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

Quarante-neuvième session du Comité permanent
Genève (Suisse), 22 – 25 avril 2003

Interprétation et application de la Convention

Eléphants

LES ELEPHANTS ET LE COMMERCE DE L'IVOIRE

1. Le présent document est soumis par le Kenya.
2. La Conférence des Parties ayant adopté, à sa 12^e session (Santiago, 2002), les annotations suggérées dans les propositions 12.6, 12.7 et 12.8 telles qu'amendées, les décisions suivantes ont été prises à l'adresse du Comité permanent:
 - 12.33 *Le Comité permanent devrait définir, avant sa 49^e session et en consultation avec l'Unité centrale de coordination de MIKE et l'UICN, la portée géographique et la nature des données qui constituent les informations de base de MIKE devant être fournies avant l'approbation de toute exportation.*
 - 12.34 *Le Comité permanent déterminera comment conclure que des effets négatifs sur d'autres populations d'éléphants ont résulté de l'approbation d'un commerce de l'ivoire.*
 - 12.35 *Le Comité permanent est encouragé à recommander, avant sa 49^e session, des mesures visant à améliorer la coordination de la lutte contre la fraude menée par les pays qui produisent de l'ivoire et les pays qui en importent.*
3. Pour accomplir correctement ces tâches et déterminer quand elles sont terminées de manière satisfaisante, le Comité permanent devra interpréter certains aspects du libellé de ces décisions.
4. De plus, la résolution Conf. 10.10 (Rev.), qui traite des conditions de la vente de l'ivoire, a de nouveau été révisée et son application nécessite d'être discutée plus avant.
5. Le présent document comporte quatre parties. Les première, deuxième et troisième parties traitent du libellé utilisé dans les annotations et les quatre décisions [y compris celui de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12)]. La quatrième partie aborde l'établissement d'un processus à suivre pour réunir et diffuser des informations touchant aux conditions du commerce.

Première partie: Les annotations aux annexes

En ce qui concerne l'annotation 1) 2): *le commerce d'animaux vivants pour des programmes de conservation in situ*

6. L'Article 2 de la Convention sur la diversité biologique définit comme suit la conservation *in situ*: "la conservation des écosystèmes et des habitats naturels et le maintien et la reconstitution de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel et, dans le cas des espèces domestiquées et cultivées, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs".
7. La conservation *ex situ* est définie comme "la conservation d'éléments constitutifs de la diversité biologique en dehors de leur milieu naturel". Si l'on s'inspire de ces définitions, les mots "*in situ*" devraient être compris comme signifiant "dans son habitat naturel dans l'aire de répartition actuelle ou historique de *Loxodonta africana*", ce qui exclut l'exportation d'animaux vers des parcs à safaris et autres installations, en particulier celles situées hors des Etats de l'aire de répartition, qui peuvent déclarer conserver l'espèce mais sont situés hors de son habitat naturel. En outre, tous les animaux déplacés de cette manière devraient être conduits directement dans leur nouvel habitat *in situ*, selon la définition donnée ci-dessus, et non en passant par une installation intermédiaire de reproduction.

En ce qui concerne l'annotation 1) 5) ii): *uniquement à destination de partenaires commerciaux dont le Secrétariat aura vérifié, en consultation avec le Comité permanent, qu'ils disposent d'une législation nationale et de mesures de contrôle du commerce intérieur suffisantes pour garantir que l'ivoire importé ne sera pas réexporté et qu'il sera géré en respectant toutes les obligations découlant de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12) concernant la fabrication et le commerce intérieurs*

8. A sa 49^e session, le Comité permanent devrait fixer aux partenaires commerciaux candidats un délai pour s'annoncer, et ce, bien avant sa 50^e session afin que le Secrétariat et le Comité permanent aient le temps de vérifier cette information. Nous suggérons octobre 2003.

En ce qui concerne l'annotation 1) 5) iii): *pas avant mai 2004 et en tout cas pas avant que le Secrétariat ait vérifié les pays d'importation candidats et que MIKE ait communiqué au Secrétariat des informations de base (effectifs des populations d'éléphants, fréquence du braconnage, etc.)*

9. La décision 12.33 charge le Comité permanent de définir "la portée géographique et la nature des données qui constituent les informations de base émanant de MIKE devant être fournies avant l'approbation de toute exportation".
10. Compte tenu de la nécessité d'obtenir le plus d'informations possible, la portée géographique devrait inclure tous les Etats d'aires de répartition d'Afrique et d'Asie où MIKE réunit des données.
11. Concernant la nature des données, le programme MIKE devrait fournir toutes les données de base ayant été réunies dans tous les Etats d'aires de répartition où il réunit déjà des données, notamment des estimations de population, les tendances de population, le nombre d'éléphants tués illégalement, les tendances de l'abattage illicite (si elles sont disponibles) et des informations indiquant si les défenses ont été prélevées.

En ce qui concerne l'annotation 1) 5) v): *le produit de la vente ira exclusivement à la conservation des éléphants et à des programmes de conservation et de développement des communautés dans les limites des zones à éléphants ou à proximité*

12. Il faudrait s'accorder sur une définition de "programmes de conservation et de développement des communautés" et mettre l'accent sur les programmes susceptibles de profiter directement aux populations d'éléphants. Les Etats de l'aire de répartition qui vendent de l'ivoire devraient être encouragés à mettre à la disposition des Parties des informations détaillées sur la manière dont le produit des ventes d'ivoire a été utilisé. L'utilisation du produit des ventes aux enchères d'ivoire faites en 1999 n'a fait l'objet d'aucune définition; en fait, aucune information sur l'utilisation des fonds n'a été communiquée aux Parties. Si tous les Etats de l'aire de répartition autorisés à vendre de l'ivoire en 1999 ont effectivement mentionné brièvement les ventes aux enchères d'ivoire dans leurs propositions à la CdP12, aucun n'a donné d'informations détaillées sur la manière dont les fonds ont été dépensés. Le Comité devrait à présent décider si le processus de répartition des futurs fonds ne devrait pas être supervisé par un organisme indépendant.

En ce qui concerne l'annotation 1) 5) vi): *seulement quand le Comité permanent aura décidé que les conditions susmentionnées sont remplies. Sur proposition du Secrétariat, le Comité permanent peut décider de l'arrêt total ou partiel de ce commerce si les pays d'exportation ou d'importation ne respectent pas les conditions énoncées, ou s'il est prouvé que le commerce a des effets préjudiciables sur les autres populations d'éléphants. Tous les autres spécimens sont considérés comme des spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I et leur commerce est réglementé en conséquence*

13. C'est là un paragraphe clé qui résulte des débats de la CdP12 sur les éléphants; une mauvaise interprétation pourrait avoir des conséquences graves pour les populations d'éléphants. Malheureusement, le libellé de l'annotation présente des problèmes d'interprétation. "Sur proposition du Secrétariat" semble impliquer que l'action sur ce point est laissée à la seule discrétion du Secrétariat; le Comité permanent devrait indiquer clairement qu'il est compétent pour charger le Secrétariat de préparer une telle proposition.

14. Il semble que le libellé "peut décider de l'arrêt total ou partiel de ce commerce" fasse référence à un commerce continu (tel que celui demandé à l'origine par les auteurs des propositions), alors que les Parties n'ont accepté que des ventes en une fois. Il faut que le Comité permanent détermine que le libellé "peut décider de l'arrêt ..." a une portée suffisante pour empêcher d'emblée que les ventes en une fois aient lieu s'il y a des preuves d'un problème grave d'abattage illicite.

15. Deuxièmement, le Comité devrait déterminer avec précision le type d'informations qui déclencherait la soumission par le Secrétariat d'une proposition d'arrêt du commerce. Cela inclut énoncer en termes précis ce que signifie dans ce paragraphe, les mots "ne respectent pas les conditions". Cette définition doit inclure le respect de toutes les dispositions énoncées dans la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12) sur le contrôle des marchés intérieurs.

16. Les mots "s'il est prouvé que le commerce a des effets préjudiciables" contredisent la conclusion de la Conférence des Parties, selon laquelle la causalité, en ce qui concerne les niveaux du braconnage, peut être déduite, mais non prouvée. La difficulté d'établir les causes et les effets a été soulignée à la CdP12, quand TRAFFIC a argué que le volume du commerce illicite de l'ivoire en 1998 résultait directement de la croissance économique de la Chine, alors que le Gouvernement chinois l'attribuait à la décision de 1997 sur le commerce de l'ivoire.

17. En conséquence, pour que ce paragraphe ait un sens, le Comité permanent doit adopter une interprétation qui soit applicable concrètement. Le Comité devrait indiquer clairement qu'il est possible d'apporter cette preuve. La norme, donc, ne devrait pas être une preuve absolue mais une série équilibrée de probabilités fondée sur la corrélation; une démarche prudente serait de demander la preuve requise à ceux qui cherchent à démontrer qu'une augmentation importante du braconnage ou du commerce illicite (par exemple) ne résulte ni de la vente elle-même, ni des attentes qu'elle suscite.
18. Le Comité devrait aussi indiquer les types d'informations à considérer en déterminant s'il y a des effets préjudiciables; celles-ci ne devraient pas être limitées à des facteurs purement biologiques (qui peuvent être difficiles à évaluer dans le temps imparti) mais devraient inclure des indicateurs d'activités illicites tels que l'intensification du braconnage, la multiplication des saisies, ou des changements dans le prix de l'ivoire sur le marché depuis la reprise du commerce autorisée à la CdP10. L'augmentation du prix de l'ivoire a été reliée à la reprise des marchés de l'ivoire, de sorte que le niveau des prix sur les principaux marchés devrait être suivi.
19. Les Etats de l'aire de répartition, ainsi que les destinataires d'importations d'ivoire illicite, devraient être priés, par une notification aux Parties, de demander aux auteurs d'activités illégales les facteurs qui les motivent. Ce renseignement devrait être communiqué au Secrétariat et au Comité permanent.
20. Deuxièmement, il faudrait demander aux touristes pris avec de l'ivoire illicite pourquoi ils croient qu'importer de l'ivoire est légal. Cela aiderait aussi les Parties à déterminer les éventuels effets sur les marchés de la reprise du commerce de l'ivoire. Là encore, une notification devrait être envoyée aux Parties en les informant de l'intérêt de cette démarche.
21. Les données devraient être interprétées avec prudence; ainsi, les éléphants tués illégalement et dont une ou les deux défenses ont été enlevées, devraient être considérés comme braconnés par suite de l'existence d'un marché de l'ivoire, surtout si aucune autre explication raisonnable ne peut être trouvée – la destruction des récoltes, par exemple, ou une autre forme de conflit.
22. De plus, le Comité doit décider quelles sources de renseignements sont acceptables (organes de gestion, services gouvernementaux de lutte contre la fraude, agences intergouvernementales, ONG) et du degré de vérification à fournir. Les ONG ont parfois plus d'informations sur l'abattage illicite que d'autres organismes et il faudrait en tenir compte. La réunion des données ne devrait pas être "passive" mais active et aussi complète que possible.

Deuxième partie: La résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12)

23. Comme les propositions annotées se réfèrent au respect de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12), les termes de cette résolution devraient être clarifiés.

En ce qui concerne: *Concernant le respect du contrôle du commerce intérieur*

- a) *d'identifier les Parties qui ont un secteur économique de sculpture de l'ivoire et un commerce intérieur d'ivoire, et dont les mesures internes ne leur permettent pas:*
 - i) *d'enregistrer tous les importateurs, fabricants, grossistes et détaillants qui font le commerce de produits en ivoire brut, semi-travaillé ou travaillé, ou de leur octroyer des patentes.*

24. Il ne faudrait pas se contenter de sous-entendre qu'il existe une autorité chargée d'enregistrer ou d'octroyer des patentes, mais indiquer qu'elle doit être adéquate aux fins de la CITES. Elle devrait être compétente pour requérir que tous les importateurs, exportateurs ou négociants en ivoire figurent dans un registre des négociants légitimes. Cette liste ne devrait pas inclure de négociants connus pour importer de l'ivoire illégalement ou agir en infraction aux lois sur le commerce de l'ivoire, qu'ils aient été reconnus coupables ou non. La législation japonaise devrait être amendée sur ce point; en effet, un individu ayant dû payer une amende pour avoir passé en contrebande 500 kg d'ivoire au Japon en 2000 est encore techniquement autorisé à travailler comme négociant enregistré.
25. Tous les négociants enregistrés devraient être tenus d'avoir un inventaire de leur stock actuel et le fournir aux autorités.
26. Toutes les transactions portant sur de l'ivoire brut, travaillé ou semi-travaillé devraient être enregistrées et le nom et l'adresse du nouveau propriétaire fournis aux autorités. Les défenses en ivoire brut entières ou coupées devraient être numérotées clairement dans les inventaires de la manière indiquée dans la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12) (*Concernant le marquage*) mais avec l'obligation supplémentaire que la marque permette aussi d'identifier l'importateur original.
- ii) de faire respecter les contrôles obligatoires du commerce de l'ivoire brut.*
27. Outre ce qui précède, la législation devrait prévoir des inspections régulières des locaux de tous les importateurs, exportateurs et négociants en ivoire, qu'ils soient enregistrés ou non, pour garantir que seul l'ivoire provenant des Parties qui autorisent le commerce international de l'ivoire est vendu.
- iii) d'établir un système global et notoirement efficace de déclaration, de contrôle et de lutte contre la fraude pour l'ivoire travaillé.*
28. Un système approprié devrait exiger que tous les morceaux d'ivoire travaillé ou semi-travaillé soient assortis d'un document identifiant la défense importée dont ils proviennent. L'absence de ce document devrait empêcher la vente légitime de l'article en ivoire.
29. Au niveau de la vente au détail, les consommateurs devraient être informés, par des avis dans la presse, des affiches dans les points de vente, et par d'autres moyens, qu'ils ne devraient acheter que des articles en ivoire assortis d'un tel document.
30. Les points de vente au détail devraient être régulièrement inspectés pour veiller à ce que ces conditions soient respectées.
- b) de chercher à obtenir de chaque Partie identifiée des informations sur la procédure, les actions et le calendrier nécessaires pour mettre en place les mesures permettant la mise en œuvre adéquate des recommandations concernant le commerce intérieur de l'ivoire.*
31. Cette action devrait être menée à bien dans les cinq mois au plus après la 49^e session du Comité permanent. Le Secrétariat devrait demander et obtenir la vérification que les mesures nécessaires ont été prises par la Parties importatrice candidate **avant** que cette Partie ne soit autorisée à poursuivre ce commerce international.
- c) 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.

32. Cette action devrait être menée à bien avant la 50^e session du Comité permanent et le rapport devrait être soumis au Comité à cette session et à toutes les sessions ultérieures, comme approprié.

Troisième partie: Les décisions

33. Les quatre décisions touchant au commerce de l'ivoire de l'Afrique du Sud, du Botswana et de la Namibie sont les décisions 12.36, 37, 38 et 39. Le document dans lequel elles ont été présentées est le Communiqué de la cinquième réunion du Dialogue des Etats de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique (document CoP12 Doc. 20.1). Voir les documents suivants:

- CoP12 Doc. 20.1 Annexe 3, Projet d'amendement de la résolution Conf. 10.10 (Rev.) (voir plus haut)
- CoP12 Doc. 20.1 Annexe 4, Projet de décision de la Conférence des Parties (concernant le commerce intérieur de l'ivoire)
- CoP12 Doc. 20.1 Annexe 5, Projet de décision de la Conférence des Parties [concernant le respect du contrôle du commerce intérieur identifié dans la résolution Conf. 10.10 (Rev.)]
- Prop. 12.11 (Inde et Kenya).

34. Il reste à établir certaines définitions et à clarifier le libellé de ces documents.

En ce qui concerne: le document Prop. 12.11

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

35. Selon les arguments présentés plus haut, ces données devraient être aussi complètes que possible.

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

36. Selon les arguments présentés plus haut, une démarche prudente devrait être adoptée.

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

37. La saisie, peu de temps avant la CdP12, de 6,5 t d'ivoire ayant traversé l'Afrique australe à destination du Japon, illustre bien le manque de coordination entre les Parties. Pour autant qu'on sache, l'enquête sur cette saisie est au point mort. Il semble qu'il y ait peu de contacts entre les Parties impliquées et qu'il y ait des réticences sur les mesures à prendre.

38. Il est indispensable que les agences de lutte contre la fraude et les organes de gestion coopèrent ensemble en pareil cas et qu'ils tiennent le Secrétariat informé de ces affaires.

En ce qui concerne: le document CoP12 Doc. 20.1 Annexe 4, Projet de décision de la Conférence des Parties (concernant le commerce intérieur de l'ivoire)

ii) de sensibiliser l'opinion publique aux problèmes que pose le commerce intérieur non réglementé de l'ivoire.¹

39. Toutes les Parties importatrices candidates, ainsi que les marchés de l'ivoire établis, devraient informer le public du caractère limité du commerce international de l'ivoire, par des avis dans la presse et des affiches dans les points de vente au détail, en particulier dans les aéroports. Ces Parties devraient consentir un effort particulier concernant le commerce axé sur les touristes.

En ce qui concerne: le document CoP12 Doc. 20.1 Annexe 5, Projet de décision de la Conférence des Parties [concernant le respect du contrôle du commerce intérieur identifié dans la résolution Conf. 10.10 (Rev.)]

c) A sa 50^e session, le Comité permanent examinera le travail accompli par le Secrétariat et les Parties pour appliquer cette décision², et verra s'il y lieu de prendre d'autres mesures, y compris, en cas de non-respect, des recommandations visant à restreindre le commerce des spécimens CITES à destination ou en provenance de ces Parties.³

40. Cet examen devrait être considéré comme s'ajoutant à la vérification des Parties importatrices candidates à mener à bien par le Secrétariat avant la 49^e session du Comité permanent et avant d'autoriser l'importation de l'ivoire.

Quatrième partie: Le processus

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

42. A sa 49^e session, le Comité permanent devrait s'accorder sur les définitions et les critères évoqués dans le présent document et d'autres documents pertinents. De plus, le Comité devrait fixer aux partenaires commerciaux candidats un délai pour s'annoncer longtemps à l'avance (avant octobre 2003, par exemple) afin que le Secrétariat et le Comité permanent aient le temps de vérifier toutes les conditions relatives aux marchés de l'ivoire. Le Comité devrait aussi convenir que tous les critères définis et clarifiés à la 49^e session devront être remplis avant que le commerce puisse avoir lieu.

43. Les partenaires commerciaux candidats devraient s'annoncer suffisamment longtemps avant la 50^e session du Comité permanent. De plus, le Comité devrait avoir établi un processus par lequel les informations sur l'abattage et le commerce illicites, qu'elles soient fournies par des services gouvernementaux, des OIG ou des ONG, sont soumises au Secrétariat et au Comité.

¹ Note du Secrétariat: à présent décision 12.36, paragraphe ii)

² Note du Secrétariat: à présent décision 12.39

³ Note du Secrétariat: à présent décision 12.37

44. Avant la 50^e session du Comité permanent, le Secrétariat devrait demander aux Parties qui se sont annoncées comme importateurs potentiels, ainsi qu'aux autres Parties dont la liste figure dans le document CoP12 Doc. 20.1 Annexe 5, des informations sur "la procédure, les actions et le calendrier nécessaires pour mettre en place les mesures permettant la mise en œuvre adéquate des recommandations concernant le commerce intérieur de l'ivoire".
45. Avant la 50^e session du Comité permanent, les Parties importatrices candidates et les autres Parties ayant des marchés d'ivoire devraient indiquer au Secrétariat leurs progrès dans le contrôle des marchés intérieurs d'ivoire et dans l'application de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP12).
46. Avant la 50^e session du Comité permanent, le programme MIKE devrait soumettre au Comité un rapport préliminaire sur les informations de base, les estimations de population et les niveaux de l'abattage illicite.
47. A la 50^e session du Comité permanent, le Secrétariat devrait soumettre au Comité un rapport d'activité sur le contrôle des marchés de l'ivoire et toutes les données de MIKE disponibles devraient avoir été envoyées aux participants à la session. De plus, les ONG devraient être autorisées à présenter les informations pertinentes. Le Comité permanent devrait alors décider si toutes les conditions permettant le commerce sont remplies.