

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



Dix-septième session de la Conférence des Parties
Johannesburg (Afrique du Sud), 24 septembre – 5 octobre 2016

Questions spécifiques aux espèces

Éléphants (Elephantidae spp.)

FERMETURE DES MARCHES NATIONAUX POUR L'IVOIRE D'ELEPHANT

1. Le présent document a été soumis par l'Angola, le Burkina Faso, la République centrafricaine, le Tchad, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, le Gabon, le Kenya, le Niger et le Sénégal .
2. L'abattage illicite des éléphants et le trafic de leur ivoire constituent un problème majeur sur la quasi-totalité du continent africain. Ils menacent la survie de nombreuses populations d'éléphants de savane et de forêt, y compris celles que nous pensions autrefois hors de danger, nuisant à l'intégrité écologique des écosystèmes des savanes et des forêts africaines.
3. L'abattage illicite et le trafic de leur ivoire nuisent au développement économique durable des communautés locales, mais de manière plus générale, ils nuisent aussi au développement des États de l'aire de répartition de l'éléphant.
4. Le braconnage des éléphants et le trafic de l'ivoire sont organisés par des associations et des réseaux criminels internationaux, ils alimentent et sont alimentés par la corruption, compromettent l'État de droit et la sécurité et, dans certains cas, contribuent au financement des activités terroristes et des milices.
5. Le braconnage des éléphants et le trafic de l'ivoire menacent la sécurité des communautés locales, en particulier les communautés isolées et vulnérables qui se trouvent dans l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique, constituant un danger notamment pour la vie et les familles des personnes chargées de la protection des éléphants et autres espèces sauvages.
6. Toute vente d'ivoire, y compris sur les marchés nationaux légaux, est intrinsèquement susceptible d'accroître le risque pour les populations d'éléphants et les communautés locales. En effet, les marchés nationaux de l'ivoire, que ce soit dans les pays de l'aire de répartition, de transit ou de consommation, créent un terrain propice au blanchiment de l'ivoire illicite sous couvert de la légalité.
7. Le Plan d'Action pour l'Éléphant d'Afrique est un accord conclu entre tous les États de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique, approuvé par tous les États de l'aire de répartition lors de la 15^e session de la Conférence des Parties (CoP15). Il définit un ensemble d'objectifs et d'actions approuvés par ordre de priorité qui, s'ils étaient mis en œuvre sur toute l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique, contribueraient grandement à résoudre la crise actuelle du braconnage de l'éléphant.
8. L'existence et l'accumulation de stocks d'ivoire, en plus de représenter un coût important pour leur protection et leur entretien, détournent des ressources limitées qui auraient pu directement être affectées à la conservation et à la protection de l'éléphant, ainsi qu'à la répression de la criminalité liée aux espèces sauvages. De plus, l'ivoire est susceptible d'entrer dans la chaîne du commerce illégal, d'alimenter la spéculation et dès lors de stimuler les activités de braconnage et de trafic.

* 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.

9. La vision du monde sur le commerce de l'ivoire, dans les pays de l'aire de répartition, de transit et de consommation, a considérablement évolué depuis la CoP16, et les différents acteurs, étatiques et non-étatiques, travaillent aujourd'hui de concert pour mettre fin au braconnage des éléphants et au trafic de leur ivoire.
10. Le 14 février 2014, les Présidents du Botswana, du Gabon, du Tchad et de la Tanzanie, ainsi que le Ministre éthiopien des Affaires Étrangères, ont lancé l'Initiative pour la Protection des Éléphants (IPE), une initiative africaine en plein essor comptant plus de 10 États membres, appelant notamment à la fermeture des marchés nationaux de l'ivoire et au soutien de la mise en œuvre du Plan d'Action pour l'Éléphant d'Afrique. Cette initiative a reçu un accueil favorable du Comité permanent de la CITES lors de sa soixante-sixième session en janvier 2016.
11. Le 25 septembre 2015, le Président des États-Unis, Barack Obama, et le Président de la Chine, Xi Jinping, ont fait une annonce publique concernant leur engagement commun à lutter contre le trafic d'espèces sauvages¹. Ils se sont notamment engagés à « adopter des interdictions presque complètes sur les importations et les exportations d'ivoire, incluant des restrictions significatives et opportunes sur l'importation d'ivoire comme trophées de chasse, et à prendre des mesures significatives et en temps opportun pour mettre fin au commerce national de l'ivoire ».
12. Le 30 juillet 2015, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté par consensus sa toute première résolution sur le trafic des espèces sauvages (AGNU A/69/L.80, « Surveillance du trafic des espèces sauvages »)².
13. Le 25 septembre 2015, le Sommet des Nations Unies sur le développement durable (convoqué en une réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale) a adopté les nouveaux Objectifs de Développement Durable (ODD), qui représentent l'engagement des 193 États membres des Nations Unies. Parmi de nombreuses questions d'importance capitale, les ODD abordent spécifiquement la question du trafic des espèces sauvages par le biais de la Cible 15.7 de l'Objectif 15³ : *Prendre d'urgence des mesures pour mettre un terme au braconnage et au trafic d'espèces végétales et animales protégées et s'attaquer au problème sous l'angle de l'offre et de la demande*. Le paragraphe 9 du document décrit une vision aspirant à un monde « où l'humanité vive en harmonie avec la nature et où la faune et la flore sauvages et les autres espèces vivantes soient protégées ». C'est sur cette vision que repose ce projet de résolution.
14. Le 13 janvier 2016, le chef de l'exécutif de Hong Kong a annoncé dans son discours politique annuel que Hong Kong lancerait les procédures « *dès que possible pour interdire les importations et exportations de trophées de chasse d'éléphants et étudier activement la mise en place d'autres mesures appropriées, telles que la promulgation de lois visant à interdire à terme les importations et exportations d'ivoire et à supprimer progressivement le commerce local de l'ivoire* »⁴.
15. Le 26 février 2016, l'Union européenne a adopté un Plan d'action contre le trafic d'espèces sauvages visant, entre autres, à fermer la majorité des marchés nationaux de l'ivoire (sauf antiquités) et à interdire l'exportation de l'ivoire pré-convention⁵.
16. La Conférence des Parties et le Comité permanent de la CITES ont souligné la gravité de la menace pesant actuellement sur l'éléphant d'Afrique et le déclin continu des populations dans toutes les régions d'Afrique en raison des abattages illégaux. De plus en plus de mesures ont donc été prises pour faire face au commerce illicite, notamment lors de la CoP16 et des 65^{ème} et 66^{ème} sessions du Comité permanent. Ces mesures ont pris la forme de Résolutions (Résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16), Résolution Conf. 16.9 et les précédentes) de Décisions (Décision 14.78 (Rev. CoP16), Décisions 16.78-16.83 et les précédentes) et de recommandations de la part du Comité permanent.
17. Depuis la CoP16, un certain nombre d'événements politiques majeurs ont introduit de nouvelles mesures pour : lutter contre le trafic des espèces sauvages (notamment le trafic de l'ivoire d'éléphant) ; accroître la

¹ <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/09/25/fact-sheet-president-xi-jinpings-state-visit-united-states>

² <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/69/L.80>. Disponible en 6 langues

³ http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/L.85&Lang=E et <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit>

⁴ <http://www.scmp.com/news/hong-kong/law-crime/article/1900623/hong-kong-chief-executive-vows-kick-start-legal-process-ban>

⁵ Cf. communication sur le Plan d'action de l'Union européenne contre le trafic d'espèces sauvages, adopté le 26 février 2016 et disponible sur : http://ec.europa.eu/environment/cites/trafficking_en.htm

sensibilisation relative au trafic des espèces sauvages (notamment le trafic de l'ivoire) ; garantir un haut niveau de soutien politique dans cette lutte. Parmi ces événements et ces actions, on distingue : le décret sur la lutte contre le trafic d'espèces sauvages signé par le Président des États-Unis, Barack Obama (ainsi que la stratégie sur le trafic d'espèces sauvages et le plan de mise en œuvre associés) ; une discussion de haut niveau des parties prenantes à l'occasion de la Journée mondiale de la vie sauvage (New York, mars 2015) et d'autres événements similaires ; les Sommets de l'Éléphant d'Afrique (Botswana, décembre 2013 et mars 2015), qui ont également débouché sur un ensemble de mesures d'urgence : la Conférence de Londres sur le commerce illicite d'espèces sauvages (2014) et la Conférence de Kasane sur le commerce illicite des espèces sauvages (mars 2015). Tous ces événements et actions sont essentiels mais les différents engagements et recommandations ne pourront pleinement parer à la crise relative aux éléphants d'Afrique tant que les marchés nationaux de l'ivoire demeureront ouverts, notamment mais pas uniquement, dans les États de consommation.

18. De nombreux États de l'aire de répartition de l'éléphant ont demandé aux États de transit et aux États de consommation de contribuer aux efforts visant à protéger leurs populations d'éléphants, en fermant leurs marchés nationaux légaux de l'ivoire. Le 4 novembre 2015, les représentants de 25 États de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique ont adopté la Déclaration de Cotonou⁶, qui (entre autres points) : stipule que le Plan d'Action pour l'Éléphant d'Afrique ne peut être mis en œuvre efficacement qu'en l'absence de tout commerce d'ivoire ; s'engage à « soutenir toute proposition et action au niveau international ou national visant à interdire le commerce d'ivoire national de l'ivoire dans le monde entier ».
19. Il existe un précédent en la matière, actuellement en vigueur concernant l'antilope du Tibet. Dans la Résolution Conf. 11.8 (Rev. CoP 13), la Conférence des Parties « RECOMMANDE : a) à toutes les Parties et aux pays non Parties, en particulier les pays de consommation et ceux de l'aire de répartition, d'adopter de toute urgence une législation complète et des mesures de contrôle de l'application des lois, pour enrayer le commerce des parties et produits de l'antilope du Tibet, en particulier du shahtoosh, afin de réduire notablement le commerce illicite des produits de l'antilope du Tibet ».
20. De nombreux États de consommation et de l'aire de répartition ont déjà annoncé avoir pris, prendre ou avoir l'intention de prendre des mesures législatives et réglementaires visant à fermer leurs marchés nationaux légaux d'ivoire.

Recommandation

21. Il est proposé que le projet de Résolution figurant en annexe soit adopté par la Conférence des Parties.

COMMENTAIRES DU SECRETARIAT

- A. Le Secrétariat note que les questions abordées dans le document CoP17 Doc. 57.2 font double emploi avec celles qui figurent dans le document CoP17 Doc.27 dans la section "Marchés nationaux de l'ivoire". En outre, le projet de résolution qui figure en annexe du présent document présente d'importants chevauchements avec les propositions de révision de la résolution 10.10 (Rev. CoP16) présentées dans le document CoP17 Doc.27. Le Secrétariat estime qu'il serait préférable que ces questions soient abordées ensemble à la présente session.
- B. Le Secrétariat estime qu'il vaut mieux regrouper toutes les dispositions nouvelles ou existantes relatives aux marchés nationaux de l'ivoire d'éléphant dans la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16), qui est entièrement consacrée au commerce de spécimens d'éléphants. Il recommande en conséquence que soit explorée la possibilité d'amender la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16) plutôt que de tenter d'élaborer une résolution distincte sur la fermeture des marchés nationaux d'ivoire d'éléphant. Cette démarche semble plus cohérente et plus pratique, et c'est également celle qui a été adoptée dans le document CoP17 Doc. 27.
- C. Plusieurs parties du préambule du projet de décision sont identiques ou presque au texte proposé à l'annexe 1 du document CoP17 Doc.27, et pourraient être regroupées si elles sont conservées. Le Secrétariat note en outre que le premier RAPPELANT dans le préambule proposé renvoie à des

⁶ http://www.stopivory.org/wp-content/uploads/20151105_African-Elephant-Coalition-Cotonou-Declaration.pdf

décisions que le Comité permanent propose de supprimer à la présente session (voir document CoP17 Doc. 57.1).

- D. Dans le cas où le dispositif serait intégré à la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16), il semble que les deuxième, troisième et quatrième paragraphes deviendraient largement redondants parce que la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16) contient déjà des dispositions qui concernent le soutien d'urgence au Plan d'action pour l'éléphant d'Afrique, le rapport au Comité permanent et à la Conférence des Parties (par le biais du Secrétariat plutôt qu'à l'adresse des Parties), et un appel à financement pour la mise en œuvre des recommandations contenues dans la résolution.
- E. Le Secrétariat notes que le fait de recommander la fermeture des marchés nationaux légaux et l'arrêt du commerce national de spécimens légalement obtenus d'espèces inscrites à la CITES est une question complexe et sensible, compte tenu que l'Article I de la Convention définit le terme "commerce" comme signifiant l'exportation, la réexportation, l'importation et l'introduction en provenance de la mer.
- F. Les Parties souhaiteront peut-être se référer à l'Article 3 de la Convention sur la diversité biologique et au Principe n°2 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, selon lequel "Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale."
- G. Le Secrétariat note que les Parties se sont à de rares occasions occupées des marchés nationaux, lorsqu'il existait un lien suffisamment clair entre le commerce illégal national et international qui minait le respect de la Convention. Dans de tels cas, les Parties sont convenues de réglementer et contrôler plus efficacement les marchés nationaux, plutôt que de recommander leur fermeture totale. Concernant le commerce de l'ivoire d'éléphant, cette approche est reflétée dans la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16) qui prie instamment "les Parties sous la juridiction desquelles existe un artisanat de l'ivoire, un commerce intérieur légal d'ivoire, un marché non réglementé ou un commerce illégal d'ivoire, ou des stocks d'ivoire, et les Parties pouvant être désignées comme pays d'importation d'ivoire" [...] "de réglementer le commerce intérieur d'ivoire brut et travaillé" et de prendre d'autres mesures réglementaires.
- H. Le Secrétariat appelle également l'attention des Parties sur le document CoP17 Doc.24 sur le Processus relatif aux plans d'action nationaux pour l'ivoire, qui sert à renforcer les mesures intérieures de lutte contre le commerce illégal d'ivoire d'éléphant, y compris concernant les marchés nationaux de l'ivoire.
- I. Le Secrétariat souhaite en outre observer que les Parties devraient veiller à ce que la détention de spécimens commercialisés illégalement fasse l'objet de sanctions pénales en vertu de la législation nationale conformément à l'Article VIII de la Convention, et que la législation nationale s'occupe de problèmes tels que la détention au plan national de spécimens obtenus illégalement.
- J. Sur la base de ces considérations, le Secrétariat estime que le fait de recommander aux Parties de fermer leurs marchés nationaux au commerce d'ivoire brut ou travaillé pourrait dépasser le champ d'application de la Convention. Une autre voie pourrait consister à inviter les Parties à fermer leurs marchés nationaux. Dans ce contexte, le Secrétariat rappelle également aux Parties qu'elles ont le droit d'adopter des mesures nationales plus strictes au titre de l'Article XIV de la Convention, et la Conférence des Parties souhaitera peut-être prendre note que les Parties pourraient adopter de telles mesures.
- K. Si les Parties souhaitent réglementer les marchés nationaux légaux d'espèces inscrites à la CITES, elles devront peut-être envisager de modifier le texte de la Convention et en particulier la définition du terme 'commerce'.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION :

FERMETURE DES MARCHÉS NATIONAUX POUR LE COMMERCE DE L'IVOIRE D'ÉLÉPHANT

RECONNAISSANT que l'abattage illicite des éléphants et le trafic de leur ivoire constituent un problème majeur sur la quasi-totalité du continent africain, menacent la survie de nombreuses populations d'éléphants de savane et de forêt, y compris celles que l'on estimait autrefois hors de danger, et nuisent à l'intégrité écologique des écosystèmes des savanes et des forêts africaines ;

RECONNAISSANT également que l'abattage illicite et le trafic de l'ivoire nuisent à un développement économique durable des communautés locales mais également, de manière plus générale, des États de l'aire de répartition ; menacent la sécurité des communautés isolées et vulnérables qui se trouvent dans l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique ; constituent un véritable danger pour la vie et les familles des personnes chargées de la protection des éléphants et d'autres espèces sauvages ;

PRÉOCCUPÉE par le fait que l'épidémie de braconnage des éléphants dans la majorité des États de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique et le trafic d'ivoire sont organisés par des associations et réseaux criminels internationaux, alimentent et sont alimentés par la corruption, compromettent l'État de droit et la sécurité et, dans certains cas, contribuent au financement des activités terroristes et des milices illégales ;

CONSIDÉRANT que tout approvisionnement en ivoire, y compris sur les marchés nationaux légaux, constitue de manière inhérente une augmentation du risque pour les populations d'éléphants et les communautés locales en créant un cadre propice au blanchiment de l'ivoire illicite sous couvert de légalité ;

ACCUEILLANT FAVORABLEMENT l'engagement commun, annoncé en septembre 2015, du Président des États-Unis, Barack Obama, et du Président de la Chine, Xi Jinping, à lutter contre le trafic d'espèces sauvages, et notamment l'engagement des deux pays à « adopter des interdictions presque complètes sur les importations et les exportations d'ivoire, incluant des restrictions significatives et opportunes sur l'importation d'ivoire comme trophées de chasse, et à prendre des mesures significatives et en temps opportun pour mettre fin au commerce national de l'ivoire », ainsi que l'annonce en janvier 2016 du chef de l'exécutif de la RAS de Hong Kong de son engagement à « *étudier activement[...] d'autres mesures appropriées, telles que la promulgation de lois visant à interdire complètement les importations et exportations d'ivoire et à supprimer progressivement le commerce local de l'ivoire* » ;

ACCUEILLANT FAVORABLEMENT l'adoption par l'Union européenne le 26 février 2016 du Plan d'action de l'Union européenne contre le trafic d'espèces sauvages visant, entre autres, à limiter le commerce de l'ivoire au sein de l'UE uniquement aux « objets en ivoire anciens et obtenus légalement » et à « suspendre l'exportation d'ivoire brut antérieur à la convention » ;

ACCUEILLANT FAVORABLEMENT l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, le 30 juillet 2015, de sa toute première résolution sur le trafic des espèces sauvages (AGNU A/69/L.80, « Surveillance du trafic des espèces sauvages ») ;

ACCUEILLANT FAVORABLEMENT l'adoption des nouveaux Objectifs de Développement Durable (ODD), le 25 septembre 2015, par le Sommet des Nations Unies sur le Développement Durable pour le programme de développement post 2015 (convoqué en une réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale des Nations Unies), qui abordent spécifiquement la question du trafic des espèces sauvages par le biais de la Cible 15.7 de l'Objectif 15 : *Prendre d'urgence des mesures pour mettre un terme au braconnage et au trafic d'espèces végétales et animales protégées et s'attaquer au problème sous l'angle de l'offre et de la demande* ;

RAPPELANT les Résolutions (Résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16), Résolution Conf. 16.9, et les précédentes) et les Décisions (Décision 14.78 (Rev. CoP16), Décisions 16.78-16.83, et les précédentes) de la Conférence des Parties qui ont été prises pour lutter contre le braconnage des éléphants et le trafic de leur ivoire ;

RAPPELANT que la Résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16) demande aux Parties de prendre une série de mesures visant à réglementer leurs marchés nationaux de l'ivoire, mais RECONNAISSANT toutefois que les mesures décrites dans la Résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16) quant à la réglementation des marchés

nationaux d'ivoire sont insuffisantes au regard des niveaux actuels de braconnage, de trafic et d'implication du crime organisé transnational dans le trafic de l'ivoire ;

ACCUEILLANT FAVORABLEMENT l'Initiative pour la Protection des Éléphants, lancée le 14 février 2014 par les Présidents du Botswana, du Gabon, du Tchad et de la Tanzanie, ainsi que par le Ministre éthiopien des Affaires Étrangères, en tant qu'initiative africaine grandissante (comptant plus de 10 pays membres) appelant notamment à la fermeture des marchés nationaux de l'ivoire et au soutien de l'application du Plan d'Action pour l'Éléphant d'Afrique ;

ACCUEILLANT FAVORABLEMENT la Déclaration de Cotonou de la Coalition pour l'éléphant d'Afrique, par laquelle les représentants de 25 États de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique se sont engagés, entre autres, à « *soutenir toute proposition et action au niveau international ou national visant à interdire les marchés internes d'ivoire dans le monde entier* » ;

RECONNAISSANT que de nombreux États de l'aire de répartition de l'éléphant ont demandé aux États de transit et aux États de consommation de contribuer aux efforts visant à protéger leurs populations d'éléphants en fermant leurs marchés nationaux légaux de l'ivoire ;

RECONNAISSANT que de nombreux États de consommation et de l'aire de répartition ont déjà annoncé avoir pris, prendre ou avoir l'intention de prendre des mesures législatives et réglementaires visant à fermer leurs marchés nationaux légaux de l'ivoire.

LA CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION

RECOMMANDE à toutes les Parties et les pays non Parties, en particulier lorsqu'il existe dans leur juridiction un marché national légal de l'ivoire ou toute autre forme de commerce national de l'ivoire, de prendre sans tarder toutes les mesures législatives, réglementaires et exécutoires nécessaires pour fermer leurs marchés nationaux pour le commerce de l'ivoire brut ou travaillé ;

EXHORTE toutes les Parties, les pays non Parties, les ONG, les OIG, les citoyens et le secteur privé à fournir des financements à moyen et long terme pour parer à la crise de l'éléphant grâce à une mise en œuvre complète et en temps opportun du Plan d'Action pour l'Éléphant d'Afrique ;

CHARGE les Parties de l'informer de l'état de légalité de leur marché national de l'ivoire et des efforts mis en œuvre pour appliquer la présente Résolution, ainsi que de fournir des rapports d'avancement lors des futures sessions du Comité permanent et de la Conférence des Parties ;

FAIT APPEL à tous les gouvernements, organismes donateurs, organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales pour qu'ils fournissent leur expertise technique et leur contribution financière à toutes les Parties qui ont besoin d'aide pour l'application de la présente Résolution.

Remarque : les sections applicables de la Résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP16), sous l'intitulé « Concernant le commerce de spécimens d'éléphants », devront être modifiées en conséquence.