 kg, et prévoyait de délivrer un certificat pré-Convention autorisant sa réexportation. Le produit de la vente devait aller au Ministère de l'environnement. Le Secrétariat a répondu qu'il ne pouvait approuver cette réexportation compte tenu de la résolution Conf. 5.11, dont il recommandait la stricte application. En février 1992, le Secrétariat a été informé que la vente annoncée avait été annulée et que le stock restait sous surveillance à Bujumbura.
12. En août 2002, le Gouvernement burundais a recontacté le Secrétariat au sujet de son stock d'ivoire, expliquant qu'il était encore gardé à Bujumbura. Le Secrétariat lui a fourni des informations et lui a rappelé ses avis précédents concernant l'utilisation de ce stock. Il a conseillé au Burundi d'inventorier son stock et de porter à nouveau cette question à l'attention du Comité permanent et de la Conférence des Parties. Cela n'était toutefois pas faisable avant la CdP12 (Santiago, 2002). Le Burundi a donc suivi les recommandations du Secrétariat en 2003 et en 2004 afin que la question soit abordée à la sixième réunion du Dialogue des Etats de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique, prévue du 28 au 30 septembre 2004 à Bangkok, Thaïlande, et à la CdP13.

Utilisation des stocks d'ivoire du Burundi

13. A la 50^e session du Comité permanent, le Secrétariat a expliqué que MIKE et TRAFFIC avaient inspecté récemment en son nom une partie des stocks d'ivoire du Burundi. Le reste devait être inventorié en août 2004 et les rapports soumis à la CdP13 sous forme d'un document d'information. Les participants à la session ont demandé si le stock était d'origine légale et pouvait être considéré comme pré-Convention. Deux solutions ont été évoquées: le Burundi pouvait autoriser le commerce de l'ivoire comme étant pré-Convention (mais il a été jugé peu probable qu'un pays souhaite l'importer, et l'ivoire a pu, à l'origine, entrer au Burundi en provenance de Parties à la CITES), ou alors l'ivoire pouvait être "acheté" par un donateur puis détruit.

14. Le Secrétariat constate que depuis des années, le Burundi a reçu des avis similaires de la Conférence des Parties, du Comité permanent et du Secrétariat concernant les stocks d'ivoire accumulés sur son territoire. Les milieux CITES distinguent clairement l'ivoire confisqué, en possession du Gouvernement burundais, et la partie "privée" du stock, que le Burundi a été conseillé de confisquer. Les conditions de base suggérées pour la vente ou l'utilisation du stock sont que les recettes doivent être réinvesties de manière contrôlable dans des activités de conservation, que les propriétaires n'en profitent pas, et que le Secrétariat soit prié de superviser le processus. A moins que la Conférence des Parties n'en décide autrement à la présente session, les circonstances dans lesquelles le stock d'ivoire du Burundi peut être vendu ou utilisé n'ont pas changé.
15. Dans son rapport à la 50^e session du Comité permanent, le Burundi ne confirme plus que tout le stock a été confisqué et est entré en possession du gouvernement, comme indiqué en juillet 1991. Il semble donc que la situation exposée ci-dessus au point 8 persiste, à savoir qu'une partie du stock a été confisquée par le Gouvernement et une autre, qui est de l'ivoire "privé", est placée sous sa surveillance. Le Burundi a indiqué que des propriétaires privés avaient assigné l'Etat du Burundi devant les tribunaux "pour la confiscation de leur ivoire effectuée sans base légale en 1987" et avaient exigé la réparation du dommage résultant de la confiscation, qui les avaient empêché d'exploiter leur marchandise. Le Burundi a en outre argué qu'au plan national, les négociants privés étaient vraisemblablement en droit de recouvrer la valeur de leur ivoire du Gouvernement burundais, et que le montant qui serait demandé au gouvernement était très important. La Conférence des Parties devrait décider si elle maintient son avis, exposé ci-dessus au point 14, concernant la partie confisquée du stock et la partie "privée".

Réexportation de spécimens comme étant pré-Convention

16. Comme indiqué plus haut, les défenses sont entrées sur le territoire burundais avant novembre 1988. L'organe de gestion du Burundi peut donc décider que les spécimens ont été acquis dans le pays avant que la Convention ne s'y applique, et délivrer un certificat pré-Convention conformément à l'Article VII, paragraphe 2. Toutefois, cela serait contraire à la résolution Conf. 5.11, qui recommande que le certificat auquel l'Article VII, paragraphe 2, se réfère ne soit délivré par un organe de gestion d'un pays d'exportation que s'il a la preuve qu'à la date à laquelle le spécimen a été acquis:
 - l'espèce en question n'était pas inscrite à l'une des annexes à la Convention; ou
 - son pays n'était pas Partie à la Convention; ou
 - le spécimen en question faisait l'objet d'une réserve formulée par son pays à l'égard de l'espèce concernée; etoutre les deuxième et troisième conditions ci-dessus, son propre pays n'était pas Partie à la Convention.
17. Le Burundi n'était pas Partie à la date à laquelle les spécimens ont été acquis dans le pays. Toutefois, la première de ces considérations ne s'applique pas ici parce que *Loxodonta africana* a été inscrit aux annexes CITES le 26 février 1976. Concernant la seconde considération, le Burundi n'a pas établi l'origine de l'ivoire et n'a pas pu présenter les copies de permis d'exportation ou de certificats de réexportation CITES valides (les données du PNUE-WCMC sur le commerce indiquent que depuis 1975, aucune quantité commerciale de spécimens d'éléphants n'a été exportée du Burundi ou importée dans ce pays). Les sources les plus probables des défenses – la République démocratique du Congo et/ou la République-Unie de Tanzanie – sont des Parties depuis 1976 et 1980 respectivement. La troisième considération ne s'applique pas ici parce qu'il n'y a pas eu de réserves concernant l'inscription de *Loxodonta africana* aux annexes CITES formulées par les Etats de l'aire de répartition avant la CdP7.
18. Si le Burundi décide d'ignorer la résolution Conf. 5.11 et de délivrer des certificats pré-Convention pour son stock d'ivoire, il peut chercher à le réexporter. Il est toutefois probable que les Parties n'accepteront pas les certificats pré-Convention du Burundi car cela impliquerait qu'elles ignorent elles aussi cette résolution et ne se préoccupent pas de l'origine de l'ivoire. La réexportation de ces spécimens du pays d'importation engendrerait par ailleurs d'autres complications.

Achat du stock

19. La seconde option est que le Burundi trouve des pays ou organisations donateurs prêts à acheter la totalité ou une partie du stock pour destruction ou entreposage. Dans ce cas, il serait logique que le Burundi respecte des dispositions similaires à celles exposées dans la décision 10.2 (Rev. CoP11), Eléphants – Conditions d'utilisation des stocks d'ivoire et des ressources qui en découlent pour la conservation de la nature dans les Etats de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique. Cette décision s'adresse actuellement aux seuls Etats de l'aire de répartition mais elle pourrait être amendée pour être également applicable au Burundi. Le Secrétariat l'a suggéré à plusieurs reprises mais le document soumis par le Burundi à la 50^e session du Comité permanent n'envisage pas cette possibilité.
20. Pour autant que le sache le Secrétariat, aucun stock d'ivoire d'Etats de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique n'a jamais été utilisé conformément à la décision 10.2 (Rev. CoP11) et les donateurs ne semblent en général pas prêts à s'engager dans ce type d'arrangement. Cela pourrait être plus difficile encore pour le Burundi en raison de l'ampleur du stock, de l'origine illégale de l'ivoire et l'implication de négociants requérant une indemnité financière alors que les pays voisins contesteront probablement toute indemnité financière reçue par le Burundi pour de l'ivoire exporté illégalement de son territoire. Bien que l'achat du stock du Burundi soit théoriquement possible, il serait en réalité extrêmement difficile.

Autres options

21. La partie "privée" du stock semble être particulièrement problématique. S'il ne peut pas la confisquer dans le cadre de ses réglementations nationales, le Burundi pourrait envisager de la restituer aux propriétaires et d'instaurer un système de surveillance du stock pour que de l'ivoire ne quitte pas le pays en violation de la Convention ou des décisions de la Conférence des Parties. Le Burundi pourrait aussi décider de détruire la totalité ou une partie du stock sans demander pour autant d'indemnité financière, ou de rembourser les négociants. Dans ces scénarios, le Gouvernement burundais pourrait être poursuivi en justice par les propriétaires privés, avec des conséquences imprévisibles au niveau national. Cette question relève de la législation et de la juridiction du Burundi n'est pas de la compétence de la CITES.
22. Le Burundi a informé le Comité permanent, à sa 50^e session, qu'"un tel stock d'ivoire, d'une si grande valeur, attire les convoitises dans un pays où la sécurité reste encore à maîtriser même après la guerre". Pour répondre à cette préoccupation, la Conférence des Parties pourrait suggérer que le stock soit déplacé du territoire du pays et placé dans des entrepôts sûrs. Cette solution pourrait être envisagée pour la partie confisquée ou pour tout le stock.
23. Les populations d'éléphants de l'Afrique du Sud, du Botswana, de la Namibie et du Zimbabwe sont à présent inscrites à l'Annexe II et la Conférence des Parties a en principe accepté que les stocks d'ivoire brut des trois premières de ces Parties soient commercialisés si un certain nombre de conditions sont remplies. Il y a des stock d'ivoire – sans doute en augmentation – dans de nombreux autres Etats de l'aire de répartition de l'espèce. Comme l'ont reconnu les Etats de l'aire de répartition dans la décision 10.2 (Rev. CoP11), ces stocks sont une menace pour le commerce légal et durable, actuel ou futur, de l'ivoire, mais ils sont aussi une ressource économique vitale qui pourrait être utilisée pour améliorer la conservation de l'éléphant et pour les programmes de conservation et de développement communautaires. La Conférence des Parties pourrait être priée d'aborder cette question de manière générale ces prochaines années. Le Burundi pourrait décider d'attendre les résultats de cet examen et, entre-temps, chercher à obtenir que ses stocks soient traités comme ceux des Etats de l'aire de répartition; il pourrait aussi suivre la suggestion faite au point 22.

24. Le Secrétariat ne prend pas position sur ces options et scénarios mais ne peut pas soutenir un commerce pratiqué en violation de la Convention ou contraire aux recommandations faites par la Conférence des Parties dans les résolutions et décisions actuelles. La Conférence a reconnu que la nature du commerce des produits de l'éléphant d'Afrique nécessite un large dialogue entre les Etats de l'aire de répartition. Le Secrétariat a recommandé que les stocks d'ivoire au Burundi soit discutés à la sixième réunion du Dialogue des Etats de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique, qui se tiendra juste avant la CdP13. Il estime qu'en formulant des recommandations à l'adresse du Burundi, la Conférence des Parties devrait tenir compte des vues exprimées à cette réunion et des conclusions qui y seront tirées.