

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

Questions spécifiques aux espèces

Éléphants (Elephantidae spp.)

APPLICATION DES ASPECTS DE LA RÉOLUTION CONF. 10.10 (REV. COP17)
SUR LA FERMETURE DES MARCHÉS NATIONAUX DE L'IVOIRE

1. Le présent document a été soumis par le Burkina Faso, le Congo, le Kenya et le Niger*.
2. Résumé : Le présent document demande que le Comité permanent facilite la mise en œuvre de recommandations sur la fermeture urgente de marchés intérieurs de l'ivoire, prises à la CoP17 et incluses dans la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17). Plus particulièrement, ce document concerne la nécessité pour les Parties d'informer le Secrétariat sur la légalité de leurs marchés intérieurs de l'ivoire et de fermer d'urgence les marchés qui contribuent au braconnage ou au commerce illégal.

Décisions sur les marchés intérieurs de l'ivoire (DIM) prises à la CoP17 (2016)

3. La CoP17 a reconnu que certains pays prenaient des mesures pour fermer leurs marchés intérieurs légaux de l'ivoire, en réponse aux demandes des États de l'aire de répartition de l'éléphant d'Afrique. Les Parties ont aussi tenu compte de la motion adoptée le 10 septembre 2016 par le Congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), appelant les gouvernements à fermer leurs marchés intérieurs d'ivoire d'éléphant brut ou travaillé. Après examen des propositions formelles de fermer les marchés intérieurs de l'ivoire soumises par les USA et 10 Parties africaines, la CoP a approuvé par consensus les révisions qui figurent désormais dans la **Résolution de la CITES Conf. 10.10 (Rev. CoP17)**, recommandant la fermeture d'urgence des marchés intérieurs de l'ivoire.
4. Les recommandations-clés de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17) concernant les marchés intérieurs de l'ivoire sont les suivantes :

LA CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION :

3. *RECOMMANDE que toutes les Parties et les non-Parties sous la juridiction desquelles existe un marché intérieur légal de l'ivoire contribuant au braconnage ou au commerce illégal prennent toutes les mesures nécessaires, législatives, réglementaires et de lutte contre la fraude pour fermer, de toute urgence, ce marché intérieur au commerce de l'ivoire brut et travaillé ; [soulignement ajouté]*
4. *RECONNAÎT que des dérogations restreintes à la fermeture des marchés pour certains articles pourraient être accordées ; mais que ces dérogations ne devraient pas contribuer au braconnage ou au commerce illégal ;*

* 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.

5. *PRIE INSTAMMENT les Parties sous la juridiction desquelles existe un marché intérieur légal de l'ivoire contribuant au braconnage ou au commerce illégal et qui n'ont pas fermé leur marché intérieur au commerce de l'ivoire, d'appliquer, de toute urgence, la recommandation ci-dessus ; [soulignement ajouté]*
8. *DEMANDE aux Parties d'informer le Secrétariat sur le caractère légal de leur marché intérieur de l'ivoire et sur les efforts qu'elles déploient pour appliquer les dispositions de la présente résolution, notamment les efforts de fermeture des marchés qui contribuent au braconnage ou au commerce illégal ;*
9. *CHARGE EN OUTRE le Secrétariat, se référant aux résultats d'ETIS, de MIKE et à ses constatations sur l'état des marchés intérieurs de l'ivoire, et dans la limite des ressources disponibles : a) d'identifier les Parties qui ont des marchés intérieurs de l'ivoire non réglementés, où l'on a constaté que l'ivoire est commercialisé illégalement, où des stocks d'ivoire ne sont pas suffisamment sécurisés ou qui présentent des niveaux importants de commerce illégal d'ivoire ; b) de chercher à obtenir de chaque Partie identifiée des informations concernant les mesures qu'elle a prises pour mettre en œuvre les dispositions de la présente résolution relatives au commerce de l'ivoire et, s'il y a lieu et en consultation avec la Partie concernée, de conduire des missions de vérification in situ ; et c) de faire rapport sur ses constatations et recommandations au Comité permanent qui peut envisager de formuler des recommandations en appui à la mise en œuvre de la présente résolution, notamment de demander à certaines Parties d'élaborer et de mettre à exécution des Plans d'action nationaux pour l'ivoire, et de suivre les progrès réalisés dans l'exécution de ces plans d'action, conformément aux lignes directrices figurant à l'annexe 3, ainsi que de prendre d'autres mesures appropriées, conformément à la résolution Conf. 14.3, procédures CITES pour le respect de la Convention ;*
16. *CHARGE le Comité permanent : a) d'examiner les mesures prises par les Parties pour mettre en œuvre les dispositions de la présente résolution, en particulier – mais sans s'y limiter – les dispositions relatives au commerce de spécimens d'éléphants ; b) de formuler des recommandations ciblées, s'il y a lieu, conformément aux lignes directrices figurant à l'annexe 3, et notamment de demander à certaines Parties d'élaborer et de mettre à exécution des Plans d'action nationaux pour l'ivoire ; et c) de faire rapport sur les résultats à chaque session de la Conférence des Parties ;*
18. *CHARGE le Secrétariat de faire rapport, à chaque session ordinaire du Comité permanent, sur tout problème apparent dans la mise en œuvre de la présente résolution, le contrôle ou la traçabilité du commerce de spécimens d'éléphants, et d'aider le Comité permanent à faire rapport à la Conférence des Parties ;*

Progrès réalisés depuis la CoP17

5. Nous souhaitons souligner trois aspects des dispositions adoptées à la CoP17. D'abord, les Parties doivent fermer les marchés intérieurs de l'ivoire contribuant au braconnage ou au commerce illégal « de toute urgence ». En second lieu, le Secrétariat doit réunir des informations sur les progrès réalisés concernant les marchés intérieurs de l'ivoire, comme pour d'autres éléments de la résolution 10.10 (Rev. CoP17), et faire rapport au Comité permanent. Troisièmement, le Comité permanent est habilité à assurer la mise en œuvre de la résolution, y compris les nouvelles dispositions concernant les marchés intérieurs de l'ivoire, si nécessaire par le biais de mécanismes existants, tels que les plans d'action nationaux pour l'ivoire (PANI) et les procédures CITES pour assurer le respect de la Convention.
6. Le point de départ pour faire avancer les recommandations sur les marchés intérieurs de l'ivoire, nouvelles et définies comme urgentes par les Parties elles-mêmes, réside dans la rapidité d'action et le suivi continu par le Secrétariat de la CITES. Le communiqué de presse publié par le Secrétariat lui-même à la fin de la Conférence soulignait l'accord concernant la fermeture des marchés intérieurs de l'ivoire, qu'il qualifie de résultat « notable ». Cependant, bien que 69 notifications aux Parties aient été émises par le Secrétariat de la CITES au cours des onze mois qui ont suivi la conférence, dont trois concernant d'autres dispositions de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17), aucune ne fait référence aux nouvelles dispositions urgentes relatives à la fermeture des marchés intérieurs de l'ivoire, pas même la notification 2017/38 émise le 15 mai et intitulée « Information à soumettre par des Parties pour la 69^{ème} session du Comité permanent ». Cette omission est regrettable et doit être rectifiée le plus rapidement possible.
7. Le Comité permanent sera dans l'impossibilité d'évaluer les progrès réalisés ou de recommander des bonnes pratiques, à moins que les informations de base ne soient recueillies auprès des Parties et d'autres

sources et revues systématiquement par le Secrétariat. Le Secrétariat pourrait devoir modifier l'étendue du mandat d'ETIS pour l'assister sur ce point.

Présentation générale de certains marchés intérieurs clés

8. En l'absence de toute Notification du Secrétariat, nous avons tenté de présenter de manière succincte les progrès réalisés sur certains des principaux marchés intérieurs de l'ivoire dans le monde.
9. La Chine a réalisé des progrès remarquables depuis la CoP17. En mars 2017, les autorités de la CITES en Chine ont fermé 67 entreprises, dont 12 usines de taille d'ivoire et plusieurs douzaines de revendeurs. Il s'agit de la première étape d'un programme adopté pour fermer le commerce intérieur de l'ivoire en Chine d'ici fin 2017. Cent cinq entreprises sous licence supplémentaires vont être fermées d'ici la fin de l'année. Le prix de l'ivoire a chuté dans le pays, mais les réseaux criminels internationaux restent le problème principal.
10. Avant la CoP17, les USA ont adopté des règles concernant la « quasi-fermeture » de leur marché intérieur de l'ivoire, et ont maintenu depuis lors les nouveaux contrôles très stricts. Sept États ont par ailleurs adopté des mesures en complément des règlements fédéraux, afin de restreindre les ventes d'ivoire dans leurs juridictions. La RAS de Hong Kong envisage un projet de loi proposé en juin 2017 ¹ pour fermer l'essentiel de son marché intérieur de l'ivoire sur une période de retrait progressif de 5 ans, bien que cette durée étendue ait essuyé des critiques, car considérée comme beaucoup trop longue. Deux audiences ont eu lieu en juin et septembre 2017 afin de recueillir les commentaires du public. L'Union européenne (UE) a adopté de nouvelles lignes directrices, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2017, interdisant la réexportation de stocks d'ivoire brut. Les inquiétudes restent vives quant au maintien par l'UE d'un marché intérieur important, notamment concernant des antiquités en ivoire, alors-même que le commerce intra-UE ne nécessite aucune autorisation CITES ou documentation particulière. La Commission européenne recueille néanmoins actuellement des données sur l'ampleur du commerce légal et illégal de l'ivoire en Europe, en provenance et vers l'Europe, pour servir d'orientation à d'éventuelles futures initiatives européennes sur cette question. Le 15 septembre, la Commission européenne a lancé une consultation publique officielle sur le commerce de l'ivoire dans l'UE. Le texte de cette consultation reconnaît spécifiquement les nouvelles dispositions sur les marchés intérieurs convenues à la CoP17 et présente plusieurs options allant jusqu'à et comprenant l'interdiction totale de la vente et du commerce intérieur ². La consultation se terminera le 8 décembre prochain.
11. Le Japon possède un marché de l'ivoire substantiel, mais a indiqué que son marché intérieur ne concernait pas d'ivoire illégal, et que la récente recommandation de la CITES sur la fermeture des marchés intérieurs ne s'appliquait donc pas. Toutefois, des enquêtes menées par la police métropolitaine de Tokyo dans le cadre de la lutte contre la contrebande ont mis à jour des activités illégales et mis en cause plusieurs dealers³. Par ailleurs, ces quatre dernières années, les autorités douanières chinoises ont arrêté des suspects qui faisaient la contrebande d'ivoire entre le Japon et la Chine⁴. En mai 2017, le Japon a révisé sa législation sur le commerce de la faune et de la flore sauvages, la loi sur la conservation des espèces menacées (LCES), afin de renforcer l'enregistrement des commerces d'ivoire.⁵ Cependant, en juin 2017, à la suite d'une saisie de défenses, TRAFFIC a fait part de son inquiétude concernant le laxisme des exigences japonaises en matière de preuve de légalité dans le système d'enregistrement actuel.⁶ Le Directeur régional de TRAFFIC pour l'Asie de l'Est en a conclu que « *si 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... Étant donné que les Parties à la CITES ont recommandé l'année dernière la fermeture des marchés intérieurs de l'ivoire qui contribuent au braconnage et/ou au commerce*

¹ Le comité du projet de loi 2017 (amendement) sur la protection des espèces animales et végétales menacées s'est réuni pour la dernière fois le 7 juillet 2017.

² https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-ivory-trade-eu_en

³ <http://www.sankei.com/affairs/news/161024/afr1610240017-n1.html>

⁴ http://www.chinadaily.com.cn/china/2016-08/16/content_26488089.htm

⁵ TRAFFIC (2017) Japan tightens wildlife trade regulations, 9 juin

⁶ TRAFFIC (2017) Ivory seizure exposes Japan's lax ivory trade controls, 23 juin

illégal, 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. »⁷

Un rapport détaillé récent de TRAFFIC soulève d'autres inquiétudes concernant le marché intérieur de l'ivoire japonais. En effet, fondé sur une étude sur le commerce d'ivoire en ligne au Japon, publiée en août 2017⁸, TRAFFIC a indiqué que « *le manque de régulation pour les produits autres que les défenses entières s'est avéré poser de graves difficultés pour identifier et prévenir la circulation illégale d'ivoire* ». Des experts ont notamment trouvé des publicités pour des bijoux en ivoire ramenés récemment d'Asie et d'Afrique et accompagnés de déclarations explicites concernant l'origine de ces objets, impliquant des transgressions claires des règles de la CITES, même si leur vente dans le pays reste légale selon la Loi sur la conservation des espèces de faune et de flore sauvages menacées (LCES), qui permet leur vente sans aucune exigence quant à la preuve de leur légalité (p. ex. avec un permis d'importation de la CITES ou l'enregistrement LCES). De plus, la LCES régule le commerce de défenses entières, mais ce type de commerce ne représentent qu'une minuscule proportion des objets vendus sur presque tous les sites Internet examinés dans le cadre de l'étude, ce qui signifie qu'« *une grande quantité d'autres produits vendus par des non-professionnels échappe totalement au contrôle prévu par la LCES* »⁹. Dans ses recommandations finales, le rapport détaillé de TRAFFIC insiste sur le fait que « *en tant que partie à la CITES, le Japon a l'obligation de répondre à ces exigences [c. à d. les nouvelles dispositions sur les marchés intérieurs de l'ivoire convenues à la CoP17 en octobre 2016] avec efficacité afin de garantir que le commerce intérieur de l'ivoire ne contribue pas au braconnage ou au commerce illégal. Les canaux commerciaux sur Internet sont source de nouvelles difficultés en matière de régulation pour le Japon et le problème doit être abordé en urgence.* »

12. Au vu de ces inquiétudes persistantes à propos du marché intérieur japonais, malgré les amendements apportés à sa législation en matière de commerce d'espèces menacées, le Comité permanent pourrait envisager de revoir sa décision récemment prise par voie postale de rejeter les arguments du rapport d'ETIS de 2016 en faveur d'une participation du Japon au processus PANI.
13. Nous sommes convaincus qu'il existe d'autres marchés intérieurs de l'ivoire d'envergure, en particulier en Afrique et en Asie, que le Comité permanent pourrait envisager d'examiner, et que les Parties concernées pourraient être invitées à présenter un rapport sur les progrès réalisés pour fermer leurs marchés intérieurs de l'ivoire.

Recommandations

14. Il est demandé au Comité permanent de :
 - RECONNAÎTRE les efforts consentis ou en cours par certaines Parties pour fermer leurs marchés intérieurs de l'ivoire conformément aux dispositions de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17) telle qu'amendée à la dernière Conférence des Parties, y compris, mais pas uniquement, les mesures prises par la Chine et les USA ;
 - RECONSIDÉRER sa décision de ne pas inviter le Japon à préparer un Plan d'action national sur l'ivoire, conformément aux recommandations de prise en considération émises par ETIS ;
 - CHARGER le Secrétariat d'émettre une Notification à l'attention de toutes les Parties en urgence, puis au moins une fois par an :
 - i) attirant leur attention sur le paragraphe 3 de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17) et recommandant que « *toutes les Parties et les non-Parties sous la juridiction desquelles existe un marché intérieur légal de l'ivoire contribuant au braconnage ou au commerce illégal, prennent toutes les mesures nécessaires, législatives, réglementaires et de lutte contre la fraude pour fermer, de toute urgence, ce marché intérieur au commerce de l'ivoire brut et travaillé* », et que les mesures prises fassent l'objet de rapports au Secrétariat, comme l'exige le paragraphe 8 ; et
 - ii) demandant aux Parties de fournir les informations spécifiées au paragraphe 8 de la résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17) sur le statut de légalité de leur marché intérieur de l'ivoire et sur les

⁷ Ibid, citation de Dr Yannick Kuehi, directeur régional de TRAFFIC Asie Sud et Est

⁸ Kitade. T., (2017) An updated review of online ivory trade in Japan. TRAFFIC Briefing

⁹ Kitade. T., (2017) An updated review of online ivory trade in Japan. TRAFFIC Briefing

efforts qu'elles déploient pour appliquer les dispositions de la Résolution, y compris les efforts de fermeture des marchés qui contribuent au braconnage ou au commerce illégal ;

- CHARGER le Secrétariat de préparer un rapport complet sur les progrès accomplis pour fermer les marchés intérieurs de l'ivoire, sur la base des informations fournies par les Parties conformément au paragraphe 8 de la Résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17) et des données du Système d'information sur le commerce des éléphants (ETIS) pour prise en considération lors de la 70^{ème} session du Comité permanent en 2018, comprenant les mesures recommandées aux paragraphes 9 et 16 de la Résolution Conf. 10.10 (Rev. CoP17).