

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

---

Cinquantième session du Comité permanent  
Genève (Suisse), 15 – 19 mars 2004

Interprétation et application de la Convention

Eléphants

STOCKS D'IVOIRE DU BURUNDI

Le document ci-joint est soumis par le Burundi.



## **NOTE A L'ATTENTION DES MEMBRES DU COMITE PERMANENT DE LA CITES.**

### **I. INTRODUCTION.**

Le Gouvernement du Burundi est très préoccupé par le stock important d'ivoire qui se trouve sur son territoire et souhaite, en collaboration avec la CITES, trouver à ce problème lancinant une solution constructive et définitive.

Pour la clarté de l'exposé, le Gouvernement procédera tout d'abord à un historique du problème (II) pour ensuite élaborer quelques réflexions visant à le solutionner.(III)

### **II. HISTORIQUE.**

Le Gouvernement ne croit pouvoir mieux faire que de reproduire à titre de rappel des extraits des procès verbaux des réunions des organes de la Cites.

A) L'on peut retenir de la notification no 27 du 28 juin 1988, relative à l'ivoire, les faits suivants :

1. Le 26 octobre 1987, le Secrétaire Général et le Secrétaire Général - Adjoint ont été reçus, à la demande du Secrétariat de la CITES, par l'Ambassadeur du Burundi en Suisse.

2. Le 05 novembre 1987, le Conseil des Ministres (du Burundi) a décidé l'interdiction du commerce de l'ivoire au Burundi et exprimé son engagement en faveur de la protection de toutes les espèces menacées et sa volonté d'adhérer aux idéaux de toutes les institutions préoccupées par la conservation de la nature.

3. Le Secrétaire Général Adjoint et M. Ian Parker en tant que consultant du WWF se sont rendus à Bujumbura du 29 mars au 1<sup>er</sup> avril 1988 où ils ont rencontré les représentants officiels du Gouvernement du Burundi.

La Cites a essayé de convaincre le Burundi d'adhérer à la Cites. Lors de ces négociations, le prince Sabudin est venu au Burundi où il a pu rencontrer le président Bagaza; il lui a proposé, pour remédier au problème de devises qui se posait au Burundi, de construire un hôtel dans le parc de Cankuzo ; cet hôtel, situé dans une réserve naturelle et destiné aux touristes était appelé à compenser les pertes de devises qu'occasionnerait l'interdiction de la commercialisation de l'ivoire.

Par ailleurs, la Cites avait déclaré aux autorités du Burundi que le stock d'ivoire existant pourrait être écoulé comme ce fut le cas dans d'autres pays comme Singapour ;

La Cites avait d'ailleurs la même année accordé des certificats d'exportation du Burundi vers le Japon pour plus de 80 tonnes d'ivoire.

C'est sur la base de ces décisions et propos rassurants que le Burundi a adhéré à la Cites.

4. Les Douanes du Burundi et l'INCN (Institut National pour la Conservation de la Nature) ont procédé à l'inventaire de tous les stocks d'ivoire existants sur le territoire burundais. Les chiffres officiels du gouvernement indiquent que 16.437 défenses / 87.562,5 kg sont la propriété de Gaspard Ndikumasabo, Jamal Nasser et Tariq Bashir (trois des quatre détenteurs des stocks en 1986) et ont été introduites dans le pays avant le 5 novembre 1987, soit avant l'interdiction par le Gouvernement du Burundi de tout commerce d'ivoire.

5. Le 20 juin 1988, le Secrétaire Général à la Présidence de la République a fait parvenir une lettre au Président du Comité Permanent, par l'entremise du Secrétariat de la CITES, lettre déclarant notamment que :

- *les scellés ont été apposés sur les stocks existants, afin d'éviter les manipulations ;*
- *l'ivoire saisi a été confisqué par le Gouvernement, ce qui sera également le cas de tout nouvel arrivage ;*
- *le gouvernement a pris fait et cause pour la CITES ;*
- *le Président de la République vient de décréter l'adhésion du Burundi à la CITES.*

6. Et la notification de conclure en ces termes :

**« La décision du Gouvernement du Burundi d'interdire le commerce de l'ivoire dans le but de rompre le flux d'ivoire illicite vers le pays est encourageante et il doit être félicité pour son attitude responsable. Cependant, étant donné que le Burundi estime qu'il ne dispose d'aucune autorité juridique lui permettant de confisquer les stocks d'ivoire illicite et que l'émission des certificats de ré-exportation est impossible, il est possible qu'il soit tenté d'expédier l'ivoire hors du Burundi sans aucun document CITES. Une grande partie de l'ivoire illicite ayant transité par le Burundi est allé aux Emirats arabes unis, à Dubai en particulier. »**

Il est à remarquer que le Burundi n'a pas succombé à la tentation ; l'ivoire est actuellement toujours dans les dépôts et, si nécessaire, les autorités du Burundi sont disposées à se soumettre à tout contrôle à cet égard.

B) Une solution à la problématique a été initiée. Ainsi, l'on peut lire dans les procès verbaux de la septième session de la Conférence des Parties tenue des 9 au 20 octobre 1989 :

**« Il convient de remarquer que l'importation au Burundi fut 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. Ceci explique pourquoi l'actuel Gouvernement se trouve dans l'impossibilité de confisquer cet ivoire.**

*Le Secrétariat est d'avis, et c'était aussi l'opinion de l'Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique et du Délégué de la CEE à Bujumbura, qu'un tel accord devrait stipuler que l'ivoire serait acheté aux commerçants, par le Gouvernement du Burundi, 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 du Burundi serait autorisé à exporter cet ivoire dans des conditions similaires à celles acceptées pour l'ivoire confisqué.*

**Le Gouvernement de la Troisième République du Burundi a répondu à toutes les attentes de la Conférence des Parties en interdisant tout commerce d'ivoire sur son territoire, fermant ainsi l'une des plus larges échappatoires au contrôle du commerce de l'ivoire. Le Burundi s'est joint à la Convention et en est devenu une Partie avec les mêmes droits et les mêmes devoirs que toute autre Partie. En outre, il a accepté plusieurs conditions mises à la vente de l'ivoire confisqué, conditions qui n'avaient été imposées à aucune Partie jusqu'alors.**

**Le Burundi se trouve maintenant dans une position très difficile, avec une grande quantité d'ivoire qui représente un capital important. C'est pourquoi le Secrétariat**

*estime avec force que quelle que soit la décision prise par la Conférence des Parties, la pire serait maintenir la situation en l'état. Ce serait au détriment du Burundi, de la CITES et de la conservation de l'éléphant d'Afrique.*

*Le Gouvernement actuel du Burundi a fait preuve de beaucoup de patience et a pu montrer dans les faits qu'il entend jouer franc jeu désormais au sein de la CITES. Aussi espère-t-il avoir mérité le soutien de tous les membres de la famille CITES à laquelle il est fier d'appartenir. Le Burundi soutient sans réserve tous les efforts menés de par le monde en faveur de la protection des espèces menacées d'extinction, et en particulier pour une protection efficace et durable de l'éléphant d'Afrique. » (fin de citation).*

L'on peut également lire dans le procès verbal du Comité Permanent dd.27.2. au 3.3.89 :

*« Le Président note qu'un changement de Gouvernement est intervenu au Burundi et que le nouveau Gouvernement a adhéré à la CITES et s'est montré très coopératif.*

***Il faut porter au crédit du Gouvernement du Burundi le fait que les stocks ont été saisis plutôt que commercialisés avant l'entrée en vigueur de l'interdiction.***

*Le représentant du Malawi soutient la recommandation et demande que le Burundi soit aidé et non critiqué, compte tenu de l'engagement de la conservation pris par le nouveau Gouvernement. Le représentant du Népal appuie également la proposition. »*

Ainsi la Cites accepta que les stocks d'ivoire soient libérés et vendus.

Une vente aux enchères des stocks avait alors été organisée à cet effet à Lausanne en 1990, mais aucun candidat ne s'est présenté car les professionnels du commerce de l'ivoire savaient déjà que le régime juridique de l'éléphant d'Afrique allait passer, dans le cadre de la Convention Cites, du statut annexe II à celui d'annexe I.

Les propriétaires, titulaires d'une licence d'exportation en bonne et due forme, et sur la base du fait que l'espèce visée a été transférée du statut annexe II en statut annexe I en date du 18 janvier 1990, soit plus de deux ans après la confiscation, ont assigné l'Etat burundais pour le faire condamner à réparer le préjudice qui leur est occasionné par la confiscation illégale de leur ivoire.

Ils postulent des dommages intérêts sans autre alternative vu que ladite confiscation les a privés à l'époque de la possibilité d'exploiter leur marchandise.

Il faut ici faire observer que la guerre qui fait rage au Burundi depuis 1993, précédée par les événements sanglants de Ntega-Marangara (au Nord du pays) en 1988, a fait

que le Gouvernement n'a pas pu assurer un suivi régulier et permanent de ce dossier ivoire, ce qui s'explique également par les multiples redéploiements des cadres administratifs et politiques d'un jeune pays en butte à de profondes et cycliques mutations.

Fort heureusement, le processus de paix enclenché avec les Accords d'Arusha du 28/08/2000 arrive à maturité et permet depuis peu de relancer le traitement du litige en cours en vue d'une solution définitive.

### **III. REFLEXIONS .**

Nous voudrions attirer votre attention sur les points suivants :

1. 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.
2. L'Etat du Burundi se trouve confronté à une assignation des propriétaires privés basée sur la confiscation de leur ivoire qui a été effectuée sans base légale en 1987.

En effet, la base légale manque comme renseigné dans le point II b), c), e) de la communication du 20 juin 1988 par laquelle le Secrétariat de la CITES a effectué une mise à jour pour le Burundi en ce qui concerne le commerce de l'ivoire.

On sait en effet que l'interdiction du commerce de l'éléphant africain a été votée lors de la 7<sup>ème</sup> session de la Conférence des Parties tenue à Lausanne en octobre 1989.

**Cette décision est entrée en vigueur le 18 Janvier 1990.**

La sanction adoptée par le Gouvernement du Burundi n'était prévue en son temps par aucune norme juridique car *l'ivoire a été confisqué avant l'entrée en vigueur des amendements votés à Lausanne en Octobre 1989.*

*Même si l'on devait admettre que l'ivoire a été exporté illicitement vers le Burundi, ce qui reste à prouver, l'ivoire a pu être réexporté à partir du Burundi, quelques mois auparavant de manière tout à fait licite avec des certificats Cites. L'objectif était d'écouler tous les stocks d'ivoire dans le pays avant l'adhésion du Burundi à la convention ; par ailleurs, la consultation des résolutions de la Cites montre clairement que les ivoires confisqués ne peuvent rester éternellement dans des entrepôts, et qu'une disposition des ivoires doit être envisagée (voy. not. Résolution 9.10)*

Au moment de la confiscation des stocks, le Burundi n'avait pas encore adhéré à la Cites puisque celle-ci n'a eu lieu qu'en 1988 alors que les stocks ont été confisqués en 1987.

La Convention au demeurant (voy. Conf. 9.10, rev.) organise l'utilisation des spécimens commercialisés illicitement, confisqués et accumulés. Elle prend en compte le fait qu'aucun préjudice ne serait porté à l'espèce, préjudice impossible dans le cas du Burundi.

Cette Convention Internationale ne peut donc être opposable aux parties signataires et donc à leurs ressortissants avant cette date.

Les propriétaires privés sont donc en droit (et ils le savent fort bien) de recouvrer la valeur de leur ivoire.

De plus, et aussi le fait que cet ivoire est resté bloqué pendant de nombreuses années entraîne pour eux un manque à gagner conséquent.

Les montants qui nous sont réclamés sont très substantiels et l'Etat du Burundi ayant déjà été condamné dans des procès engageant sa responsabilité à payer à des privés des sommes colossales à titre d'indemnités, voudrait éviter de se retrouver de nouveau dans pareilles situations.

3. Le Burundi est parmi les pays du monde qui respectent la propriété privée et il s'agit là d'un droit consacré et donc protégé par sa Constitution.

Il ne voudrait par conséquent pas être obligé de violer sa propre Constitution en dépossédant les propriétaires privés des biens qu'ils ont acquis dans le respect des lois et règlements nationaux.

4. Le Burundi reste disposé à collaborer avec les autorités de la CITES et tout monitoring effectué dans le cadre du programme MIKE serait bien évidemment le bien venu.

D'ores et déjà, le Gouvernement du Burundi invite MIKE, via le Secrétariat de la CITES, à venir au Burundi dans les plus brefs délais pour effectuer in situ un contrôle physique, à la fois quantitatif et qualitatif, du stock de l'ivoire saisi.

5. Lors des réunions précédentes, notamment à Santiago en novembre 2003, des autorisations ont été données aux autres pays de procéder à la vente sous contrôle de leur stock d'ivoire. Certes, la situation du Burundi est particulière. La présence de l'ivoire sous le sol du Burundi est un phénomène historique et circonstanciel. Le Burundi ne génère pas d'ivoire, est tout à fait étranger au commerce d'ivoire (plus aucun ivoire ne transite par le Burundi qui observe à la lettre les règles de la Cites) et il s'agit d'écouler un stock très important qui ne se régénérera plus et ce, sous le contrôle de la Cites, dans l'esprit de la résolution 11.3 de la convention. Des

certificats d'exportation ont déjà été donnés dans le passé pour l'ivoire de même statut.

Nous croyons que cette autorisation doit, sur base des considérations reprises plus haut, également être accordée au Burundi.

### **CONCLUSION.**

Le Gouvernement du Burundi sollicite donc la possibilité de vendre ses stocks, en collaboration étroite avec la CITES auprès de qui elle postule la délivrance des certificats ad hoc.

Fait à Bujumbura, le 22 janvier 2004.

POUR LE GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE DU BURUNDI,

*LES MANDATAIRES :*

**Gérard NGENDABANKA,**  
Procureur Général de la République.

**Athanase GAHUNGU,**  
Ministre des Finances