

LA FRANCE, PORTE D'ENTRÉE DU BOIS ILLÉGAL EN EUROPE

Absence de volonté du ministère de l'Agriculture concernant l'application en France du Règlement sur le bois de l'Union européenne

Note de synthèse, Greenpeace France – janvier 2014

Le projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre dernier et actuellement débattu au Parlement, est l'outil législatif qui doit permettre à la France de mettre en œuvre sur son territoire **le Règlement sur le bois de l'Union européenne (RBUE)**. Greenpeace considère que le texte discuté à l'heure actuelle par l'Assemblée nationale ne répond pas aux exigences de la lutte contre le bois illégal.

Cette note de synthèse revient sur les enjeux de cette réglementation et décrit les lacunes du projet de loi français. **Greenpeace demande au ministère de l'Agriculture, en charge du dossier, d'apporter des amendements significatifs à l'article concernant le bois illégal.**

Plusieurs alertes ont été envoyées au ministère de l'Agriculture sur la présence de bois illégal dans différents ports français, en provenance notamment de République Démocratique du Congo. Greenpeace s'est vu répondre que ces informations seraient prises en compte pour de futures investigations. Mais à la suite de ces sollicitations, il nous a été systématiquement demandé d'attendre.

La France doit se montrer exemplaire sur le sujet dans la perspective de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques qui se tiendra à Paris en 2015.

Sommaire

I. La réglementation sur le bois de l'Union européenne : lutte contre la déforestation et dumping social et environnemental

II. La France a besoin d'agir vite : cas de bois illégal stocké dans des ports français

III. L'Allemagne agit déjà : du bois illégal saisi à Hambourg

IV. Analyse juridique : enjeux et lacunes de la mise en application en France du Règlement sur le bois de l'Union européenne

Recommandations de Greenpeace

Annexe : rappels sur la législation forestière en République Démocratique du Congo

I. La réglementation sur le bois de l'Union européenne : lutte contre la déforestation et dumping social et environnemental

Les pratiques destructrices d'exploitation forestière alimentent les conflits sociaux au sein des communautés locales, entraînant souvent des violences, des crimes et des violations des droits humains. L'exploitation du bois illégal peut être liée financièrement au crime organisé ou à des fraudes fiscales, et alimenter des guerres civiles ou des régimes dictatoriaux (notamment au Libéria, en Birmanie ou en République Démocratique du Congo¹).

Elle participe également de manière incontrôlable au processus de déforestation à l'échelle mondiale, qui engendre des conséquences catastrophiques en termes de perte de biodiversité et représente près de 17 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

L'Union européenne (UE) est le principal importateur de bois provenant de Russie, de l'Amazonie brésilienne et d'Afrique centrale. L'UE a aussi massivement augmenté ses importations de produits semi-finis fabriqués en Chine, dont le bois est parfois d'origine illégale. Le dumping social et environnemental va continuer au détriment des entreprises responsables qui s'approvisionnent en bois légal et durable.

Le Règlement sur le bois de l'Union européenne (RBUE) est issu d'un long processus législatif qui a débuté en 2003 par la proposition de la Commission européenne d'adopter un plan d'action sur les réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT), pour lutter contre l'exploitation abusive des forêts et le commerce de bois illégal au sein de l'UE. Ce n'est que 10 ans plus tard, le 3 mars 2013, que ce processus aboutira avec l'entrée en vigueur du RBUE.

Ce règlement devait mettre un coup d'arrêt à l'entrée massive sur le marché européen de bois coupé illégalement, dans le non-respect des lois du pays d'origine. Selon les estimations d'Interpol, entre 15 et 30 % du bois commercialisé dans le monde est d'origine illégale. Le bois illégal représente un manque à gagner considérable pour les gouvernements et les populations des pays producteurs, et constitue un motif important de déstabilisation du secteur forestier.

Cette réglementation instaure un principe de responsabilité des opérateurs qui importent du bois ou des produits dérivés. Une fois appliquée, les importateurs de bois illégal peuvent être sanctionnés s'ils ne sont pas capables de démontrer la légalité du bois importé. C'est le principe connu sous le nom de « diligence raisonnée ».

Ce texte pourrait aussi permettre de remettre le marché « à niveau » et de restaurer une compétition juste et équitable entre les différents acteurs du marché en supprimant les distorsions générées par le commerce de bois illégal et non durable. Cela favoriserait les entreprises qui investissent dans des pratiques durables et responsables. Il exige également des acteurs de la filière bois (courtiers, détaillants, commerçants, etc.) qu'ils établissent un système crédible et complet de traçabilité. C'est le ministère de l'Agriculture et des Forêts qui est l'« autorité compétente » en charge de sa mise en œuvre. Mais pour que des sanctions puissent être prononcées contre un importateur par un juge

¹http://www.novethic.fr/novethic/ecologie,ressources_naturelles,bois,bois_illegal_marche_30_100_milliards_dollars_par_an,138407.jsp

français, le RBUE doit d'abord être transposé en droit français. Le projet de loi discuté actuellement au Parlement doit assurer au consommateur qu'il achète des produits dont le bois est d'origine légale, permettre un meilleur respect de la législation dans les pays forestiers et ainsi lutter contre la déforestation.

Pour Greenpeace, l'article 33 du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, censé fixer les sanctions relatives au règlement européen, n'est pas suffisant pour contrôler réellement le bois tropical qui entre en France et rendre effective la réglementation européenne.

II. La France a besoin d'agir vite : cas de bois illégal stocké dans des ports français

Étude de cas : Port de Caen, bois de la société Sicobois, République Démocratique du Congo

Sur le port de Caen, Greenpeace a observé, depuis l'entrée en vigueur du RBUE, de nombreuses importations de grumes portant la marque SCB, de la société Sicobois, qui exploite plusieurs concessions forestières en RDC, dans la province de l'Équateur.

Parmi les grumes présentes, certaines portent le numéro d'ACIBO 83/12/EQ/32. Elles ont été débarquées en juillet 2013 pour le compte de Peltier bois², un importateur français spécialisé dans les essences exotiques, dont le siège se trouve à Fougères, près de Rennes. Cet ACIBO correspond au contrat de concession forestière (CCF) 014/11 de la Sicobois.

Dans un rapport transmis en octobre au ministère de l'Agriculture, l'ONG londonienne Global Witness avertissait sur les risques liés aux grumes portant cet ACIBO. En effet, des enquêtes de terrain de Global Witness, preuves photographiques à l'appui, démontraient que de nombreuses grumes portant l'ACIBO 48/12/EQ/20 avaient été maquillées et leur marquage remplacé par l'ACIBO 83/12/EQ/20.

Plus encore, ce dernier ACIBO a été délivré le 26 mars 2013 pour une autorisation de coupe portant sur l'année 2012 ! Or la législation congolaise est claire : les autorisations de coupe doivent être obtenues avant le début des opérations³.

² <http://www.peltierbois.com/accueil/>

³ Article 4 de l'arrêté ministériel n° 0011/CABMIN/ECNEF/2007 portant réglementation de l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre et des autorisations d'achat, vente et exportation de bois d'œuvre



Sur le port se trouvaient également de nombreuses grumes portant les numéros d'ACIBO 12/13/EQ/12 et 14/13/EQ/14, correspondant au CCF 033/11 de la Sicobois, et également importées par l'entreprise Peltier bois.

Photo Greenpeace : grumes portant l'ACIBO 48/12/EQ/20 sur le port de Caen

À ce jour, et selon les informations collectées par Greenpeace, ce contrat de concession forestière (CCF) n'a pas fait l'objet d'une publication, comme le prévoit pourtant le décret 011/26 du 20 mai 2011 portant obligation de publier tout contrat ayant pour objet les ressources naturelles – ce qui rend ce contrat caduc, et par conséquent la concession illégale.

Sur les zones concernées par ces différents ACIBO, la Sicobois s'est également rendue coupable de ne pas respecter les accords signés avec les communautés locales, comme l'ont révélé des missions de terrain de Greenpeace et de Global Witness. Ceci en violation de l'article 107 du Code forestier.

Enfin, on trouve également sur le port des grumes portant l'ACIBO 48/12/EQ/20 qui, comme indiqué plus haut, a également été signalé dans des cas de maquillage de grumes sur le lieu de stockage de la Sicobois. Ce numéro d'ACIBO n'a pu être retrouvé sur aucune des listes de permis octroyés que Greenpeace a pu consulter.

L'ONG Global Witness révèle, à la suite d'une enquête de terrain, que cette ACIBO correspond à une zone de coupe négociée avec la communauté, dite de Popolo, tandis qu'une partie des grumes a en réalité été récoltée sur le territoire de la communauté voisine, dite de Bazenga, sans que la population en ait été informée, ni qu'elle ait pu négocier un accord avec l'entreprise. Cette situation constitue une violation de l'article 89 du Code forestier, mais également de l'article 34 de l'arrêté ministériel n°035/CAB/MIN/ECN-EF/2006, du 5 octobre 2006, relatif à l'exploitation forestière.

Greenpeace estime qu'il était aisé d'établir le caractère illégal de ces grumes en quelques heures au moyen d'informations publiquement disponibles. En cas de doute, il était du devoir de l'opérateur d'engager les investigations nécessaires, ce qui aurait dû le conduire

à constater les mêmes violations de la loi que celles relevées par Greenpeace, Global Witness et de nombreuses ONG locales. Il est difficile de comprendre comment cette cargaison de bois a pu être considérée comme à risque « négligeable » par un opérateur qui aurait mis en œuvre une procédure de diligence raisonnable adéquate. Il apparaît donc clairement que l'opérateur :

- s'est rendu coupable de mettre sur le marché du bois illégal et qu'il est donc en infraction avec l'article 4.1 du RBUE ;
- n'a pas, ou de manière insuffisante, appliqué le système de diligence raisonnable, et qu'il est donc en infraction avec l'article 4.2 du RBUE.

Greenpeace, en juillet 2013, et Global Witness, en octobre 2013, ont expressément demandé au ministère de l'Agriculture de conduire des enquêtes sur ces lots de bois et de procéder à la saisie provisoire des lots incriminés. En réaction à ces requêtes, le ministère a répondu que les informations communiquées seront utilisées pour le « ciblage dans les premiers contrôles qui seront menés » – ce qui n'a toujours pas été fait.

Extrait du courrier du Ministère en réponse au signalement effectué par Greenpeace :

Je vous remercie pour les signalements dont vous nous avez fait état dans votre courrier. Nous utiliserons ces informations pour rappeler leurs obligations aux entreprises et nous en servirons dans le ciblage des premiers contrôles qui seront menés. Au cours de ces contrôles la bonne application d'un système de diligence raisonnable pour les cas précis que vous nous signalez sera également vérifiée et s'il s'avère que les manquements constatés n'ont pas été corrigés, des sanctions pourront être prononcées.

Cette réponse est plus qu'insuffisante. Un bois présentant un caractère si flagrant d'illégalité doit être immédiatement saisi avant de pouvoir être mis sur le marché, comme cela a été le cas en Allemagne avec la cargaison de wengé du Tala Tina.

III. L'Allemagne agit déjà : du bois illégal saisi à Hambourg

Le 27 novembre 2013, les autorités allemandes ont saisi deux lots de bois illégal en provenance de République Démocratique du Congo. Le bois saisi est du wengé, espèce d'arbre tropical en voie de disparition, enregistré en RDC par la société d'exploitation forestière libanaise Bakri Bois Corporation (BBC). L'exploitation de ce bois exige un permis de coupe spécial au regard de la loi congolaise sur les forêts.

Destiné à l'entreprise suisse Bois d'Afrique Mondiale, ce bois a transité par le port d'Anvers, avant, finalement, d'être mis sur le marché européen via différents commerçants allemands.

Ce bois saisi, dont la valeur n'a pas été révélée, sera vendu et l'argent reversé au trésor public allemand, ont affirmé à Greenpeace les autorités allemandes.

Les grumes confisquées avaient été abattues par BBC sous un permis d'exploitation illégal. Cette illégalité avait été relevée à plusieurs reprises par l'organisation britannique

Resources Extraction Monitoring (REM)⁴, financée par l'Union européenne en tant qu'observateur indépendant du secteur forestier congolais. Le contenu du rapport de REM, qui mettait au jour les activités illégales de BBC, a été approuvé par les autorités congolaises. Une mission conjointe menée sur le terrain par Greenpeace Afrique, Global Witness et des ONG locales a confirmé ces rapports indépendants et mis en lumière d'autres cas d'irrégularité.

IV. Analyse juridique : enjeux et lacunes de la mise en application en France du Règlement sur le bois de l'Union européenne

Le Règlement sur le bois de l'Union européenne est censé être d'application immédiate, ce qui signifie qu'il s'applique dans les pays membres, sans transposition obligatoire dans la loi nationale.

Néanmoins, des adaptations à la législation française peuvent être nécessaires. Par ailleurs, un juge français ne peut prononcer une peine qui n'est pas prévue par la loi française. La France doit donc adopter un régime de sanctions applicable au RBUE afin de sanctionner les importateurs qui se rendraient coupables d'infractions. Ce régime de sanctions est contenu dans l'article 33 du projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (PLAAAF).

Mais pour l'heure, ce régime contient trop de lacunes :

- L'article 33 n'est inséré dans aucun code. Nous pensons qu'il pourrait être intégralement adossé au Code de l'environnement, ce qui signifierait que l'ensemble de l'article 33 pourrait être extrait du PLAAAF pour être adopté à part. Outre le fait que la plupart des dispositions de l'article 33 semblent directement transposées du Code de l'environnement, cela ouvrirait de nombreuses possibilités en cas de litige, notamment :
 - La possibilité pour des organisations de la société civile de déclencher l'action publique (article L142-2).
 - Le recours à la circonstance aggravante de « bande organisée » récemment introduite dans le Code par l'article L415-6 du 16 juillet 2013 qui pourrait être modifié. La circonstance de « bande organisée » pour le RBUE pourrait également être introduite par un nouvel article spécifique du Code de l'environnement. Cette circonstance ouvre elle-même de nombreuses possibilités pour l'instruction, telles que :
 - l'extension des compétences territoriales des officiers de police judiciaire (OPJ) au niveau national (article 706-20 du Code de procédure pénale) ;
 - la possibilité de spécialisation de l'instruction et de la juridiction ;
 - la prise de mesures conservatoires sur les biens incriminés, telles que l'immobilisation ou la saisie (article 706-103 du Code de procédure pénale) ;
 - la possibilité de peines complémentaires aux amendes et peines d'emprisonnement, telles que la publication et l'affichage des décisions de justice et la confiscation

⁴ http://www.observation-rdc.info/documents/Rapport_REM_004_OIFLEG_RDC.pdf
<http://www.observation-rdc.info/Rapports.html>

- définitive des biens ;
- l'extension des mesures de confiscation aux personnes physiques (article L713-7 du Code de l'environnement).

Ajoutons que l'adossement à un autre code, comme le Code de la consommation ou le Code forestier, non seulement aurait moins de sens (la motivation première du RBUE étant la gestion légale des ressources naturelles dans les pays producteurs) mais, en outre, n'offrirait pas les mêmes avantages en termes d'investigation et de sanction, entre autres parce que le déclenchement de l'action publique, dans le cas du Code forestier par exemple, est un monopole de l'administration.

- Le projet de loi ne prévoit pas que des poursuites pénales puissent être engagées si la mise sur le marché de bois illégal était constatée après le passage en douane. Or il est plus que probable que le bois illégal pourra être identifié à différentes étapes de sa commercialisation, et pas uniquement lors du contrôle aux frontières. Il faut donc faire en sorte que cette infraction, prévue à l'article 4.1 du RBUE, puisse être passible de poursuites pénales.
- Le projet de loi ne prévoit pas la possibilité pour les organisations de la société civile (OSC) de porter plainte, et partant, de déclencher l'action publique.
- Le projet de loi ne prévoit pas la possibilité d'établir des juridictions spécialisées pour traiter des cas de violation du RBUE, le risque étant le manque d'intérêt et de compétence des juridictions administratives et pénales régulières pour ce type d'infraction. À titre d'exemple, la spécialisation du tribunal chargé du procès *Erika* en France a montré son efficacité au regard des faibles résultats du procès *Prestige* en Espagne, tenu devant une juridiction non spécialisée.

Les dommages occasionnés notamment par le naufrage de l'*Erika* ont influencé la spécialisation de l'institution judiciaire. La [loi du 3 mai 2001](#) et le [décret n° 2002-196 du 11 février 2002](#) ont institué six juridictions du littoral maritime spécialisées. Dans le même esprit, la création de juridictions spécialisées pourrait être envisagée pour juger des cas de violation du RBUE.

- La saisie et l'immobilisation des biens ne sont envisagées que sous le terme générique de « mesures conservatoires » (au paragraphe II) et laissées en grande partie à l'appréciation de l'administration, ce qui ne garantit pas l'uniformité de traitement des différents cas à venir.

Le paragraphe II de l'article 33 permet à l'autorité administrative de prendre des mesures conservatoires, qui pourraient être la saisie du bois, en cas de mise en demeure restée infructueuse. Or, et surtout si le délai fixé pour répondre à la mise en demeure est long, il faudrait prévoir la possibilité pour l'autorité administrative de prendre, dès la constatation des manquements aux dispositions du RBUE ou du règlement d'exécution, des mesures conservatoires comme la saisie du bois et des produits dérivés et l'interdiction de leur commercialisation. Cette possibilité est d'ailleurs offerte aux États membres à l'article 10-5 du RBUE :

« De plus, en fonction de la nature des lacunes constatées, les États membres peuvent prendre immédiatement des mesures provisoires, notamment:

- a) la saisie du bois et des produits dérivés ;
- b) l'interdiction de la commercialisation du bois et des produits dérivés. »

Dans le même esprit, l'article L170-8 alinéa 2 du Code de l'environnement prévoit que l'autorité administrative peut édicter des mesures conservatoires et suspendre le fonctionnement des installations et ouvrages ou la poursuite des travaux, opérations ou activités jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la déclaration ou sur la demande d'autorisation, d'enregistrement, d'agrément, d'homologation ou de certification.

- L'obligation d'assistance, prévue à l'article 10-4 du RBUE et qui dispose que les opérateurs doivent apporter leur concours aux investigations menées par les inspecteurs, n'est pas mentionnée dans le projet de loi.
- La récidive n'est pas envisagée dans l'article comme une circonstance aggravante.
- La confiscation des biens prévue au paragraphe VII ne concerne que les personnes morales et non les personnes physiques. La confiscation est pourtant explicitement prévue à l'article 10-5 du RBUE, sans distinction.

Recommandations de Greenpeace

En ne prévoyant pas l'adossement de l'article 33 à un code, le projet législatif prive les pouvoirs publics de nombreux moyens d'action et ne garantit pas la pérennité des dispositions proposées.

Il faut donc amender le projet de loi en prévoyant :

1. l'adossement de l'article 33 au Code de l'environnement, en créant une section spécifique de ce code dédiée au RBUE ;
2. des sanctions pénales en cas de mise sur le marché de bois illégal (article 4 du RBUE) venant s'ajouter aux dispositions prévues par le Code des douanes (article 414) ;
3. la possibilité pour les OSC de porter plainte ;
4. des délais de mise en œuvre précis et la durée des mesures conservatoires prises par l'administration en les étendant à la période de mise en demeure ;
5. l'adoption de la circonstance aggravante de « bande organisée » ;
6. la possibilité de créer des juridictions spécialisées ;
7. la possibilité d'étendre les compétences territoriales des OPJ ;
8. la possibilité de confiscation des biens pour les personnes physiques ;
9. l'obligation d'assistance en cas de contrôle (sur le modèle de l'article L171-1 et suivants du Code de l'environnement) en application de l'article 10-4 du RBUE ;
10. l'adoption de la récidive comme circonstance aggravante.

Annexe

Depuis 2002, la République Démocratique du Congo est engagée dans un processus de révision de ses concessions forestières afin de **mettre un peu d'ordre dans un secteur forestier hors de contrôle**, en pleine guerre civile. L'ensemble des concessions doit faire l'objet d'un processus de « conversion » qui vise à transformer les garanties d'approvisionnement (GA) en contrats de concession forestière (CCF).

La condition et l'objectif de cette conversion sont en fait la mise en place et le respect d'un certain nombre de nouvelles règles, notamment la négociation d'un cahier des charges « sociales » avec les populations locales, et la gestion durable des ressources. En somme, cette conversion vise à empêcher les entreprises forestières de piller de manière anarchique les ressources forestières tout en laissant les populations complètement démunies. Pour être en conformité avec la loi, ces contrats doivent ensuite être rendus publics dans les 60 jours suivant leur signature (décret 011/26 du 20 mai 2011).

Rappel de la législation forestière en République Démocratique du Congo

L'article 155 du Code forestier du 29 août 2002 de la République Démocratique du Congo impose aux détenteurs de titres de garanties d'approvisionnement (GA) ou de lettres d'intention (LI) de convertir ces titres en contrats de concession forestière (CCF). Cet article a fait l'objet d'un décret d'application. Il s'agit du décret n°05/116 du 24 octobre 2005 fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière et portant extension du moratoire en matière d'octroi des titres d'exploitation forestière. Ce décret précise notamment que la concession doit disposer d'un plan d'aménagement et que sera annexé au CCF un cahier des charges indiquant les infrastructures sociales et les services socio-économiques déterminés d'un commun accord entre les communautés riveraines et le concessionnaire (article 19).

Enfin, l'article 22 du décret précise que « les anciens titres forestiers non convertis en concessions forestières à l'issue de la procédure de conversion, et dans tous les cas, à l'écoulement d'une période d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur du présent Décret, deviennent caducs de plein droit et les forêts concernées retournent dans le domaine forestier privé de l'État. »

Ce délai a fait l'objet d'une extension par ordonnance modificative du 10 novembre 2006 fixant la nouvelle échéance au 30 septembre 2007.

Par ailleurs, le décret 011/26 du 20 mai 2011 portant obligation de publier tout contrat ayant pour objet les ressources naturelles prévoit que tout contrat forestier doit faire l'objet d'une publication au journal officiel, sur site internet et dans plusieurs revues du secteur dans les 60 jours suivant la signature. C'est le ministère qui est en charge de cette publication.

Le RBUE précise que le système de diligence raisonnée implique notamment pour les opérateurs de détenir les informations indiquant que le bois et les produits dérivés sont conformes à la législation applicable.

Contact :

Frédéric Amiel, Chargé de campagne Forêt, frederic.amiel@greenpeace.org, 06 73 89 23 22

Sylvain Trottier, Chargé de communication, sylvain.trottier@greenpeace.org, 06 30 23 54 78