

Une loi pour le bois

Quelles dispositions juridiques pour lutter
contre les importations illicites de bois en France ?





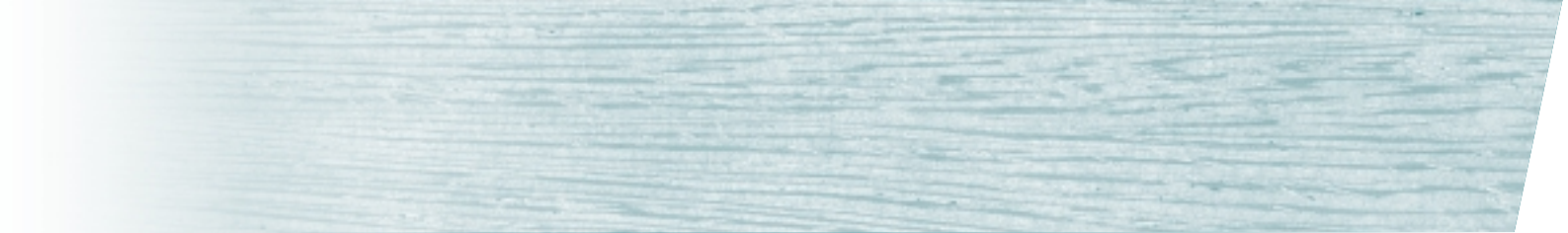
Remerciements

Ce rapport est le fruit d'une étude réalisée par Julie Vallat sous la direction de William Bourdon, président de Sherpa.

Ont également participé à la rédaction de ce rapport : William Bourdon, Frédéric Castell, Samira Daoud, Chantal Marijnissen et Julien Tarel.

Les auteurs tiennent tout particulièrement à remercier Marie-Claude Smouts, John Bazill et Alexandre Genko pour leurs remarques et commentaires sur les versions préliminaires. Les opinions exprimées dans ce rapport demeurent de la responsabilité des auteurs.

Cette étude a été réalisée grâce au soutien financier du ministère néerlandais de l'environnement (VROM) et de l'Agence de développement international du Royaume-Uni (DFID).



Contacts



**Les Amis
de la Terre**

Les Amis de la Terre œuvrent pour des sociétés durables au Nord comme au Sud. L'objectif du programme forêt est de favoriser la protection des forêts tropicales et le respect des droits des peuples autochtones.

2B rue Jules Ferry
93100 Montreuil
France

E-mail : france@amisdelaterre.org www.amisdelaterre.org



FERN promeut la conservation et la gestion durable des forêts, ainsi que le respect des droits des peuples des forêts par le suivi des politiques de l'Union européenne et de leur mise en œuvre.

20 avenue des Celtes
1040 Bruxelles
Belgique

E-mail : info@fern.org www.fern.org

Sherpa

Sherpa est un réseau de juristes qui développe des activités d'expertise, d'analyse et de conseil sur la mondialisation à chaque fois que ses effets directs ou indirects sont susceptibles de porter atteinte aux droits de l'Homme.

156 rue de Rivoli
75001 Paris
France

E-mail : asso.sherpa@wanadoo.fr

Abréviations

ADEME :	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
AMP :	Accord sur les Marchés Publics
CEE :	Communauté Économique Européenne
CITES :	Convention sur le Commerce International des Espèces de Faune et de Flore menacées d'extinction
CIME :	Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions internationales
COP :	Conférence des Parties
CP :	Code Pénal
CPP :	Code de Procédure Pénale
FIF :	Forum Intergouvernemental sur les Forêts
FLEGT :	Application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux
FNUF :	Forum des Nations Unies sur les Forêts
FSC :	Forest Stewardship Council
GAFI :	Groupe d'Action Financière sur le blanchiment de capitaux
GIF :	Groupe Intergouvernemental sur les Forêts
JO :	Journal Officiel
JOCE :	Journal Officiel des Communautés Européennes
L :	Loi
MEDD :	Ministère de l'Écologie et du Développement Durable
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ONG :	Organisation Non Gouvernementale
OMC :	Organisation Mondiale du Commerce
PIB :	Produit Intérieur Brut
R :	Règlement
RDAI :	Revue de Droit des Affaires Internationales
RFDI :	Revue Française de Droit International
RGDIP :	Revue Générale De Droit International Public
TVA :	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE :	Union Européenne
UICN :	Union Internationale de Conservation de la Nature

Sommaire

Remerciements	3
Contacts	3
Abréviations	4
Executive summary / Résumé	5
Introduction	3
Le dispositif concernant les importations de bois protégés	3
I La Convention sur le Commerce International des Espèces de Faune et de Flore menacées d'Extinction (CITES)	3
1. Les dispositions internationales	3
2. Les dispositions du droit communautaire	3
■ Le permis d'importation : les annexes A et B du Règlement	3
■ La notification d'importation et l'autorisation d'exportation : les annexes C et D du Règlement	3
3. Les dispositions du droit interne	3
■ Le permis d'importation	3
■ La notification d'importation	3
4. Recommandations	3
Le dispositif concernant les importations de bois non protégés	3
I Le Code des douanes	3
1. Les dispositions du droit communautaire	3
■ Définition des règles d'origine non préférentielles appliquées au bois dans la Communauté	3
■ Absence de moyens préventifs de lutte contre les importations illicites de bois dans la Communauté	3
2. Les dispositions du droit interne	3
3. Recommandations	3
II Le Code de la consommation	3
1. Les dispositions du droit interne	3
2. Recommandations	3

III Le Code pénal - La répression indirecte	3
1. Tableau récapitulatif des règles de compétence des Juridictions répressives françaises en cas d'infractions commises contre des particuliers	3
2. Les infractions pour lesquelles les règles classiques de compétence territoriale ou personnelle des Juridictions répressives s'appliquent	3
■ Délit de vol	3
■ Délit d'escroquerie	3
■ Délit d'abus de confiance	3
■ Crime ou délit de recel	3
a/ Recommandations	3
■ Crime ou délit de blanchiment	3
a/ Les dispositions internationales	3
b/ Les dispositions du droit communautaire	3
c/ Les dispositions du droit interne	3
d/ Recommandations	3
■ Délit de corruption	3
a/ Les dispositions internationales	3
b/ Les dispositions du droit communautaire	3
c/ Les dispositions du droit interne	3
d/ Recommandations	3
IV Passation des marchés publics	3
1. Les dispositions du droit communautaire	3
2. Les dispositions du droit interne	3
■ Critères de sélection des candidatures (conditions d'exécution)	3
■ Les critères d'attribution	3
3. Recommandations	3
Conclusion	3
Bibliographie	3

Executive summary

The object of this study is to promote an understanding of the provisions of French penal and administrative law regarding the illicit importation of wood, and to propose ways of improving the efficacy of these provisions with a view towards the implementation of the European Union's action plan on Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT).

The international juridical instruments under examination, while not pertaining directly to forests, constitute a body of legal texts from which forests should not be excluded. Such instruments may serve as a binding legal foundation for preventive and/or coercive action undertaken at the national level against importers of illegal wood. In the absence of binding international or European norms in this domain, the provisions of French law aimed at sanctioning illicit importation of *unprotected wood* species are based on foundations other than those pertaining to the sustainable management of tropical forests — they are based, namely, on the protection of nature and *plant products* (Agriculture ministry) and on the *repression of fraud* (ministry of Industry), each of these ministries disposing of indirect and subsidiary means of combating illicit importation of such wood.

Consequently, in positive law, the notion of “illicit” importation of wood covers three main types of situations:

- The first situation concerns the illicit importation of “endangered plant species”, protected by existing *international* norms.
- The second concerns the illicit importation of “live plant species” that are potentially harmful for the environment or for the health of humans or animals, as defined by essentially *national* phytosanitary norms.
- The third definition of “illicit” concerns the importation of wood “merchandise” in violation of the pertinent *European* customs regulations.

On the basis of these three possible qualifications of wood — as endangered and/or pathogenic species or as merchandise — a number of juridical frameworks may be applied, alternatively or cumulatively, to combat illicit wood imports.

In the absence of binding international or European norms defining the criteria for the

“good management” of forests and the “traceability” of wood, these juridical foundations can nonetheless be mobilized against unlawful wood imports and to address, albeit imperfectly, these lacunae. International norms against money laundering or corruption of civil servants may for example under certain conditions contribute to improving the means of fighting illicit wood imports.

This study thus examines the various foundations susceptible of preventing the importation of protected and unprotected wood species — by means of provisions contained in the Customs code, the Rural code, the Environment code and the Consumption code — as well as those foundations aimed at sanctioning directly or indirectly such offenses, by means of provisions contained in the Penal code.

With reference to the failures and shortcomings analysed in this report, a number of recommendations of ways to reinforce the means of preventing and sanctioning illicit wood imports are formulated.

An understanding of existing provisions and lacunae is important as it will aid victims of illegal wood imports seeking to take legal action.

Such a case highlights in a concrete manner the interest of clarifying French legal norms liable to justify legal action.

■ The Convention on International Trade in Endangered Species (CITES), in force since 1975, constitutes one of the few texts of international law relating to the importation of protected wood species that is binding for 163 signatory countries, although it does not relate specifically to forest protection and is insufficient.

The aim of this Convention is to regulate the international trade in animal and plant species threatened with extinction, to guarantee their protection. It provides for three degrees of protection, related to the threat faced by the animal and vegetable populations covered by the text, but it does not provide for any sanction mechanism in case of violation of its provisions by member states. It is up to each signatory state to implement an appropriate system of penal measures.

The European Union has adopted binding norms aimed at regulating commerce in endangered species. CITES has been transposed by the Règlement du Conseil of 9 December 1996, modified several times, and covers a greater number of species than does CITES. If the restrictions on the importation of species benefiting from maximum CITES protection are more strict than those required under CITES, and if supplementary requirements are included concerning conditions of transport and storage, the provisions of the European regulation is nevertheless vulnerable to abuse by unscrupulous importers who may easily bring illicit wood into Europe with false documents. In cases of simple notification of import and/or export authorization, European Community institutions do not dispose of means capable of verifying the authenticity of a document produced in a non-EU country.

Furthermore, no authorization to circulate is required within the EU for logs or timber of appendix A species, that is, species in imminent threat of extinction.

CITES was approved by France on 11 May 1978 and came into force on 9 August 1978. The transcription into French law of the Règlement communautaire of 9 December 1996 came into effect by an arrêté of 30 June 1998.

Implementation of this text is today the responsibility of several different bureaucracies, which makes enforcing it complex. Three ministries share forest management: the Environment ministry, the Agriculture ministry, and the ministry of Industry. Protection of flora and fauna, previously included in the Rural code, have been incorporated into the Environment code.

Unfortunately, the law fails to address the varying degrees of seriousness of offenses in trade in endangered species, for example by stipulating a graduated scale of sanctions. Moreover, the criteria of what constitutes an offense are insufficiently described and elaborated; particularly unfortunate is the absence of a definition of the term "protected species."

Finally, in 2003, despite much criticism from NGOs, French lawmaker failed to adopt a range of more dissuasive sanctions, even though according to official estimates the traffic in protected

species is the world's third largest, after traffic in drugs and arms. The report presents recommendations to improve French law's sanctions against illicit wood imports.

The rapport also calls for the adoption of a more coordinated approach among EU member states in verifying the authenticity of export permits at points of entry, and calls for all transport of protected species inside of the EU to require customs authorization by the member state in which they entered EU territory.

■ **Unprotected wood species are considered as merchandise.** As such their importation is subject to the customs regulations in force. However, guaranteeing the traceability of goods containing wood harvested in one country but processed in another is considerably more complex than in cases where wood-based goods are produced in the same country as the one where the wood was harvested. In the absence of norms regulating the traceability of wood-based products, it is in practice impossible to trace the origin of wood.

It is the responsibility of importers to declare the origin of merchandise they introduce into member countries regardless of the origin declared by foreign suppliers, which may differ from the EU definition. It would be beneficial to develop a single international definition of the term "country of origin."

No binding method of preventing illicit wood import exists at the EU level. Import fraud is thus greatly facilitated by existing lacunae, all the more so that merchandise entering EU territory is able to circulate freely inside the EU. The EU Customs code and the definition of country of origin constitute a real obstacle, for even if it is possible to demonstrate that a wood product originates in illegal logging, once on EU territory it is impossible to prevent it from being integrated into the supply chain of legal commerce. It is thus essential that wood imports into Europe require documentation indicating the country in which the wood was extracted.

■ **Under French law, Customs regulations allow for sanctions against importers of "wood merchandise"** in the event of violations of notification requirements stipulated by French and EU

Executive summary

law. These offenses do not pertain to wood as such, but may nonetheless serve as means of repression in the domain.

The French customs code provides for the suspension of the presumption of innocence (it is the responsibility of the transporter of merchandise to prove that it is of legal origin). However, the regulation is ineffective when it comes to wood originating in countries suffering from generalized corruption – corruption sometimes encouraged by logging companies themselves, in certain cases to facilitate the issuing of false administrative documents.

As organic matter, wood may also in certain cases be considered as merchandise posing a hazard for the environment or for public health, and as such be subject to relevant phytosanitary regulation. The French Consumption code confers on certain services the authority to inspect and seize wood posing a risk to health or the environment. These powers remain insufficient.

Similarly, the Environment code confers inspection authority on these same agents, as well as others, inevitably resulting in conflicting authority and competence among different services, and adversely affecting the quality of the inspections undertaken.

It thus appears imperative to centralize provisions pertaining to environmental protection. Reinforcement of technical and financial capacities must accompany centralization. In the meantime it would be useful to establish a special interministerial commission to minimize conflict and friction arising from institutional incoherence.

■ Finally, certain misdemeanors (theft, receiving, money laundering, corruption) or crimes from the new French penal code and sanctioned by numerous European and international texts, ought also to allow indirectly for the sanctioning of certain cases of illicit wood imports into France.

The criteria apt to justify a French jurisdiction are territorial when:

■ the offense is committed in France, regardless of the nationality of the perpetrators and victims,

- the offenses are committed abroad by a French national (personal “active” competence)
- the offense is committed by a foreign national against a French victim (personal “passive” competence) under certain conditions.

However, application of the French penal code only makes sense where the victims of illegal logging (essentially local authorities as owner) qualify the actions of certain companies as illegal, which is practically impossible given that illegal acts are often perpetrated with the approval of local authorities.

Furthermore, the conditions required by the penal code for establishing the competence of French jurisdictions for international offenses varies depending on whether misdemeanors or crimes are involved. In the case of misdemeanors committed by a French national abroad, when the victim is not French, legal action is possible in France only if the acts are also punishable in the country where the misdemeanor was committed, and only at the request of the Public prosecutor on the filing of a complaint by the victim or foreign government. These conditions do not obtain in cases of crime.

Legal action against French accomplices of acts committed abroad is possible only when the principal non-French actor has been the object of a definitive legal decision in the foreign jurisdiction, which is nearly impossible given the absence of impartial judges in countries dominated by corruption. Together, these conditions constitute obstacles for collateral victims of illegal logging (eg farmers whose crops have been destroyed by illegal logging) to obtain reparation.

Concerning the acts of corruption that often accompany illegal logging, it is recommended that French authorities allow for the opening of legal action by victims of offenses involving corruption of foreign public authorities on the same basis that applies in cases of corruption of authorities of European member states. If the transposing into French law of the 1997 EU Convention and the additional protocol of the same year concerning corruption of civil servants of EU member states represents important progress, the transposing of the OCDE Convention concerning the corruption of foreign authorities in international transactions unfortunately involved greater restrictions.

■ It is also possible to use instruments designed to increase market share of goods produced in proven conformity with environmental standards; these include policies concerning award of public contracts.

In French law, the new public contracts code allows for the possibility of taking into account social or environmental considerations, including ecocertification, in public contracting, mainly at the beginning phases of the procedure, that is, during selection of candidates (execution conditions).

The integration of such considerations into the later stages of contract procedure as criteria for contract award (permitting greater flexibility, as the contracting authority can weigh each criterion against the others, including cost, before choosing a winner) can only be carried out with the greatest prudence.

It is in any case essential that at the European level, remaining ambiguities in public contract guidelines be dissipated.

■ In conclusion, it appears that a reform of preventive means of controlling illicit wood imports is necessary, particularly in clearly defining the notion of “country of origin” of merchandise. Reforms are also required in terms of sanctioning such imports.

French law is utterly insufficient and ill-adapted in this domain. It is fragmentary (wood characterized cumulatively or alternatively as endangered species, prohibited merchandise, hazardous material) and the number of services responsible for its implementation constitutes an obstacle to effective enforcement.

It is also indispensable to create an offense specific to importing wood of illegal origin or wood exploited illegally, with appropriately dissuasive penalties.

Rules of relevant penal procedure must also be modified to reinforce capacity and to facilitate redress for victims of activities of French companies and their subsidiaries, when these victims have attempted in vain to obtain justice from courts in the territorially competent jurisdictions, such that the Public prosecutor no longer mono-

polizes the right to open proceedings.

Finally, effectively combating illicit wood imports requires explicitly empowering environmental NGOs to bring legal action in France when serious environmental degradation is committed abroad, providing that all or part of the wood illegally exploited is imported into France and/or that all or some of the parties responsible, de jure or de facto, for its exploitation, are of French nationality. ■

L'objet de cette étude consiste à favoriser la lisibilité du dispositif pénal et administratif français concernant les importations illicites de bois, afin de faire des propositions pour en améliorer l'efficacité, en vue également de la mise en œuvre du plan d'action de l'Union européenne (UE) sur l'*application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux* (FLEGT).

Sont ainsi étudiés des instruments juridiques internationaux qui, bien que n'ayant jamais comme objet direct les forêts, créent un corpus juridique duquel les forêts ne devraient pas être soustraites. Toutefois, ils ne peuvent servir de fondement juridique contraignant aux actions nationales menées à titre préventif et/ou coercitif à l'encontre des importateurs de bois illicite. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, en l'absence de normes internationales et européennes contraignantes en la matière, les dispositions internes françaises visant à réprimer les importations illicites de bois *non protégés* trouvent leur source dans d'autres fondements que ceux de la gestion durable des forêts tropicales — la protection de la nature et *des végétaux* (Ministère de l'Agriculture) et la *répression des fraudes* (Ministère de l'Industrie), chacun de ces ministères disposant, notamment, des moyens indirects et subsidiaires de lutte contre de telles importations illicites.

Par conséquent, en droit positif, la notion d'importation "*illicite*" de bois recouvre principalement trois types de situations :

- La première situation concerne les importations illicites d'"*espèces végétales menacées*", et protégées à ce titre par les normes *internationales* en vigueur.
- La seconde a trait aux importations illicites d'"*espèces végétales vivantes*", potentiellement nuisibles pour l'environnement ou pour la santé humaine et animale, telles que définies par les normes phytosanitaires d'origine essentiellement *nationale*.
- La troisième source d'illicéité concerne les importations de bois "*marchandise*", en violation des règles douanières *européennes* compétentes.

À l'aune de ces trois qualifications possibles du bois — espèce vivante *menacée* et/ou *pathogène* ; ou *marchandise* — plusieurs fondements juridiques sont susceptibles d'être utilisés, de façon alternative ou cumulative, pour réprimer les importations illicites de bois.

En effet, en l'absence de normes internationales et européennes contraignantes, visant à définir des critères de "bonne gestion" des forêts et de "traçabilité" du bois, ces fondements juridiques peuvent néanmoins permettre de réprimer les importations illicites de bois et de suppléer, de façon imparfaite, à cette carence. Les normes internationales relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux, ou celles ayant trait à la lutte contre la corruption de fonctionnaires étrangers peuvent par exemple contribuer, sous certaines conditions, à améliorer les moyens de lutte contre les importations illicites de bois.

Cette étude examine ainsi les différents fondements visant à prévenir les importations illicites de bois protégés et de bois non protégés — en s'appuyant notamment sur des dispositions du Code des douanes, du Code rural, du Code de l'environnement, du Code de la consommation — et ceux visant à réprimer directement ou indirectement de telles infractions, en s'appuyant sur des dispositions pénales.

Au regard de l'ensemble des dysfonctionnements et des lacunes analysés dans le cadre de cette étude, un certain nombre de recommandations sont formulées, aux fins de renforcer les moyens de prévention et de répression des importations illicites de bois.

La lisibilité d'un tel dispositif est capitale, notamment pour permettre aux victimes des importations illicites de bois d'ester en justice.

De tels faits mettent en lumière, de façon concrète, l'intérêt d'une telle clarification des normes juridiques françaises susceptibles de fonder une action en justice.

■ S'agissant des dispositions internationales relatives à l'importation de bois protégé, la Convention sur le Commerce International des Espèces de Faune et de Flore menacées d'Extinction (CITES), entrée en vigueur en 1975,

constitue l'un des rares textes juridiquement contraignant bien qu'insuffisant, pour ses 163 pays signataires, même si son objet ne porte pas spécifiquement sur la protection des forêts.

Cette Convention a ainsi pour but d'encadrer le commerce mondial des espèces animales et végétales menacées d'extinction, afin d'assurer la protection. Elle prévoit trois régimes de protection en fonction des dangers encourus par les populations animales et végétales prises en compte par ce texte, mais ne prévoit pas de mécanisme de sanctions en cas de violation par les ressortissants des États membres. Il appartient donc à chaque État signataire de mettre en œuvre un dispositif pénal approprié en la matière.

À cet effet, l'Union européenne a ainsi adopté des normes contraignantes visant à encadrer les échanges commerciaux de certaines espèces menacées. La CITES a ainsi été transposée par le Règlement du Conseil du 9 décembre 1996, modifié à plusieurs reprises, et couvrant davantage d'espèces que la Convention. Si les restrictions sur l'importation des espèces qui bénéficient, en application de la CITES, de la plus grande protection, sont plus strictes que celles exigées par la CITES elle-même, et si des exigences supplémentaires sont formulées concernant les conditions de transport et de stockage, les dispositions de ce Règlement communautaire peuvent néanmoins permettre à des opérateurs peu scrupuleux d'importer facilement du bois illicite sur le territoire européen en produisant, notamment, des documents dont l'authenticité n'est pas vérifiable, voire falsifiés. En effet, en cas de simple notification d'importation et/ou d'autorisation d'exportation requises, **les institutions communautaires ne disposent pas des moyens propres à vérifier l'authenticité d'un document émanant d'États hors Union européenne.**

En outre, aucune autorisation de circulation n'est requise à l'intérieur de la Communauté pour les grumes ou les produits transformés issus d'essences classées en annexe A, c'est-à-dire les espèces menacées d'extinction immédiate.

En droit interne français, la CITES a été approuvée le 11 mai 1978 et est entrée en vigueur le 9 août 1978. La transcription dans l'ordre interne français du Règlement communautaire du 9 décembre 1996 a été réalisée par un arrêté du 30 juin 1998.

Différentes directions centrales sont aujourd'hui simultanément chargées de l'application de ce texte, ce qui ne facilite pas sa mise en œuvre. Trois ministères se partagent ainsi la gestion des forêts : les ministères de l'Environnement, de l'Agriculture et de l'Industrie. Enfin, les dispositions de protection de la faune et de la flore, anciennement contenues dans le Code rural, ont été transférées dans le Code de l'environnement

Malheureusement, le législateur a omis de tirer les conséquences juridiques du degré de gravité des infractions au commerce international d'espèces menacées, comme de la nécessaire graduation du quantum des sanctions. De plus, les éléments constitutifs de l'infraction sont insuffisamment décrits et précisés, notamment parce que le législateur n'a pas défini les termes d'espèces protégées.

Enfin, en dépit des multiples critiques formulées à leur encontre notamment par les ONG, le législateur français n'a pas saisi, en 2003, l'occasion d'adopter un éventail pourtant indispensable de sanctions plus dissuasives sachant que, selon différentes estimations chiffrées émanant de sources officielles, **le trafic des espèces végétales et animales protégées occuperait le troisième rang mondial, après celui de la drogue et des armes.** Le rapport émet des recommandations aux fins d'améliorer le dispositif français de répression des importations de bois illicite.

En outre, le rapport préconise l'adoption d'une approche plus cohérente des États membres de l'Union européenne afin de vérifier la validité des permis d'exportation aux points d'importation et d'assortir le transport d'une espèce protégée au sein de l'Union européenne d'une autorisation des douanes de l'État membre par lequel le spécimen est entré sur le territoire européen.

■ **Le bois non protégé en tant que spécimen menacé est par ailleurs qualifié de *marchandise*.** À ce titre, son importation est soumise à la réglementation douanière en vigueur. Cependant, assurer la traçabilité de produits composés de bois récolté dans un pays et transformé dans un autre est beaucoup plus complexe que dans le cas de produits primaires et semi-ouvrés transformés dans le pays où la matière première est récoltée. **À défaut de normes relatives à la traçabilité des**

produits composés de bois, il est de fait impossible de suivre la trace d'un produit quelque soit le cas de figure.

À l'importation, il appartient en effet aux importateurs de déclarer l'origine des marchandises qu'ils mettent en libre pratique dans les pays membres sans tenir compte de l'origine par ailleurs attribuée à ces marchandises par les fournisseurs étrangers, qui peut être différente de la définition communautaire. Il serait souhaitable qu'une définition internationale commune soit développée sur les termes " pays d'origine ".

Aucun moyen contraignant de contrôle préventif des importations illicites de bois n'existe par conséquent aujourd'hui au niveau communautaire. Les fraudes à l'importation sont donc grandement facilitées par ces lacunes et ce d'autant plus que les marchandises introduites sur le territoire de la Communauté circulent ensuite librement à l'intérieur de ce périmètre. Le Code des douanes communautaire et la définition d'origine constituent une réelle entrave car, même s'il est possible de démontrer que le bois provient d'une exploitation illégale, une fois sur le territoire européen, il est impossible d'empêcher qu'il s'intègre dans une chaîne d'approvisionnement et de commercialisation légale. Il est ainsi essentiel que l'importation de bois en Europe soit assortie d'une obligation de présentation d'un document mentionnant le lieu d'extraction du bois.

■ En droit interne, le dispositif douanier permet, en outre, de réprimer les importateurs de " bois-marchandise " en cas de manquement aux obligations de notifications requises par le Code des douanes communautaire et français. Ces infractions ne concernent pas le bois en tant que tel, mais peuvent néanmoins servir de moyens de répression directe en la matière.

Le Code douanier français prévoit par ailleurs le principe du renversement de la charge de la preuve (c'est à la personne qui transporte la marchandise de prouver qu'elle est bien d'origine légale). Cependant cette réglementation peut s'avérer inefficace s'agissant de bois provenant de pays minés par une corruption généralisée, corruption parfois encouragée par les compagnies forestières elles-mêmes et qui dans certains cas pourrait faciliter l'obtention de faux documents administratifs.

En tant que matière vivante, le bois peut également, dans certains cas, être considéré comme une *marchandise à risque* pour l'environnement ou pour la santé publique, marchandise dont l'importation est soumise à la réglementation phytosanitaire applicable en la matière. Le Code français de la Consommation permet de doter certains services de pouvoirs de contrôle, qui restent insuffisants, et de saisies de bois présentant un risque pour la santé et pour l'environnement.

De même, le Code de l'Environnement confie des pouvoirs de contrôle à ces mêmes agents, ainsi qu'à d'autres, ce qui entraîne inévitablement des conflits de pouvoirs et de compétences entre les différents services, et ce qui nuit, bien évidemment, à la qualité des inspections et des vérifications effectuées en ce domaine.

Il apparaît ainsi nécessaire de centraliser toutes les dispositions pertinentes en matière de protection de la nature. Le renforcement des capacités techniques ainsi que des moyens financiers et humains nécessaires pour effectuer les contrôles doit accompagner ces mesures de centralisation. Au titre de mesure transitoire, il serait utile d'établir une *commission spéciale* inter-services pour minimiser les conflits de pouvoir et les frictions émanant de l'éclatement peu lisible des pouvoirs de contrôle.

■ Enfin, certains délits (vol, escroquerie, abus de confiance, délit de recel, blanchiment, corruption) ou crimes (crime de recel, crime de blanchiment) prévus par le nouveau Code pénal français et sanctionnés par de nombreux textes internationaux et européens, devraient également permettre, de façon indirecte, de réprimer dans certains cas les importations illicites de bois en France.

Les critères de rattachement qui sont susceptibles de fonder la compétence des Juridictions françaises sont d'ordre territorial, lorsque :

- l'infraction est commise en France, quelle que soit la nationalité des auteurs et des victimes,
- les faits ont été perpétrés à l'étranger, par un auteur français (compétence personnelle dite active),
- l'infraction est commise par un auteur étranger à l'encontre d'une victime française (compétence personnelle dite passive), et ce à certaines conditions.

Cependant, l'utilisation de dispositions du Code pénal français n'a de sens que si les victimes de l'exploitation illégale du bois (essentiellement les pouvoirs publics locaux) qualifient les agissements de certains opérateurs privés d'illégaux, ce qui apparaît quasiment impossible dans la mesure où certains actes délictueux sont perpétrés avec l'assentiment des autorités locales.

Par ailleurs, selon qu'il s'agit d'un délit ou d'un crime, les conditions requises par le Code pénal pour établir la compétence des Juridictions répressives françaises, en cas d'infractions internationales, varient. En cas de délit commis par un français à l'étranger et lorsque la victime n'est pas française, une procédure n'est possible en France que si les actes sont également punissables dans le pays de commission du délit, et exclusivement à la requête du Ministère public précédée d'une plainte de la victime ou de l'État étranger. Ces conditions ne sont pas requises s'agissant d'un crime.

Enfin, pour poursuivre un complice français de faits commis à l'étranger, l'auteur principal étranger doit avoir fait l'objet d'une décision définitive de la Juridiction étrangère, ce qui est quasiment impossible compte tenu de l'absence d'un Juge impartial dans certains pays minés par la corruption. L'ensemble de ces conditions constitue autant d'obstacles à l'obtention de réparations pour les victimes " collatérales " de l'exploitation illicite de bois (par exemple les paysans dont les plantations auront été détruites par l'exploitation forestière illégale).

S'agissant plus précisément du délit de corruption qui accompagne souvent l'exploitation illégale de bois, il serait souhaitable que les autorités françaises permettent la poursuite sur plainte des victimes des infractions de corruption d'agents publics étrangers sur la même base que celle prévue pour la corruption d'agents publics européens. En effet, si la transposition en droit français des dispositions de la Convention de l'Union européenne de 1997 et du protocole additionnel, adopté la même année, relatif à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne a permis d'importantes avancées, la transcription de la convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales a malheureusement prévu davantage de restrictions.

■ Il est également possible d'utiliser les instruments permettant d'accroître la part de marché des produits dont la production a été établie conformément aux règles protectrices de l'environnement de manière certaine, parmi lesquels figurent les politiques de passation de marchés publics.

En droit interne français, le nouveau Code des marchés publics offre la possibilité de prendre en compte, dans le cadre de l'exécution d'un marché public, des considérations sociales ou environnementales telles que l'écocertification du bois, principalement en amont de la procédure c'est-à-dire au stade des critères de sélection des candidatures (conditions d'exécution).

L'intégration de telles considérations plus en aval, au stade des critères de choix (qui permet plus de souplesse puisque la collectivité acheteuse peut alors peser chaque critère par rapport à l'ensemble des autres, et notamment du coût avant de choisir une offre), ne semble pouvoir être faite qu'avec la plus grande prudence.

Il est de toute évidence indispensable qu'au niveau européen les dernières ambiguïtés qui demeurent sur les lignes directrices sur les marchés publics soient levées.

■ En conclusion, il apparaît qu'une réforme des moyens préventifs de contrôle des importations illicites de bois est nécessaire, notamment en définissant plus clairement la notion de " pays d'origine " des marchandises.

Des réformes sont souhaitables et envisageables, s'agissant également des moyens de contrôle répressifs de ces importations.

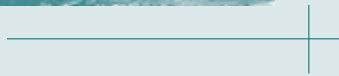
Le dispositif légal français qui devrait réduire les importations de bois d'origine illégale est notoirement insuffisant et inadapté. Il est par ailleurs totalement disparate et la multiplicité des intervenants chargés de faire respecter ces dispositions (le bois étant susceptible d'être cumulativement et alternativement qualifié de spécimen protégé, de marchandise prohibée ou de produit naturel à risque pour la protection l'environnement et de la nature), constitue un frein supplémentaire à la mise en œuvre des normes éparées applicables en la matière.

Il apparaît également indispensable de créer une infraction spécifique qui permettrait la répression

de l'importation de bois étrangers d'origine illégale, ou exploités de manière illégale, et qui prévoirait des peines dissuasives.

Les règles de procédure pénale applicables en la matière doivent également être corrigées afin de renforcer les moyens d'action et de favoriser l'accès à la justice des victimes d'agissements d'entreprise françaises ou de leurs filiales, qui auront tenté en vain de solliciter les Juridictions locales territorialement compétentes, sans que le Parquet n'ait le monopole des poursuites.

Enfin, une lutte efficace contre l'importation de bois illicite justifierait que soit explicitement prévue par la loi la possibilité pour les associations de protection de l'environnement d'engager des procédures en France, lorsque des atteintes graves à l'environnement sont commises à l'étranger, à condition évidemment que tout ou partie du bois ainsi exploité illicitement soit importé en France, et/ou que tout ou partie des responsables, de droit ou de fait, de l'exploitation illicite de ce bois soit français. ■



Introduction

La présente étude a pour objet de favoriser la **L**isibilité du dispositif pénal et administratif français concernant les importations illicites de bois, afin de faire des propositions visant à en améliorer l'efficacité et l'efficience, en vue également de la mise en œuvre du plan d'action de l'Union européenne (UE) sur l'application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT).

L'exploitation clandestine des forêts a lieu principalement dans les pays en développement et dans les pays à marchés émergents¹. Mais, selon la Commission des Communautés européennes, " la demande internationale de bois constitue un formidable marché dans lequel les opérateurs peu scrupuleux sont libres d'acquérir du bois récolté illicitement et d'en faire le commerce. L'OCDE estime que le commerce mondial du bois représente plus de 150 milliards d'euros par an. Des éléments solides, résumés dans l'édition 1999 de la Forest Sector Review de la Banque mondiale et qui ressortent d'un nombre croissant d'études réalisées sur différents pays, indiquent qu'une part importante de ce commerce concerne le bois importé illicitement "².

En droit positif, la notion d'importation " illicite " de bois recouvre principalement trois types de situations :

- La première concerne les importations illicites d'"espèces végétales menacées", et protégées à ce titre par les normes internationales en vigueur.
- La seconde a trait aux importations illicites d'"espèces végétales vivantes", potentiellement nuisibles pour l'environnement ou pour la santé humaine et animale, telles que définies par les normes phytosanitaires d'origine essentiellement nationale.
- La troisième source d'illicéité concerne les importations de bois " marchandise ", en violation des règles douanières européennes compétentes.

À l'aune de ces trois qualifications possibles du bois — espèce vivante menacée et/ou pathogène ; ou marchandise — plusieurs fondements juridiques sont susceptibles d'être utilisés, de façon alternative ou cumulative, pour réprimer les importations illicites de bois.

Les premières réflexions en la matière, visant à établir un régime international ayant trait à la gestion durable des forêts sont anciennes. En 1992, lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro, les négociations sur un régime international de gestion durable des forêts, ont abouti à une déclaration de principe dont l'énoncé est révélateur de la difficulté de l'exercice multilatéral : " Déclaration de principe juridiquement non contraignante mais faisant néanmoins autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation, et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts ". Dix ans plus tard, le même constat d'échec émane de la déclaration de principe du deuxième Sommet mondial de la Terre de Johannesburg sur le développement durable...

Bien que n'abordant pas directement les forêts, des instruments juridiques internationaux³ créent un climat général duquel les forêts ne peuvent être soustraites. Toutefois, elles ne peuvent servir de fondement juridique contrai-

1. Quatre régions et pays clés possèdent, ensemble, 60 % environ de la superficie forestière mondiale et fournissent une part importante du commerce international de bois : l'Afrique centrale, la Russie, la frange tropicale de l'Amérique du Sud et l'Asie du Sud-Est. Sur cette question, voir l'ouvrage de G. BUTTOUD, *La forêt : un espace aux utilités multiples*, coll. Les études de la documentation française, Paris, 2003, spec., p. 105 ss. Voir également, du même auteur, *Gérer les forêts du Sud : l'essentiel sur la politique et l'économie forestières dans les pays en développement*, l'Harmattan, Paris, 2001.

2. Voir la *Communication de la Commission des CE au Conseil et au Parlement européen*, en date du 21.5.2003. COM (2003) 251 final. Consulter également le site de la Documentation française :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

3. Voir M.-C. SMOUTS, *Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Science Po, 2001.

Pour une liste exhaustive et une analyse de l'ensemble des conventions et déclarations de principes en matière de protection internationale de l'environnement, voir l'ouvrage de L. BOISSON de CHAZOURNES ; R. DESGAGNE ; C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement*, Préface de L. CONDORELLI, Ed. A. Pedone, 1998.



gnant aux actions nationales menées à titre préventif et/ou coercitif à l'encontre des importateurs de bois illicite. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, en l'absence de normes internationales et européennes contraignantes en la matière, les dispositions internes françaises visant à réprimer les importations illicites de *bois non protégé* trouvent leur source dans d'autres fondements que ceux de la gestion durable des forêts tropicales – la protection de la nature et *des végétaux* (Ministère de l'Agriculture) et la *répression des fraudes* (Ministère de l'Industrie), chacun de ces ministères disposant des moyens indirects et subsidiaires de lutte contre de telles importations illicites.

Les dispositions relatives aux importations illicites de bois protégés et de bois non protégés seront examinées en s'appuyant notamment sur les dispositions du Code des douanes, du Code rural, du Code de l'environnement et du Code de la consommation. Les moyens *répressifs* utili-

sables directement ou indirectement à l'encontre des importateurs de bois illicite, seront ensuite exposés. Enfin, des solutions prospectives seront esquissées afin d'améliorer l'efficacité du dispositif français en la matière.

En revanche, ni les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) relatives à la légalité des restrictions nationales aux importations de bois tropicaux⁴, ni celles portant sur les processus économiques et juridiques de *l'éco-certification*, ne seront abordées dans le cadre de cette étude – ces questions ayant déjà fait l'objet d'études et d'analyses pertinentes par ailleurs. ■

4. Sur cette question, voir l'article de Laurent PACHT : *Commerce international du bois tropical et protection de l'environnement : chronique d'une scission annoncée ?*, in RGDIP 2001-3, p. 647 à 676.

Le dispositif concernant les importations de bois protégés

1 La Convention sur le Commerce International des Espèces de Faune et de Flore menacées d'Extinction (CITES⁵)

1 Les dispositions internationales

La Convention CITES, signée en 1973 à Washington, entrée en vigueur en 1975, dont l'objet ne porte pas spécifiquement sur la protection des forêts, est néanmoins un des rares textes qui soit juridiquement contraignant pour ses 163 pays signataires. Elle a ainsi pour but d'encadrer le *commerce mondial* des espèces *animales et végétales* menacées d'extinction, afin d'en assurer la protection. La Convention CITES prévoit trois *régimes de protection* en fonction des dangers encourus par les populations animales et végétales prises en compte :

- À l'Annexe I, figurent les espèces animales et végétales menacées d'extinction *immédiate*. Les transferts internationaux de ces espèces sont totalement prohibés, sauf pour des motifs d'ordre scientifique ;
- À l'Annexe II, sont listées les espèces qui risquent l'*extinction à court terme* ;
- À l'Annexe III, les espèces *en danger* sur le territoire d'un ou de plusieurs pays font l'objet d'une protection moins contraignante.

Les amendements aux Annexes I et II sont appliqués par la Conférence des parties (COP), tandis que les parties étatiques peuvent elles-mêmes placer des espèces dans l'Annexe III⁶. Ceci étant, le nombre d'espèces d'arbres, inscrits aux annexes de la Convention, est très limité. En effet, seules *vingt-six espèces et deux genres de bois* sont classés dans les annexes de cette Convention, dont trois dans l'annexe I (prohibant tout échange commercial des espèces ainsi listées) — alors que les estimations chiffrées, établies sur des critères scientifiques par l'Union Internationale de Conservation de la Nature (UICN⁷), font état d'une *centaine* d'espèces tropicales menacées de disparition.

Par ailleurs, la Convention CITES ne prévoit pas de *mécanisme de sanctions* en cas de violation de ses dispositions par les ressortissants des États membres. En effet, selon l'article VIII, les États "*prennent les mesures appropriées en vue de la mise en application de la Convention, ainsi que pour interdire le commerce des spécimens en violation de la Convention*". Il appartient donc à chaque État signataire de mettre en œuvre un

dispositif pénal approprié en la matière. À cet effet, l'Union européenne a ainsi adopté des normes contraignantes visant à encadrer les échanges commerciaux de certaines espèces menacées.

2 Les dispositions du droit communautaire

Au sein de l'Union européenne, la CITES est transposée par le **Règlement du Conseil du 9 décembre 1996⁸**, modifié à plusieurs reprises⁹. Ce règlement, qui abroge et remplace celui du 3 décembre 1982, se conforme dans l'ensemble aux exigences de la CITES, mais couvre davantage d'espèces. Le règlement classe les espèces menacées dans *quatre annexes* — A, B, C et D. L'Annexe A comprend toutes les espèces de l'Annexe I de la CITES, ainsi que certaines espèces des Annexes II et III auxquelles l'UE accorde une plus grande protection. L'Annexe B comprend toutes les autres espèces de l'Annexe II de la CITES, certaines espèces de l'Annexe III et certaines espèces qui ne figurent pas dans la CITES. L'Annexe C comprend toutes les autres espèces de l'Annexe III de la CITES. Et, finalement, l'Annexe D comprend les espèces de l'Annexe III de la CITES au sujet desquelles un ou plusieurs États membres de l'UE ont émis une réserve.

■ Le permis d'importation : les annexes A et B du Règlement

Les restrictions sur l'importation des espèces des Annexes A et B sont plus strictes que celles exigées par la CITES, et des exigences supplémentaires

5. *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora.*

6. Fern, RIIA - Lutte contre les importations de bois d'origine illégale : quelles mesures pour l'Europe (2002).

7. Liste rouge de l'UICN disponible sur : www.redlist.org

8. Règlement du Conseil n° 338/97 du 9 décembre 1996 (JOCE n° L61).

9. Règl. Commission n° 938/97 du 26 mai 1997 – JOCE n° L140 ; Règl. Commission n° 2307/97 du 18 novembre 1997 – JOCE n° L325 ; Règl. Commission n° 2724/2000 du 30 novembre 2000 – JOCE n° L320 ; Règlement (CE) n° 349/2003, 25 février 2003 – JOCE n° L 51, 26 février 2003, p. 3.

sont formulées concernant les conditions de transport et de stockage. L'introduction, dans la Communauté, de spécimens d'espèces inscrites aux *Annexes A et B* est subordonnée à la présentation en douane d'un **permis d'importation**, délivré par l'État membre de destination. Les conditions de délivrance de telles autorisations sont énoncées à l'article 4 du Règlement. Elles concernent la vérification :

- de l'absence d'effet nuisible sur la conservation de l'espèce ;
- de l'existence d'un permis d'exportation ;
- des conditions d'hébergement de l'espèce.

S'agissant des espèces mentionnées à l'annexe A, toute utilisation à des fins principalement commerciales est en principe interdite, sauf sous certaines conditions¹⁰.

La notification d'importation et l'autorisation d'exportation : les annexes C et D du Règlement

Pour les espèces visées aux *Annexes C et D* du règlement communautaire, leur introduction dans la Communauté est dispensée d'*autorisation d'importation*. Il doit seulement être présenté au service des douanes une **notification**. Pour les espèces de l'Annexe C, une **autorisation d'exportation** doit en outre être présentée aux services des douanes par l'importateur.

Bien que formellement plus contraignantes que celles de la Convention CITES, les dispositions de ce Règlement communautaire permettent néanmoins à des opérateurs peu scrupuleux d'importer facilement du bois illicite sur le territoire européen en produisant, notamment, des documents falsifiés. En cas de simple notification d'importation et/ou d'autorisation d'exportation requise, les institutions communautaires ne disposent pas de moyens propres à vérifier l'authenticité d'un document émanant d'États tels que la Birmanie ou le Cameroun, par exemple. Rien ne certifie en effet que ces documents n'aient pas été obtenus de concert avec les autorités de ces pays, en fraude des dispositions du Règlement. En outre, ce risque de fraude est maximisé par le fait qu'aux termes de l'article 9 de ce Règlement, la circulation à l'intérieur de la Communauté n'est soumise à autorisation que s'il s'agit de **spécimens vivants** d'une espèce figurant à l'*Annexe A*. Autrement dit, aucune autorisation de circulation n'est requise à l'intérieur de la Communauté pour les grumes ou les produits transformés issus d'essences classées en annexe A.

Enfin, l'article 16 du Règlement énumère un certain nombre d'infractions au règlement qu'il prescrit aux États membres de sanctionner : introduction sans permission ou sans respecter les conditions de l'autorisation, déclarations erronées, présentation de documents falsifiés, défaut de notification, etc.

En application de ces dispositions internationales et européennes, la France a également mis en œuvre certains dispositifs en la matière.

3 Les dispositions du droit interne

La CITES a été approuvée en France le 11 mai 1978 et est entrée en vigueur le 9 août 1978. La transcription dans l'ordre interne français du règlement communautaire du 9 décembre 1996 a été réalisée par un **arrêté du 30 juin 1998**¹¹ — toujours en vigueur à ce jour — pris sur le fondement des anciens articles L. 212-1 et R. 212-1 à 10 du Code rural. Différentes directions centrales sont aujourd'hui simultanément chargées de l'application de ce texte, ce qui ne facilite pas sa mise en œuvre. Aux termes de l'article 11 de l'arrêté : "*La directrice générale de l'alimentation, la directrice de la nature et des paysages, le délégué aux arts plastiques, le directeur de l'artisanat, le directeur général des douanes et droits indirects et le directeur des pêches maritimes et des cultures marines sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté...*". Trois Ministères se partagent ainsi la gestion des forêts : le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Agriculture et celui de l'Industrie¹². La délivrance des autorisations, qui relevait du ministre chargé de la Protection de la nature, en vertu de l'ancien article R. 212-2 alinéa 1 du Code rural, a été déconcentrée et transférée au Préfet de département depuis le 1^{er} janvier 2001, en application du décret de déconcentration n° 97-1204 du 19 décembre 1997¹³. Enfin, depuis

10. Article 8, § 3.

11. JO du 9 août 1998, p. 12280.

12. Voir à ce sujet, l'ouvrage synthétique de G. BUTTOUD, *Les politiques forestières*, coll. Que sais-je ?, Puf, Paris, 1998.

13. Selon Dominique GUIHAL, magistrate spécialisée en droit pénal de l'environnement et auteur d'un manuel relatif au Droit répressif de l'environnement, "*l'octroi, et surtout les refus de permis pouvant donner lieu à une procédure de concertation avec la Commission, la désignation du Préfet n'apparaît pas en l'occurrence très opportune* ", 2^{ème} édition, Ed. ECONOMICA, 2000, *spec.*, § 1850 ss.

l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000¹⁴, la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003¹⁵ et son Décret d'application n° 2003-768 du 1^{er} août 2003¹⁶ relatifs à la protection de la nature, toutes les dispositions précitées de protection de la faune et de la flore, anciennement contenues dans le Code rural ont été transférées dans le Code de l'environnement, aux articles suivants : L 411-1 à L 411-6, L 412-1, L 415-3 et R 212-1 et suivants du même Code. Toutefois, les principes posés par les anciens articles du Code rural restent néanmoins identiques. Seuls la numérotation des articles applicables et le Code de référence ont changé.

Le permis d'importation

L'importation de spécimens d'espèces des annexes A et B du règlement communautaire du 9 avril 1996, l'exportation et la réexportation de spécimens de ces mêmes espèces ainsi que des espèces de l'annexe C, le transport de spécimens d'espèces de l'annexe A, sans le permis ou le certificat requis, ou sans satisfaire aux conditions de l'autorisation, constituent un délit prévu et réprimé par les anciens articles L.212-1 et L. 215-1 du Code rural (articles L. 412-1 et L.415-3 actuels du Code de l'environnement). Aux termes de l'ancien article L. 215-1 du Code rural, les infractions à cette réglementation étaient punies d'une peine d'amende de 60 000 francs et/ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six mois. Or, l'actuel article L. 415-3 du Code de l'environnement se contente simplement de convertir en euros l'amende pénale de 60 000 francs, anciennement prévue par le Code rural.

" Est puni [...]

3° Le fait de produire, détenir, céder, utiliser, transporter, introduire, importer, exporter ou réexporter tout ou partie d'animaux ou de végétaux en violation des dispositions de l'article L. 412-1 ou des règlements pris pour son application ".

Partant, le législateur a omis de tirer les conséquences juridiques du degré de gravité des infractions au commerce international d'espèces menacées, ainsi que de la nécessaire graduation du quantum des sanctions. Ainsi, par exemple, un importateur de bois illicite qui aurait importé frauduleusement du palissandre de Rio (*Dalbergia nigra*), essence classée en annexe I de la Convention CITES, dont le commerce est totalement prohibé, est passible, selon cet article, de la même sanction que celui qui importerait de l'acajou à grandes feuilles (*Swietenia macrophylla*), essence classée en

annexe III de la Convention CITES et requérant une simple présentation, aux douanes du pays d'accueil, d'un certificat d'origine. De plus, les éléments constitutifs de l'infraction sont insuffisamment décrits et précisés notamment parce que le législateur n'a pas défini les termes d'espèces protégées. La détermination de ces espèces est en effet laissée au pouvoir réglementaire : " Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles est fixée la liste limitative des espèces animales non domestiques ou végétales non cultivées ainsi protégées " ¹⁷ (article L. 211-2 ancien du Code rural et L. 411-2, alinéa 1 actuel du Code de l'environnement). Cette technique a été critiquée par de nombreux auteurs qui préconisent un renvoi aux textes communautaires.

En 2000, Laurent PACHT affirmait ainsi à juste titre que " ces peines sont assez clémentes si on les compare à celles de certains pays signataires de la CITES¹⁸, ce qui laisse perplexe quant à la volonté réelle de l'État français d'agir en matière d'espèces menacées et d'essences tropicales notamment " ¹⁹. Cet auteur rappelle en outre que l'on a pu constater, à de nombreuses reprises, que dans ce domaine l'introduction de peines plus importantes dans l'arsenal répressif d'un pays permettait de réduire considérablement le volume du commerce illégal. Il cite ainsi l'exemple du Népal qui, en 1970, décida de punir de *cinq ans*

14. Article 3 du JO du 22 septembre 2000, en vigueur le 1^{er} janvier 2002.

15. Article 31, III, 13°, JO du 3 juillet 2003.

16. Publié au JO du 7 août 2003.

17. La technique de protection par une liste énumérative limitative a été critiquée par la doctrine car l'omission d'une espèce dans la liste sera un obstacle à la répression, alors même que le spécimen appartiendrait à une autre liste protégée par un traité international non ratifié par la France ou à une directive communautaire non transposée en France. Ainsi, il a été jugé par le Tribunal d'instance de Nice, le 16 janvier 1990 qu'un loup européen, abattu par un chasseur français en 1987 (la Convention de Berne le protégeant n'ayant été ratifiée que trois ans plus tard, le 22 août 1990), n'était pas protégé en France (Gaz. Pal. 1990, 1, 213).

18. Aux États-Unis, en Australie et au Zimbabwe les peines d'emprisonnement prévues en la matière peuvent aller jusqu'à cinq ans et même sept ans en Tanzanie.

19. L. PACHT, *La protection de la forêt tropicale à travers la lutte contre l'exploitation, l'utilisation et la commercialisation du bois illégal*, Article commandité par l'ONG Les Amis de la terre, juillet 2000, spec., p. 12.

d'emprisonnement le commerce illégal du rhinocéros afin de juguler le processus d'extinction qui le touchait. Or, il est acquis aujourd'hui que ce durcissement de la législation constitue la raison première de la survie des populations de rhinocéros au Népal. En dépit des multiples critiques formulées à leur encontre, le législateur français n'a pas saisi, en 2003, l'occasion de réformer ces dispositions et d'adopter un éventail de sanctions plus dissuasives. En conséquence, les moyens répressifs français de lutte directe contre de telles infractions à l'environnement sont totalement inadaptés, sachant en outre que, selon différentes estimations chiffrées émanant de sources officielles, le trafic des espèces végétales et animales protégées occuperait le troisième rang mondial, après celui de la drogue et des armes²⁰.

Pourtant, la France a signé, le 4 novembre 1998, la Convention du Conseil de l'Europe relative à la protection de l'environnement par le droit pénal²¹. Ainsi, aux termes des articles 6 à 8 de la Convention, les États parties doivent d'une part, tenir compte du degré de gravité des infractions au droit de l'environnement — telles que définies par les articles 2 et 3 de ce texte, visant, notamment, à prohiber la possession, la capture, l'endommagement, la mise à mort ou le commerce illicite d'espèces protégées de la flore et de la faune sauvages — et d'autre part, prévoir des peines d'emprisonnement, des sanctions pécuniaires et l'obligation de remettre l'environnement en état, le cas échéant. Il est également prévu que des mesures appropriées doivent permettre la confiscation des instruments et des produits ou des biens dont la valeur correspond aux produits qui ont servi à commettre les infractions en cause ou qui en sont les résultats. En outre, l'article 9 de cette Convention dispose que les personnes morales, pour le compte desquelles une infraction a été commise par leurs organes, un membre de leurs organes ou d'autres représentants, sont passibles de sanctions, sans que cette responsabilité puisse exclure les poursuites contre les personnes physiques²². Si la France n'a pas encore, à ce jour, ratifié cette Convention, il n'en demeure pas moins qu'en vertu du principe de bonne foi visé et défini par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, un État signataire d'une convention internationale doit avoir une attitude qui n'est pas contraire à l'esprit de la Convention. Toutefois, seule la ratification lie l'État et "l'oblige" dans les termes de la Convention.

Ces atermoiements ne sont, hélas, pas l'apanage de la France. En effet, une décision-cadre du Conseil des ministres de l'Union européenne, en date du 27 janvier 2003²³, relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, exige des États membres de l'Union européenne qu'ils mettent en place, avant le 27 janvier 2005 (article 10), des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en cas d'atteinte au droit de l'environnement (article 5). D'après le Conseil des ministres, les infractions au droit de l'environnement sont un problème commun aux États membres qui devraient, par conséquent, agir de façon concertée afin de protéger l'environnement sur le plan pénal. La décision-cadre prévoit ainsi que les États membres prennent les mesures nécessaires pour qualifier d'infractions pénales certaines atteintes au droit de l'environnement, qu'elles soient intentionnelles (article 2) ou non intentionnelles (article 3). La Commission a cependant décidé de saisir la Cour de justice des communautés européennes pour obtenir l'annulation de cette décision, estimant que sa base juridique était inadéquate. En outre, la proposition de directive présentée par la Commission le 15 mars 2001²⁴ devrait, à ses yeux, permettre une meilleure protection de l'environnement par le droit pénal²⁵. Encore faudrait-il que cette directive soit adoptée et transposée par les États membres, lesquels ont, en la matière, le choix des moyens.

■ La notification d'importation

L'arsenal répressif français ne permet pas d'appréhender le défaut de notification d'impor-

20. Voir, notamment, à ce sujet, le site de l'ONG *WildAid* - <http://www.wildaid.org> : "The illegal wildlife trade is estimated to be worth \$ 6 billion a year. Only the illegal trade in drugs and arms are thought to be more profitable".

21. Pour un commentaire de cette Convention et de ses apports, voir le manuel de *Droit international de l'environnement*, de A. KISS et J.-P. BEURIER, 2^{ème} édition, Ed. Pédone, 2000, p. 82 et ss., et p. 393 et ss.

22. On doit souligner ici que le législateur, lorsqu'il a incorporé le principe de la responsabilité des personnes morales dans le Code pénal français, ne l'a pas prévu s'agissant des infractions en Droit de l'environnement. Cette question sera évoquée dans le sous-chapitre "Recommandations".

23. JOCE n° L. 29, 5 février 2003, p. 55.

24. COM (2001) 139 final : JOCE n° C 180, 16 juin 2001, p. 238.

25. Comm. CE, communiqué n° IP/03/461, 31 mars 2003.

tation de spécimens d'espèces visées aux Annexes C et D du Règlement de 1996 — le régime de la déclaration préalable étant absent de l'ancien L. 212-1 du Code rural. Le législateur français n'a

pas non plus jugé utile, en 2003, de rectifier cette lacune dans l'actuel article L. 412-1 du Code de l'environnement.

4 Recommandations

Dans ces conditions, il apparaît approprié de prévoir à l'échelon européen et à l'échelon français ce qui suit :

S'agissant de l'Union européenne

- Les États membres devraient adopter une approche plus cohérente afin de vérifier la validité des permis d'exportations aux points d'importation ;
- Les États membres devraient demander l'inscription de nouvelles essences sur les annexes CITES et encourager les pays producteurs à faire de même ;
- Toute espèce protégée transportée au sein de l'UE devrait être accompagnée de l'autorisation des douanes de l'État membre dans lequel le *spécimen* est entré sur le territoire européen.
- L'Union européenne devrait interdire aux États membres d'émettre des réserves visant à exclure de la liste des espèces visées par l'annexe D du règlement communautaire de 1996 certaines espèces protégées, ou bien à interpréter de façon extensive les termes de ce règlement.

S'agissant de la France

- Le législateur français devrait notamment, d'une part *centraliser* toutes les dispositions pertinentes en matière de protection de la nature dans le Code de l'environnement, et d'autre part donner aux agents qui ont la charge de contrôler les importations de bois les capacités techniques ainsi que les moyens financiers et humains d'effectuer les contrôles nécessaires ;
- Considérant que différentes directions centrales sont aujourd'hui simultanément chargées de l'application de la CITES, une *commission spéciale* apte à réagir rapidement et à coordonner les activités devrait être mise en place ;
- Le législateur devrait définir les *espèces protégées* en élaborant une liste limitative des espèces animales non domestiquées ou végétales non cultivées et donc protégées ;

- Le législateur devrait amender l'arsenal répressif français pour permettre d'appréhender le défaut de notification d'importation de *spécimen* des annexes C et D ;
- Le législateur devrait prendre en compte le degré de gravité des infractions pour imposer des sanctions adéquates ;
- Le législateur français devrait créer une infraction spécifique aux personnes morales impliquées, en tant que telles, dans ces trafics ;
- Le législateur devrait introduire des peines plus importantes dans l'arsenal répressif, les sanctions actuelles n'étant pas suffisamment dissuasives. Des peines d'emprisonnement et d'amende supérieures à 6 mois et à 9 000 euros, aux fins de dissuader les opérateurs peu scrupuleux. Conformément à la première recommandation du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI²⁶), le législateur devrait prévoir " *une peine maximale de plus d'un an d'emprisonnement* " pour que cette infraction " *sous-jacente* " au Code de l'environnement soit qualifiée de " grave " et que l'infraction de blanchiment de capitaux puisse être applicable. Le législateur devrait permettre d'appliquer aux personnes morales la responsabilité pénale, " *et si ce n'est pas possible, la responsabilité civile ou administrative* " ;
- Conformément aux recommandations du GAFI, le législateur devrait " *envisager d'adopter des mesures permettant la confiscation de tels produits ou instruments sans condamnation pénale préalable* " ;
- La France devrait ratifier d'ici fin 2004, la Convention du Conseil de l'Europe relative à la protection de l'environnement par le droit pénal qu'elle a signée en novembre 1998.

26. Les 40 recommandations du GAFI sont disponibles sur http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Recs-2003_fr.PDF, voir chapitre " blanchiment ".



Le dispositif concernant les importations de bois non protégés

Le bois non protégé en tant que *spécimen menacé* est par ailleurs qualifié de marchandise. À ce titre, les importations de " bois-marchandise " sont soumises à la réglementation douanière en vigueur. En tant que matière vivante, le bois peut également, dans certains cas, être considéré comme une *marchandise à risque* pour l'environ-

nement ou pour la santé publique. À cet effet, les importations de " bois-marchandise à risque " sont soumises à la réglementation phytosanitaire applicable en la matière. Certaines infractions prévues par le nouveau Code pénal français peuvent également permettre, de façon *indirecte*, de réprimer les importations illicites de bois en France.

I Le Code des douanes

1 Les dispositions du droit communautaire

Les règles relatives aux importations de marchandises originaires de pays tiers à la Communauté européenne font l'objet d'une codification à droit constant par le Code des douanes communautaire. La définition communautaire de *l'origine* des marchandises échangées en régime tarifaire de droit commun a ainsi été fixée par le Règlement (CEE) du 28 juin 1968²⁷ et modifiée ultérieurement par les règlements (CEE) du 25 juin 1971²⁸ et du 28 février 1991²⁹. Les dispositions du Règlement (CEE) du 28 juin 1968 modifié, ont été intégralement transposées dans les articles 22 à 27 et 247 à 249 du Code des douanes communautaire³⁰, entré en vigueur à la même date que celles du nouveau Code pénal français, le 1^{er} janvier 1994. Il est également important de préciser ici que la définition communautaire de l'origine des marchandises, fixée par les textes précités, s'applique dans les échanges de la Communauté avec tous les pays tiers, y compris dans les échanges non préférentiels avec les pays partenaires auxquels la Communauté est liée, ce qui n'est pas sans poser de sérieux problèmes pour lutter efficacement contre les importations illicites de bois.

■ Définition des règles d'origine non préférentielles appliquées au bois dans la Communauté

Sur le plan communautaire, assurer la traçabilité de produits composés de bois récolté dans un pays et transformé dans un autre est beaucoup plus complexe que dans le cas de produits primaires et semi-ouvrés transformés dans le pays où la matière première est récoltée³¹. À défaut de normes relatives à la traçabilité des produits composés de bois, il est de fait impossible de suivre la trace d'un produit quelque soit le cas

de figure. Conformément aux *règles d'origine non préférentielles* appliquées au bois dans la Communauté et définies dans le Code des douanes communautaire, les marchandises sont considérées originaires du pays où a eu lieu leur **dernière transformation substantielle**³² et **économiquement justifiée**³³. À l'importation, il appartient donc aux redevables³⁴ de déclarer l'origine des marchandises qu'ils mettent en

27. Règlement n° 802/68 (JOCE n° L 148).

28. Règlement n° 1318/71 (JOCE n° L 139).

29. Règlement n° 456/91 (JOCE n° L 54).

30. Le Code communautaire des douanes a été publié au JOCE n° L. 302 du 19 octobre 1992, pp. 1-50 dans sa dernière version. Les dernières modifications du Code communautaire des douanes ont été publiées au JOCE L343 du 31.12.2003.

31. Sur ces questions, voir l'ouvrage de C. TEULE-MARTIN, *La Douane, Instrument de stratégie internationale*, Ed. ECONOMICA, 1995.

32. La " transformation substantielle " est l'opération qui permet d'obtenir un nouveau produit ou représente un stade de fabrication important. On estime, généralement qu'elle se concrétise par un *changement de position tarifaire* ; mais dans certains cas, il sera (soit également, soit alternativement) nécessaire que la valeur ajoutée par la transformation représente *un certain pourcentage de la valeur* du produit (de 40 à 60 %).

33. " Économiquement justifiée " signifie que les règles d'origine ne peuvent servir à contourner la réglementation, notamment les restrictions quantitatives aux importations. Si une marchandise originaire d'un pays A est frappée d'un contingentement et que, dans le seul but de contourner cette contrainte, la dernière phase de transformation est transférée dans un pays B, l'administration des douanes est en droit de contester l'ouvrage réalisée dans ce pays.

34. C'est-à-dire aux importateurs, redevables des taxes douanières applicables au niveau communautaire.

libre pratique³⁵ dans les pays membres sans tenir compte de l'origine par ailleurs attribuée à ces marchandises par les fournisseurs étrangers, qui peut être différente de la définition communautaire. En effet, en l'absence d'une définition internationale de l'origine, les critères utilisés par les différents pays tiers ne sont pas identiques à ceux fixés par la réglementation communautaire. Il s'ensuit qu'un certificat d'origine de droit commun délivré dans un pays tiers conformément aux règles applicables dans ce pays ne lie pas l'appréciation des services douaniers communautaires, lesquels contrôlent donc que l'origine déclarée est conforme aux seuls critères fixés par la réglementation communautaire.

Absence de moyens préventifs de lutte contre les importations illicites de bois dans la Communauté

Aucun moyen contraignant de contrôle préventif des importations illicites de bois n'existe aujourd'hui au niveau communautaire. Les fraudes à l'importation sont donc grandement facilitées par ces lacunes et ce d'autant plus que, comme nous l'avons vu précédemment, les marchandises introduites sur le territoire de la Communauté circulent ensuite librement à l'intérieur de ce périmètre. Le Code communautaire des douanes et la définition de l'origine des marchandises constituent une réelle entrave car même s'il est possible de démontrer que le bois provient d'exploitation illégale, une fois sur le territoire européen, il est de fait impossible d'empêcher que le bois récolté de façon illicite entre dans une chaîne d'approvisionnement et de commercialisation légale. L'ouverture d'une enquête pénale ne pourra avoir lieu que si les marchandises illégales ont été identifiées. Or, en raison des règles douanières susmentionnées, il sera de fait très difficile d'arriver à les localiser.

2 Les dispositions du droit interne

Le dispositif douanier permet, en outre, de réprimer les importateurs de "bois-marchandise", en cas de manquement aux obligations de notifications requises par les Codes des douanes communautaire et français. Ces infractions ne concernent pas non plus le bois en tant que tel, mais peuvent néanmoins servir de moyens de répression directe en la matière. Aux termes de l'article 215-1, le Code des douanes français, en renversant la charge de la preuve, va plus loin que les normes communautaires, "Ceux qui détiennent ou transportent des marchandises

dangereuses pour la santé, la sécurité ou la moralité publiques, des marchandises contrefaites, des marchandises prohibées au titre d'engagements internationaux ou des marchandises faisant l'objet d'un courant de fraude internationale et d'un marché clandestin préjudicant aux intérêts légitimes du commerce régulier et à ceux du Trésor, spécialement désignées par arrêtés du ministre de l'économie et des finances doivent, à première réquisition des agents des douanes, produire soit des quittances attestant que ces marchandises ont été régulièrement importées dans le territoire douanier de la Communauté européenne, soit des factures d'achat, bordereaux de fabrication ou toutes autres justifications d'origine émanant de personnes ou sociétés régulièrement établies à l'intérieur du territoire douanier de la Communauté européenne". Aujourd'hui, ce dispositif peut s'avérer inefficace pour lutter contre les importations illicites de bois, s'agissant de bois provenant de pays minés par une corruption généralisée, parfois encouragée par les compagnies forestières elles-mêmes et qui, dans certains cas, pourraient faciliter l'obtention de faux documents administratifs.

Il convient en outre de préciser que, selon la doctrine majoritaire, les infractions à la réglementation issue de la CITES peuvent également être poursuivies, *cumulativement*³⁶, sous la qualification de "contrebande" — concernant plus généralement les marchandises importées en violation des réglementations douanières européennes et nationales — par application des articles 215, 414 et 419 du Code des douanes. Selon Madame M.-J. LITTMANN-MARTIN, "dans l'hypothèse de commerce international illicite [...] de spécimens sauvages, il y aura également infractions au Code des douanes, les spécimens de faune et de flore ou leurs produits étant considérés comme des marchandises prohibées au sens de l'article 38 de ce Code. La solution du concours de qualification privilégie le plus souvent les infractions douanières et, par conséquent, favorise le

35. "Libre pratique" signifie que la marchandise est libérée de ses obligations tarifaires à l'égard de la douane européenne. Mais cette marchandise ne peut être commercialisée sur un des marchés des Quinze qu'après règlement des sommes dues au titre de la TVA et des taxes intérieures, parafiscales et droits directs. C'est la mise à la consommation.

36. En ce sens, voir J.H. Robert, M. Rémond-Gouilloud, *Droit pénal de l'environnement*, Ed. Masson, 1988.

jeu de transactions que la stricte application de la loi [...] ne permet pas ³⁷. L'article 38 du Code des douanes français dispose en effet que :

" 1. Pour l'application du présent Code, sont considérées comme prohibées toutes marchandises dont l'importation ou l'exportation est interdite à quelque titre que ce soit, ou soumise à des restrictions, à des règles de qualité ou de conditionnement ou à des formalités particulières "

" 2. Lorsque l'importation ou l'exportation n'est permise que sur présentation d'une autorisation, licence, certificat, etc., la marchandise est prohibée si elle n'est pas accompagnée d'un titre régulier ou si elle est présentée sous le couvert d'un titre non applicable [...] "

La généralité de ces termes permet ainsi de réprimer des infractions non prévues par une liste limitative française (puisque l'alinéa 1 de l'article 38 précise que l'interdiction est valable " à quelque titre que ce soit "), ainsi que des infractions résultant d'un défaut de notification en cas d'importation de spécimens inscrits aux annexes C et D du règlement CITES (puisque l'alinéa 2 de cet article dispose que toute marchandise doit être accompagnée d'un titre régulier, quelle que soit la forme de celui-ci " licence, certificat, etc. ").

La contrebande (article 417 du Code des douanes) est ainsi définie comme l'importation ou l'exportation en dehors des bureaux de douanes ainsi que comme toute violation des dispositions légales ou réglementaires relatives à la détention et au transport des marchandises à l'intérieur du territoire douanier. Selon les Professeurs Claude J. Berr et Henri Trémeau, *" il s'agit d'une notion extensive qui ne vise pas seulement des actes de franchissement irréguliers des frontières. La contrebande s'entend aussi d'agissements précisés dans l'article 417 du Code des douanes "* ³⁸. En raison du caractère éphémère du franchissement de la frontière, de nombreux agissements frauduleux risquent de rester impunis, faute d'avoir été surpris à temps. Aussi, le législateur a-t-il pris soin de prévoir, dans certains cas, une présomption de délit de contrebande permettant, en présence d'une marchandise donnée, d'affirmer qu'elle n'a pu être importée qu'à la suite d'une opération de contrebande. Reste à savoir alors à qui doit être imputé le franchissement de la frontière. Selon XX Berr et XX Trémeau, le premier élément qui fonde la présomption de contrebande est généralement le lieu où les marchandises ont été trouvées. De même, la nature des marchandises est prise en

considération ainsi que la situation de ces marchandises au regard des formalités douanières. Du palissandre de Rio aura ainsi nécessairement été importé puisqu'il ne peut pousser en France. La présomption de contrebande peut s'appliquer, selon les cas, aux personnes qui transportent la marchandise de fraude ou à celles qui la détiennent. Aux termes de l'article 414 du Code des douanes, *" Sont passibles d'un emprisonnement maximum de trois ans, de la confiscation de l'objet de fraude, de la confiscation des moyens de transport, de la confiscation des objets servant à masquer la fraude et d'une amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de fraude, tout fait de contrebande ainsi que tout fait d'importation ou d'exportation sans déclaration lorsque ces infractions se rapportent à des marchandises de la catégorie de celles qui sont prohibées ou fortement taxées au sens du présent Code "*.

3 Recommandations

Dans ces conditions, il apparaît approprié de prévoir à l'échelon international et à l'échelon européen ce qui suit :

S'agissant de l'international

- Une définition internationale commune s'agissant du terme *" pays d'origine "* devrait être développée.

S'agissant de l'Union européenne

- L'acceptation de la définition internationale commune du terme *" pays d'origine "* devrait être élargie au niveau communautaire en imposant à l'importateur de bois *" substantiellement transformé "* la présentation d'un document mentionnant le pays du lieu d'extraction du bois ;
- Réformer le Code des douanes communautaire pour que les redevables (importateurs au sein de UE) aient obligation de déclarer l'origine physique des grumes ou des différents composants du produit manufacturé.

37. Juris classeur Pénal, Lois Pénales annexes III, *Environnement, Protection pénale de la nature, Fasc. 10*, plus spec. § 91 et 92, p. 14 et ss.

38. Claude J. Berr et Henri Trémeau, *Le droit douanier*, 5^{ème} édition, Ed. ECONOMICA, 2001, spec. p. 445 ss

II Le Code de la consommation

1 Les dispositions du droit interne

Les articles du Code français de la consommation peuvent permettre, indirectement, de contrôler certaines importations illicites de bois. Si les dispositions du Code — qui ne concernent pas *spécifiquement* le bois, en tant que tel — n'ont pas pour objet de déterminer la *licéité* de l'exploitation et des importations de bois en provenance de forêts gérées de façon durable, mais plutôt celui de protéger l'environnement français, elles permettent néanmoins de doter certains services de pouvoirs de contrôle et de saisies de bois menaçant pour l'environnement.

Aux termes de l'article L. 213-1 du Code de la consommation, " *Sera puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 37 500 euros ou de l'une de ces deux peines seulement whichever, qu'il soit ou non partie au contrat, aura trompé ou tenté de tromper le contractant, par quelque moyen et/ou procédé que ce soit, même par l'intermédiaire d'un tiers :*

1° *Soit sur la nature, l'espèce, l'origine, les qualités substantielles, la composition ou la teneur en principes utiles de toutes marchandises ;*

2° *Soit sur la quantité des choses livrées ou sur leur identité par la livraison d'une marchandise autre que la chose déterminée qui a fait l'objet du contrat ;*

3° *Soit sur l'aptitude à l'emploi, les risques [...], les contrôles effectués, [...].*

L'article L. 213-3 punit en outre les **falsifications** et délits connexes des produits notamment naturels. Si la substance s'avère dangereuse pour l'environnement, l'emprisonnement sera de quatre ans et l'amende de 75 000 euros. Ces dispositions peuvent être applicables aux importations de bois susceptibles de causer un risque pour la santé de l'animal ou de l'homme. Le cocontractant importateur de bois en France et/ou l'exportateur étranger de bois illicite, pourraient ainsi être tous deux appelés devant les Juridictions répressives françaises pour fraude à la législation susmentionnée.

En vertu de l'article 213-3 du Code français de la consommation, les denrées servant à l'ali-

mentation de l'homme ou des animaux, des substances médicamenteuses, des boissons, des produits agricoles ou naturels destinés à être vendus sont, à ce titre, contrôlables. Partant, certains agents de l'État français sont habilités à :

- effectuer des contrôles de conformité aux règles sanitaires instaurées par des comités scientifiques déterminés ;
- et, en cas de manquements constatés, à procéder à des saisies des marchandises ainsi identifiées.

Aux termes de l'article L. 212-1 du Code la consommation :

" Dès la première mise sur le marché, les produits doivent répondre aux prescriptions en vigueur relatives à la sécurité des personnes, [...] et à la protection des consommateurs.

Le responsable de la première mise sur le marché d'un produit est donc tenu de vérifier que celui-ci est conforme aux prescriptions en vigueur.

À la demande des agents habilités pour appliquer les chapitres II à VI, il est tenu de justifier les vérifications et contrôles effectués "

Les agents ainsi habilités à effectuer de tels contrôles sont visés à l'article L. 215-1 du même Code. Ce sont, principalement, les agents issus de :

- la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la Direction générale des douanes et de la Direction générale des impôts ;
- les vétérinaires inspecteurs, les ingénieurs des travaux agricoles, les techniciens spécialisés des services du ministère chargé de l'agriculture, les agents techniques sanitaires, les ingénieurs et techniciens chargés de la protection des végétaux ;
- ainsi que les médecins inspecteurs de santé publique...

De même, l'article L. 415-1 du Code de l'environnement confie ces pouvoirs de contrôle et de saisies aux agents visés ainsi qu'à d'autres techniciens de l'État commissionnés, notamment, par l'Office national des forêts, l'Office national de la chasse et de la pêche ou par le ministère de l'environnement. Des conflits de pouvoirs et de compétences surgissent par conséquent fréquemment entre les différents services, ce qui

nuit, bien évidemment, à la qualité des inspections et des vérifications effectuées en ce domaine. Ceci est aggravé car la répartition des compétences entre ces différents agents n'est pas bien délimitée par les textes précités. Cette mauvaise délimitation des compétences entre les différents agents pourrait peut-être expliquer, outre le manque de formation des agents douaniers en la matière³⁹, que le nombre de saisies – effectuées aux frontières ou sur le territoire français – de bois *menacé* d'extinction ou *menaçant* pour l'environnement soit faible eu égard aux chiffres et aux volumes d'importations clandestines de bois.

Par ailleurs certaines infractions d'atteintes aux biens, prévues et réprimées par le Code pénal français, sont également susceptibles de renforcer la répression organisée directement par le Code de l'environnement, de la consommation et par le Code douanier. Par exemple, le délit de faux prévu par l'article 441-1 du Code pénal est à même de constituer un moyen répressif indirect de lutte contre les importations illicites de bois. En effet, selon un arrêt récent de la Chambre cri-

minelle de la Cour de cassation, " *constitue un faux pénalement punissable l'acte fabriqué par une ou plusieurs personnes à seule fin d'éluder la loi et de créer l'apparence d'une situation juridique...* " ⁴⁰.

2 Recommandations

Dans ces conditions, il apparaît approprié de prévoir à l'échelon français ce qui suit :

- Le législateur devrait *centraliser* toutes les dispositions pertinentes en matière de protection de la nature dans le Code de l'environnement.

Comme mesure intermédiaire, il serait nécessaire d'établir une *commission spéciale* inter-services pour minimiser les conflits de pouvoir et les frictions émanant de la division peu claire des pouvoirs de contrôle.

III Le Code pénal – La répression indirecte

Parmi les différentes infractions d'atteintes aux biens prévues et réprimées par le Code pénal français, certaines sont constitutives de *délits* (la peine d'emprisonnement maximale prévue étant, en principe, de 10 ans), tandis que d'autres faits peuvent être, dans certaines circonstances, qualifiés de *crimes*. Selon l'article 131-1 du Code pénal, les peines criminelles encourues par les personnes physiques peuvent aller de 10 ans de détention ou de réclusion criminelle jusqu'à perpétuité.

Les deux critères de rattachement suivants sont susceptibles de fonder la compétence des Juridictions répressives françaises :

- Soit, lorsqu'une infraction a été commise en France, quelle que soit la nationalité de l'auteur de l'acte incriminé ou celle de la victime (compétence dite territoriale) ;

- Soit, lorsque les faits ont été perpétrés à l'étranger, par un auteur français (compétence personnelle dite active), ou bien par un auteur étranger à l'encontre d'une victime française (compétence personnelle dite passive), et ce à certaines conditions.

39. Sur la protection des espèces menacées et le rôle du service des douanes, voir l'article de M. TREMEUR : *La protection des espèces menacées d'extinction : un rôle méconnu des douanes*, in, *Rev. Dr Rur.* 1997, p. 352.

40. Chambre criminelle de la Cour de cassation, 6 février 2001, *Bull. crim.* N° 35 ; *D.* 2001. IR 1283 ; *Rev. Sc. Crim.* 2001. 589, obs. Delmas Saint-Hilaire.

1 Tableau récapitulatif des règles de compétence des Juridictions répressives françaises en cas d'infractions commises contre des particuliers

La distinction entre crimes et délits est ici fondamentale en raison des conditions – variables selon la qualification adoptée – requises préalablement par le Code pénal pour établir la compétence des Juridictions répressives françaises, en cas d'infractions internationales. Or, en l'espèce, il est clair que les infractions principales susceptibles de concerner des importations illicites de bois (vol, recel, destruction de biens, fraude, escroquerie, blanchiment, corruption...) seront, en principe, perpétrées hors du territoire français – sauf en cas d'actes de complicité accomplis en France de crimes ou de délits commis à l'étranger. Il est en outre

important de préciser que le Juge pénal français, saisi d'une infraction internationale, applique la loi pénale française compétente (*lex fori*), même si, comme nous le verrons, la loi pénale étrangère peut parfois être prise en considération.

N.B. : Nous n'aborderons pas ici la compétence des Juridictions françaises en cas de crimes et délits perpétrés à l'étranger contre les intérêts fondamentaux de la Nation, lesquels obéissent à des règles particulières de compétence.

Pour certaines infractions déterminées, commises hors du territoire français par un auteur étranger, à l'encontre de victimes étrangères, les Juridictions répressives françaises peuvent parfois être compétentes au titre des règles de compétence universelle des articles 689 et suivants du Code de procédure pénale.

	Crimes		Délits		Complicité en France d'un crime ou d'un délit commis à l'étranger
	commis en France	à l'étranger	en France	à l'étranger	
Auteur français	Oui	Oui* (a.113-6, al 1 du Code pénal)	Oui	Oui, si : 1) Double incrimination** des faits par la loi française et par la loi étrangère (113-6 al 2 C.P.) ; 2) Et à la requête du Ministère public, précédée d'une plainte de la victime (113-8 C.P.).	Oui si (113-5 C.P.) 1) Double incrimination** des faits par la loi française et par la loi étrangère (113-6 al 2 C.P.) ;
Auteur étranger	Oui	Non, sauf : Si la victime directe est française (au moment des faits) (113-7 C.P.)	Oui	Non, sauf : 1) Si la victime directe est française (au moment des faits) (113-7 C.P.) ; 2) Et à la requête du Ministère public, précédée d'une plainte de la victime (113-8 C.P.).	2) Et si l'infraction principale a été constatée par une décision définitive des Juridictions étrangères compétentes.

* Il suffit que le crime dont l'auteur français est accusé soit puni par la loi française. En outre, la qualité de français peut avoir été acquise postérieurement aux faits. Enfin, aucune poursuite n'aura lieu si le criminel a été définitivement jugé à l'étranger pour les mêmes faits et, en cas de condamnation, a subi ou prescrit la peine (art. 113-9 du Code pénal). Ce dernier principe vaut également dans les cas prévus aux articles 113-6 alinéa 2, et 113-7 du Code pénal.

** Il faut que les actes soient non seulement punissables en France, mais également dans le pays de commission. C'est la réciprocité d'incrimination, encore appelée " double incrimination ". Mais, si cette réciprocité doit être constatée, en revanche, il importe peu que la qualification étrangère des faits ne soit pas la même que la qualification française de ces mêmes faits : l'identité de qualification n'est pas exigée.

2 Les infractions pour lesquelles les règles classiques de compétence territoriale ou personnelle des Juridictions répressives s'appliquent

■ Délit de vol

Aux termes de l'article 311-1 du Code pénal, le vol est la soustraction frauduleuse de la chose d'autrui. Ce délit est réprimé par l'article 311-3 du Code pénal de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Cette infraction ne pourra toutefois être utilisée, à l'encontre d'opérateurs économiques peu scrupuleux, qu'à titre exceptionnel. En effet, le bois ne sera susceptible d'être qualifié " de chose soustraite frauduleusement " qu'en cas d'opposition à son exportation formée par les particuliers, les entreprises ou par les autorités locales concernées. La question du vol du bois commis par certains opérateurs se pose de façon très paradoxale car à la fois la société civile qui mène des actions protectrices et de défense de l'environnement fustige les pillages des ressources par ces mêmes opérateurs, et en même temps il est inconcevable de le qualifier de soustraction frauduleuse car cette soustraction se fait précisément avec l'assentiment de la victime, c'est-à-dire les pouvoirs publics locaux. C'est le cas de façon évidente dans certains pays d'Afrique, et notamment au Cameroun où les forêts sont domaniales.

Il n'apparaît pas dans ces conditions que l'incrimination de vol constitue un périmètre d'incrimination qui mérite d'être exploré.

■ Délit d'escroquerie

Aux termes de l'article 313-1 du Code Pénal, le délit d'escroquerie est " le fait, soit par l'usage d'un faux nom ou d'une fausse qualité, soit par l'abus d'une qualité vraie, soit par l'emploi de manœuvres frauduleuses de tromper une personne physique ou morale et de la déterminer ainsi, à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, à remettre des fonds, des valeurs ou un bien quelconque, à fournir un service ou à consentir un acte opérant obligation ou décharge ". Le délit d'escroquerie est réprimé par l'article 313-1 du Code pénal de 5 ans d'emprisonnement et d'une amende de 375 000 euros.

Ce délit ne pourra concerner qu'une petite proportion des importations illicites de bois. Les observations qui ont été faites sous le chapitre

" Délit de vol " sont évidemment applicables s'agissant du délit d'escroquerie. On peut souligner néanmoins que l'incrimination d'escroquerie peut s'appliquer aux manœuvres opérées par certains opérateurs privés auprès des populations locales lorsqu'elles arguent, faussement, de la détention de licence d'exploitation, qu'elles n'ont pas, et ce, aux fins précisément d'organiser l'exploitation et ensuite l'exportation de bois en direction de leur maison mère située en général en Europe⁴¹.

■ Délit d'abus de confiance

Aux termes de l'article 314-1, l'abus de confiance est le fait pour une personne de détourner, au préjudice d'autrui, des fonds, des valeurs ou un bien quelconque qui lui ont été remis et qu'elle a accepté à charge de les rendre, de les représenter ou d'en faire un usage déterminé. L'abus de confiance est puni de 3 ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende. Il se distingue du vol justement car il existe un contrat préalable par lequel un propriétaire confie un bien à une personne. Les personnes morales risquent 5 fois l'amende prévue par les personnes physiques.

Le même constat s'impose que pour les délits d'escroquerie. Les délits d'abus de confiance ne pourront concerner qu'une proportion modeste des importations illicites de bois. L'abus de confiance n'apparaît pas pouvoir recouvrer juridiquement les situations factuelles que connaissent les populations concernées par l'importation illicite de bois.

■ Crime ou délit de recel

En vertu de l'article 321-1 du Code pénal, " le recel est le fait de dissimuler, de détenir, ou de transmettre une chose, ou de faire office d'intermédiaire afin de la transmettre, en sachant que cette chose provient d'un crime ou d'un délit. Constitue également un recel le fait, en connaissance de cause, de bénéficier, par tout moyen, du produit d'un crime ou d'un délit. Le recel est puni

41. C'est précisément sur ce fondement que des villageois camerounais de la région de Djoum, ont saisi en février 2002 le Doyen des Juges d'instruction de Paris d'une plainte en escroquerie dirigée contre un groupe français, ROUGIER, et sa filiale, la SFID. La Cour de Cassation a été saisie d'un pourvoi formé par les plaignants à l'encontre d'un arrêt rendu par la chambre de l'Instruction de la Cour d'Appel de Paris qui a entériné la position du Parquet, soit de refuser de mettre en mouvement l'action publique sur le fondement de l'article 113-6.

de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende". Cette infraction pourrait être un vecteur indirect susceptible de contribuer à la répression des importations illicites de bois. En effet, il est de jurisprudence constante que l'infraction d'origine peut être tout crime ou tout délit réprimé par la loi et, notamment, "un faux en écriture"⁴² ou encore, "une émission de chèque sans provision"⁴³, un "abattage clandestin d'animaux"⁴⁴, un "trafic d'influence"⁴⁵. En outre, la jurisprudence affirme que "les circonstances étrangères à un fait délictueux, qui font disparaître la culpabilité de son auteur

(amnistie), ne produisent d'effets qu'à son égard et ne bénéficient pas au receleur"⁴⁶, ce qui renforce les possibilités d'action à l'encontre du receleur. De plus, le recel est punissable, même si "l'auteur de l'infraction d'origine a été relaxé par une décision devenue définitive"⁴⁷.

Si tous ces principes *jurisprudentiels* sont théoriquement transposables aux cas d'importation de bois illicite et pourraient servir à réprimer ce genre de trafics, commis à petite ou moyenne échelle, il convient néanmoins, une fois encore, de déplorer l'absence de volonté politique du législateur en la matière.

a Recommandations

Dans ces conditions, il apparaît approprié de prévoir à l'échelon français ce qui suit :

- Le législateur français devrait prévoir un délit *spécifique* de recel, en cas d'importations de choses obtenues ou produites par l'utilisation de procédés illégaux ;
- Le législateur français⁴⁸ devrait prévoir à l'instar du législateur allemand, de pénaliser spécifiquement l'importation de choses produites ou obtenues de façon illicite dans un autre pays. Le législateur allemand a précisément caractérisé le recel de choses importées — produites par ailleurs ou obtenues de façon illicite par les auteurs concernés — et l'a en outre qualifié de "crime" ;
- Le législateur français devrait prévoir à l'instar du législateur allemand, que la loi pénale française énonce clairement que l'importateur de l'infraction commise de façon extraterritoriale, peut être considéré comme complice de l'auteur principal. La loi pénale allemande fait, de l'importateur de choses importées ou obtenues de façon illicite par les auteurs concernés,

un "complice" du crime principal et non un receleur⁴⁹ — ce qui accroît considérablement les moyens de lutte contre de tels trafics, notamment de bois. Une telle réforme aurait évidemment d'autant plus d'impact que les restrictions apportées à l'action des victimes s'agissant des délits commis à l'étranger (et non pas des crimes) seront levées ;

- Le législateur français devrait définir de façon claire "le caractère licite" de la production ou de l'obtention de bois au regard des critères posés par les conventions internationales auxquelles la France et le pays d'origine sont parties, et, en tout état de cause, créer une règle de conflit de lois permettant l'application de la loi la plus protectrice de l'espèce importée. Cela signifierait que le Juge français aurait la possibilité s'il constatait que la Loi locale était plus permissive s'agissant des modalités d'importation du bois et/ou si la loi locale n'avait pas été modifiée du fait de la ratification des instruments juridiques internationaux, de fonder son action précisément sur la loi française ainsi modifiée.

42. Voir, notamment, en ce sens, l'arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 12 mai 1970, Bull. crim. N° 162.

43. Crim. 4 avril 1962 : Bull. crim. N° 163.

44. Crim. 11 janvier 1945 : Bull. crim. N° 5.

45. Crim. 30 octobre 1995 : Gaz. Pal. 1996. 1. Chron. 33, par DOUCET.

46. Crim. 19 mai 1949 : Bull. crim. N° 173.

47. Crim. 9 février 1956 : Bull. crim. N° 148.

48. Crim. 28 février 1998 : Dr. Pénal 1998. Comm. 101, note J.-H. ROBERT.

49. Pour une étude comparative des dispositions pénales de certains pays européens et américains en la matière, voir le rapport intitulé *Lutte contre les importations de bois d'origine illégale : options pour l'Europe*, décembre 2002, co-publié par le Royal Institute of International

Affairs et par FERN, et coécrit par Duncan Brack, Chantal Marijnissen et Saskia Ozinga. Ces auteurs indiquent, en effet, qu'en Allemagne, "la législation pour la "Hehlerei" (recel), selon laquelle l'importation de marchandise obtenue ou produite illégalement peut constituer une infraction criminelle ("Strafbestand"). Un importateur ayant été informé que tel bois provenant de telle région ou de tel pays a été volé peut se rendre complice et par conséquent être tenu pour responsable s'il achète ce bois". (p. 16) — contrairement à ce que décide la jurisprudence française qui fait dans ce cas, comme nous l'avons vu, de l'opérateur un receleur et non un complice de l'auteur principal de l'infraction en cause.

■ Crime ou délit de blanchiment

Le blanchiment de capitaux consiste à retraiter les revenus d'origine criminelle pour en masquer l'origine illégale. L'infraction de blanchiment est un délit de conséquence, supposant au préalable une autre infraction.

a Les dispositions internationales

La Convention du 8 novembre 1990 relative *au blanchiment, au dépiage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime*, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1993, relative au blanchiment, dépiage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime a pour objet de faciliter la coopération internationale et l'entraide pour l'investigation, le dépiage, la saisie et la confiscation du produit de tout type de criminalité. Elle a été ratifiée par la France le 8 octobre 1996 et est entrée en vigueur le 1^{er} février 1997. La Convention tout en définissant de manière large l'origine délictueuse de l'objet de l'infraction de blanchiment, laisse cependant à chaque État partie à cette Convention la faculté, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, de limiter les infractions à la base des opérations de blanchiment. En 1990, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI⁵⁰) a élaboré une série de Recommandations qui constituent le fondement des efforts de lutte contre le blanchiment de capitaux, et qui ont été conçues pour une application universelle. Depuis, le GAFI a révisé à deux reprises les quarante recommandations — d'abord en 1996 et plus récemment en 2003 — afin que ces normes restent d'actualité et adaptées à la menace évolutive que représente le blanchiment de capitaux. Les recommandations⁵¹ de 2003 ont permis d'élargir le champs d'action. Ainsi, les pays doivent " *appliquer l'infraction de capitaux à toutes les infractions graves, afin de couvrir la gamme la plus large possible d'infractions sous-jacentes* ". *Les crimes contre l'environnement*⁵², *et le trafic illicite de biens volés et autres biens*, font partie des catégories désignées d'infraction.

b Les dispositions du droit communautaire

La Directive sur le blanchiment de capitaux adoptée en décembre 2001 (Directive 2001/97CE) oblige les États membres à lutter contre le blanchiment de revenus générés par toutes les activités criminelles. Sont considérées comme criminelles les activités liées aux stupéfiants, à la criminalité organisée, ou " *à toute autre activité*

définie comme criminelle par un État membre aux fins de la présente directive ". Cette directive est entrée en vigueur en juin 2003. Le 1^{er} juillet 2003, la Commission a adopté une proposition de règlement émanant du Parlement européen et du conseil relatif à la prévention du blanchiment de capitaux par la coopération douanière COM (2002) 371 final (JOCE 262 NP 396 (2002) qui vise à compléter la directive anti-blanchiment de 2001, en introduisant un dispositif qui établit des contrôles sur les individus qui franchissent la frontière extérieure de la Communauté avec des sommes importantes d'argent liquide. De plus, elle vise à mettre en œuvre un système d'échange d'informations entre les États membres concernés par les mouvements suspects et la Communauté.

c Les dispositions du droit interne

La France n'a pas encore transposé la Directive 2001/97/CE (le délai était le 15 juin 2003).

La loi n° 93-122 (loi relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques) insère dans le Code pénal le délit général de blanchiment à l'article 324-1, " *le blanchiment est le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect. Constitue également un blanchiment le fait d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conservation du produit d'un crime ou d'un délit. Le blanchiment est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende* ". L'article 324-2 du Code pénal précise en outre

50. Dont la Commission européenne et les États membres sont parties.

51. Les 40 recommandations du GAFI sont disponibles sur http://www1.oecd.org/fatf/pdf/40Recs-2003_fr.PDF

52. Voir la Convention contre la criminalité transnationale organisée, entrée en vigueur le 29 septembre 2003. Bien que la Convention ne fasse pas spécifiquement référence au crime environnemental, le bureau des Nations Unies sur la drogue et le crime a lancé dans le cadre du programme contre le crime organisé, une étude pilote sur une série de 40 crimes organisés dans 16 différents pays. L'étude mentionne clairement que l'environnement fait partie des secteurs dans lequel le crime organisé sévit.

Voir http://www.unodc.org/pdf/crime/publications/Pilot_survey.pdf

que lorsque ces faits sont commis " *en bande organisée* ", ou " *de façon habituelle* " ou encore " *en utilisant les facilités que procure l'exercice d'une activité professionnelle* ", le blanchiment est alors puni de 10 ans d'emprisonnement et de 750 000 euros d'amende.

En cas de réseaux organisés de trafiquants de bois, opérant notamment en bande ou de façon habituelle, ou encore en cas d'utilisation par certains auteurs, dans le cadre de leurs fonctions, des ressources du trafic de bois à des fins illicites (par exemple, financement d'actes de guerre par " le bois de la guerre "), ces dispositions pourraient s'avérer utiles pour réprimer ce type d'infractions — bien qu'en pratique, comme chacun sait, toute la difficulté résulte souvent, en l'espèce, de l'absence de preuves tangibles à l'encontre des auteurs présumés de tels actes. On rappellera que, s'agissant de la répression du délit de blanchiment, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a validé le fait qu'à certains égards, elle aboutissait à un renversement de la charge de la preuve au dépit du suspect dès lors que des indices pertinents ou des présomptions sérieuses de blanchiment seraient démontrés.

Il est à nouveau regrettable de noter qu'à ce jour, aucun des pays membres de l'Union européenne n'ait tenté de façon concrète de profiter de ces dispositions relatives au blanchiment pour enrayer le processus des importations illicites de bois⁵⁴.

53. Le " bois de la guerre " est librement défini comme le bois commercialisé par des groupes armés et dont les produits de la vente sont utilisés à des fins de financement des conflits armés. Il est généralement interdit par les administrations publiques et donc illégal, mais il peut parfois revêtir un caractère " légal " s'il est autorisé par un gouvernement et exploité dans une zone géographique placée sous son contrôle.

54. Les auteurs du rapport précité, relatif à l'étude des moyens de contrôle des importations illicites de bois en Europe, relèvent en effet que " *À ce jour, aucun État membre n'a tenté d'utiliser cette législation [sur le blanchiment d'argent] pour lutter contre l'exploitation illégale. Les gouvernements devraient alerter les banques, avocats, comptables, etc. sur la possibilité que leurs clients ayant des intérêts dans le secteur forestier, surtout dans les pays où l'exploitation illégale est largement répandue, puissent être impliqués dans du blanchiment d'argent.* ", *ibid*, p. 18.

C/Recommandations

Dans ces conditions, il apparaît approprié de prévoir à l'échelon européen et à l'échelon français ce qui suit :

S'agissant de l'Union européenne

■ Dans la mesure où les États membres auront la possibilité de compléter la liste des infractions visées par la Directive européenne sur le blanchiment lors de l'élaboration de la troisième version de la directive, il est essentiel que la France s'assure à cette occasion que l'exploitation illégale du bois et le commerce lié soient intégrés dans la nouvelle liste d'infractions concernant le blanchiment, dont on sait qu'à bien des égards elles aboutissent à un véritable renversement de la charge de la preuve.

S'agissant de la France

■ Le législateur devrait accélérer les démarches aux fins de transposition de la Directive 2001/97/CE (il sera rappelé que le délai de transposition était le 15 juin 2003) et par conséquent définir l'exploitation illégale de bois comme criminelle ;

■ La France devrait mettre en œuvre l'ensemble des 40 recommandations du GAFI et le législateur français devrait ajouter dans la liste d'infractions désignées le trafic illicite de bois au même titre que le trafic illicite de stupéfiants et le trafic illicite d'armes ;

■ La France devrait informer et appuyer les institutions et professions — banques, avocats, notaires, autres professions juridiques indépendantes et comptables — dans leur devoir de vigilance vis-à-vis de clients actifs dans le secteur forestier et plus particulièrement lorsqu'ils opèrent dans des pays où l'exploitation illégale est reconnue ;

■ Les institutions et les professions concernées devraient édicter dans le cadre de leur réglementation interne et/ou de leur charte éthique quand elles en édictent, des prescriptions spécifiques s'agissant du secteur forestier.

■ Délit de corruption

Depuis quelques années, face aux méfaits de la corruption dans la vie économique, les organisations internationales ont multiplié les initiatives⁵⁵ dans l'objectif d'harmoniser les législations nationales et de renforcer la coopération entre États. La communauté internationale au sein de différentes enceintes a ainsi manifesté sa détermination à combattre ce cancer qui ronge les fondements de l'état de droit. La dernière initiative en date est la décision des Nations Unies de voir adopter une Convention mondiale contre la corruption, décision prise à Mérida le 9 décembre 2003.

a Les dispositions internationales

La Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales.

Cette Convention signée en 1997, est entrée en vigueur en 1999. Elle inclut les 30 membres de l'OCDE ainsi que 5 non-membres (Argentine, Brésil, Bulgarie, Chili et Slovaquie). Les signataires s'engagent à s'assurer que leurs parlements nationaux approuvent la Convention et passent les lois nécessaires pour la ratification de la convention et son application à la loi nationale. La Convention permet aux pays membres et non-membres de l'OCDE d'avancer de manière coordonnée dans l'adoption des lois nationales incriminant la corruption d'agents publics étrangers. Elle contient une définition large de la corruption, demande aux pays d'imposer des sanctions pénales dissuasives et les engage à s'accorder l'entraide juridique. Un processus de surveillance multilatérale a débuté en avril 1999 sous les auspices de l'OCDE. Ce processus vise à surveiller la conformité avec la Convention et à évaluer les mesures prises par les pays pour appliquer la Convention dans leurs législations nationales.

Selon la Convention, la corruption d'un agent public étranger est une infraction criminelle. Puisque, dans un certain nombre de cas, la corruption joue un rôle dans l'exploitation forestière illégale, la Convention de l'OCDE a clairement un rôle à jouer dans le contrôle de cette exploitation illégale. Les difficultés apparaissent souvent lorsqu'il s'agit de prouver qu'il y effectivement corruption. L'efficacité de la Convention serait meilleure si toutes ses parties appliquaient les recommandations de l'OCDE, notamment l'exclusion des sociétés inculpées des appels d'offres pour contrats publics.

La principale lacune de la Convention de l'OCDE est qu'elle ne réprime que les actes de *corruption active* proposés à des agents publics étrangers. À l'inverse, les actes de corruption passive impliquant des agents publics étrangers ne seront pas réprimés et par conséquent, ne pourront pas être poursuivis les actes consistant pour un agent public étranger à commettre lui-même, sans y avoir été provoqué, l'infraction. Or, on le sait, dans bien des cas, les fonctionnaires publics étrangers, dans le contexte de corruption généralisée dans lequel ils se trouvent, commettent d'eux-mêmes des actes de corruption passive dont les conséquences sont bien souvent aussi graves que celles des actes de corruption active.

b Les dispositions du droit communautaire

La Convention de l'Union européenne, signée à Bruxelles le 26 mai 1997 et le protocole additionnel du 19 juin 1997 relatifs à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne.

Cette Convention oblige les États membres à incriminer tout acte de corruption active et passive des fonctionnaires nationaux et communautaires et organise la coopération des autorités nationales en ce domaine, " *même en dehors des cas de fraude aux intérêts financiers de la Communauté* " ⁵⁶.

c Les dispositions du droit interne

Comparativement aux autres infractions pénales françaises, le délit de corruption est un cas particulier de par les conditions requises par la loi pénale pour l'application des règles de compétence " universelle ".

La loi pénale française du 30 juin 2000⁵⁷ transpose en droit interne la Convention signée par les États membres de l'Union européenne à Bruxelles le

55. Sur l'ensemble des initiatives internationales, Voir C. Yannaca-Small, *Les paiements illicites dans le commerce international et les initiatives pour les combattre*, in, *AFDI*, 1994.792 et ss.

56. Convention établie sur la base de l'article K 3, § 2, point c) du Traité sur l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne du 26 mai 1997 (JOCE, n° C 195/2 du 25 juin 1997). Ibid. note n° 20, p. 741.

57. JO n° 151 du 1^{er} juillet 2000, p. 9944.

26 mai 1997 relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne et la Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Selon la doctrine, cette loi introduit ainsi une nouveauté en droit pénal français, puisqu'elle permet désormais de réprimer la corruption des agents publics étrangers et des fonctionnaires communautaires par des peines assez lourdes. " Elle ne règle cependant pas toutes les difficultés liées au caractère international de cette nouvelle infraction. Demeurent en particulier les problèmes liés à la compétence des Juridictions répressives françaises et à l'exécution de la sentence à l'étranger. Reste que ce texte très attendu constitue un premier pas courageux du législateur français "59. En outre, bien que les Conventions internationales précitées n'aient prévu aucune disposition particulière concernant la corruption des fonctionnaires nationaux, les députés français ont néanmoins modifié les articles du Code pénal relatifs à la corruption des fonctionnaires français. En effet, les articles 432-11 et 433-1 du Code pénal, tels que remaniés par la loi du 30 juin 2000, permettent aujourd'hui d'appréhender plus facilement les auteurs présumés de tels faits de corruption passive ou active. Avant cette réforme, la jurisprudence exigeait que l'offre ou le don fussent antérieurs à l'acte ou à l'abstention sollicitée. La condition d'antériorité du pacte de corruption a ainsi été supprimée en 2000 : désormais, il sera possible de sanctionner toute remise, même postérieure à l'acte du fonctionnaire. En d'autres termes, avant la loi du 30 juin 2000, la jurisprudence exigeait qu'il y ait chronologiquement une offre ou un don fait à un fonctionnaire, suivi d'un acte accompli par le fonctionnaire. Depuis la loi 2000, peu importe que le don ou l'offre soit fait avant ou après l'acte (ou l'abstention) du fonctionnaire. De plus, selon Madame CARTIER, l'acte sanctionné étant la remise, " à tout moment " et " sans droit ", d'un " don ou d'un avantage ", le délai de prescription devrait commencer à courir à partir de la remise elle-même et non du pacte de corruption60.

La loi du 30 juin 2000 ne s'est pas seulement contentée de requalifier l'infraction de corruption. Elle a également défini de nouvelles infractions internationales de corruption, en application des Conventions précitées.

Les spécificités de la transposition française de la Convention de l'Union européenne, signée à Bruxelles le 26 mai 1997 et le protocole additionnel du 19 juin 1997 relatifs à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne.

Cette Convention oblige les États membres à incriminer tout acte de corruption *active* et *passive*⁶¹ des fonctionnaires nationaux et communautaires et organise la coopération des autorités nationales en ce domaine, " même en dehors des cas de fraude aux intérêts financiers de la Communauté "62. Ainsi, le nouvel article 435-1 du Code pénal introduit le délit de corruption passive impliquant :

- un fonctionnaire des Communautés européennes ;
- ou un fonctionnaire national d'un autre État membre de l'Union européenne ;
- ou un membre des institutions des Communautés européennes (c'est-à-dire : la Commission, le Parlement européen, la Cour de justice des communautés européennes, la Banque Européenne d'Investissements...).

Pour une analyse pertinente des apports et des lacunes de cette loi nouvelle, voir l'article de M. E. CARTIER et de C. MAURO, *La loi relative à la lutte contre la corruption de fonctionnaires étrangers (loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le Code pénal et le Code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption)*, in, *Rev. Sc. Crim.* (4), oct.-déc. 2000, p. 732 ss.

58. *Ibid.*, p. 732.

59. Alors que le projet adopté par le Sénat, ardent défenseur des intérêts économiques des entreprises françaises établies à l'étranger, ne comportait à l'origine aucune disposition relative à la corruption des fonctionnaires français, les députés ont finalement obtenu gain de cause. *Ibid.*, p. 741.

60. *Ibid.*, § 7, p. 742.

61. Alors que la Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 n'envisage que la corruption active de fonctionnaires étrangers. En effet, seuls les actes de corruption proposés directement aux agents publics étrangers par des opérateurs malhonnêtes seront réprimés. À l'inverse, les actes de corruption passive impliquant des agents publics étrangers ne seront pas réprimés.

62. Convention établie sur la base de l'article K 3, § 2, point c) du Traité sur l'Union européenne relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne du 26 mai 1997 (JOCE, n° C 195/2 du 25 juin 1997). *Ibid.* note n° 20, p. 741.

L'article 435-2 de ce Code définit, quant à lui, le délit de corruption passive des personnes susvisées. Les articles 435-1 et 435-2 du Code prévoient la même peine de 10 ans d'emprisonnement et une amende de 150 000 euros, tant pour le délit de corruption active que passive des fonctionnaires européens. Par ailleurs, le législateur a également réformé les règles de compétence internationale des Juridictions françaises. Ainsi, aux termes de l'article 689-8 du Code de procédure pénale (CPP), les Juridictions françaises peuvent connaître des infractions de corruption prévues par les articles 435-1 et 435-2 précités du Code pénal et de toute infraction portant atteinte aux intérêts financiers des Communautés européennes commises hors du territoire de la République :

- si leur auteur " se trouve en France " ⁶³, dès lors qu'elles ont été commises par un fonctionnaire communautaire ou par une personne appartenant à la fonction publique française (compétence universelle) ;
- si leur auteur est français (compétence personnelle active) ou si la victime est française (compétence personnelle passive).

En pratique, cette disposition devrait notamment permettre aux tribunaux français de poursuivre les actes de corruption d'un fonctionnaire communautaire ou d'un État membre de l'Union européenne, commis à l'étranger, pour le compte des entreprises ayant leur siège sur le territoire français (compétence territoriale) – la société mère française étant alors complice des actes de corruption commis à l'étranger. Selon Madame CARTIER, " si elle est discutée en droit international privé, la notion de nationalité des sociétés retrouve toute sa pertinence en droit pénal international. Dans ce domaine, la nationalité devrait notamment être déterminée selon le critère du siège social réel " ⁶⁴. Ainsi, l'intérêt majeur de cet article 689-8 du CPP résulte du fait que l'action judiciaire peut être directement enclenchée en France par les plaignants éventuels, sans qu'une décision définitive des Juridictions étrangères compétentes ait constaté l'infraction principale de corruption. Cette redoutable condition préalable, exigée par l'article 113-5 du Code pénal en cas d'actes de complicité accomplis en France de crimes ou de délits commis à l'étranger ⁶⁵, est en effet à l'origine du rejet de nombreuses plaintes. La justice locale des pays d'où provient le bois illégal n'étant pas en général, loin s'en faut, indépendante et impartiale, de nombreux plaignants se sont ainsi trouvés face à de véritables situa-

tions de déni de droit, en cas de refus des Juridictions étrangères en cause de statuer sur les

⁶³. Sur les difficultés d'application de cette condition de présence en France, voir la jurisprudence " *Javor et autres* " de la Chambre criminelle de la Cour de cassation, en matière de crimes contre l'humanité et de compétence universelle des Juridictions répressives françaises : *RGDIP* 1996-3.4, note Michel SASTRE, p. 1083 ss. La Cour de cassation a en effet décidé, dans cette affaire, que la Convention de New York de 1984 sur la prohibition de la torture ne pouvait s'appliquer, faute pour les parties de démontrer *l'existence d'indices* de la présence en France de criminels serbes. Les Juges ont donc fait porter la *charge de la preuve* de la présence en France des personnes visées par la plainte aux ressortissants bosniaques parties civiles, et en ont fait une condition de droit supplémentaire de leur *compétence*, en dépit du silence des articles 689-1 et suivants du Code de procédure pénale sur ce point. Ce faisant, la jurisprudence a " territorialisé " la compétence universelle des Juridictions françaises. Or il est fort à craindre, qu'*a fortiori* en cas d'actes de corruption passive ou active de fonctionnaires européens, cette interprétation jurisprudentielle soit transposable en la matière, étant rappelé que le Parquet de Paris en janvier 2000 avait accepté, après dépôt d'une plainte visant des présumés génocidaires rwandais, d'ouvrir une enquête, alors que la preuve formelle de leur présence sur le territoire français n'était pas apportée.

⁶⁴. *Op. cit.*, note n° 51, p. 749.

⁶⁵. Voir, *supra*, *Tableau récapitulatif des règles de compétence des Juridictions répressives françaises*, p. 25.

⁶⁶. Exemple " Le cas Rougier " – En février 2004, la Chambre de l'Instruction de la Cour d'appel de Paris a rendu un arrêt confirmant l'ordonnance d'irrecevabilité de la plainte avec constitution de partie civile déposée par 7 agriculteurs camerounais et les Amis de la Terre à l'encontre des dirigeants de la société SFID, société de droit camerounais, d'une part et à l'encontre de sa maison mère la société ROUGIER SA d'autre part. Cette plainte avait été déposée en mars 2002 du chef de destruction de biens appartenant à autrui, faux et usage de faux, escroquerie, recel et corruption de fonctionnaire. Le Procureur a estimé que les dispositions de l'article 113-5 du Code pénal ne permettaient pas la poursuite en France de quiconque comme complice en France d'une infraction commise à l'étranger, sans constatation de l'infraction par une décision définitive de la Juridiction étrangère. Autrement dit, dans la mesure où la filiale camerounaise n'avait pas été condamnée par les tribunaux nationaux, il était impossible de poursuivre son complice français. Les obstacles juridiques opposés à cette plainte qui constituait une première en France posent de manière criante l'inadaptation des dispositions du droit français avec la réalité de la délinquance internationale.

litiges dont elles étaient saisies. En outre, au titre de la compétence personnelle des Juridictions françaises, des entreprises étrangères ayant versé des commissions illicites à l'étranger pourront être poursuivies en France dès lors que des entreprises françaises auront été victimes d'une exclusion des marchés en cause.

De même, le principal verrou posé par les articles 113-6, 113-7 et 113-8 du Code pénal – en cas de délits commis à l'étranger par un auteur français ou par un auteur étranger à l'encontre d'une victime française – pour filtrer les plaintes des plaignants n'est pas requis par l'article 689-8 du CPP. En effet, la requête préalable du ministre public n'est pas requise par cet article pour fonder la compétence du Juge français, en cas de délits de corruption de fonctionnaires européens. Cette avancée est salutaire en la matière car, lorsque les intérêts économiques des entreprises françaises sont en jeu, le risque encouru par les plaignants éventuels de rejet de leur plainte par le parquet n'est pas à sous-estimer. En effet, le Sénat⁶⁷ n'est pas la seule institution française à envisager, dans ce cas, que de telles poursuites sont inopportunes. Cet article 689-8 du CPP permet néanmoins d'établir largement la compétence des tribunaux français pour la corruption des fonctionnaires communautaires, ce qui n'est pas prévu pour les infractions de corruption de fonctionnaires étrangers issus de la Convention de l'OCDE.

En dehors des difficultés susmentionnées relatives à la mise en œuvre de la compétence universelle des Juridictions françaises, ces dispositions ne peuvent cependant, à elles seules, résoudre toutes les difficultés liées à la dimension internationale de l'infraction.

La Convention du 26 mai 1997 oblige en effet les États à coopérer de façon effective à l'enquête, mais ne prévoit aucune disposition particulière en ce domaine. Par exemple, il ne sera pas toujours possible de recueillir des éléments de preuve ou de faire exécuter la sanction à l'étranger – la France n'ayant toujours pas, à ce jour, ratifié la Convention de La Haye du 13 novembre 1991 sur l'exécution des condamnations pénales étrangères qui prévoit l'obligation, pour les États parties, de faire exécuter les amendes prononcées à l'étranger à l'encontre d'une personne morale ayant son siège ou disposant de biens sur leur territoire.

Les spécificités de la transposition française de la Convention de l'OCDE du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions internationales.

Les lacunes de la Convention de l'OCDE et de la loi française de transposition du 30 juin 2000, sont inversement proportionnelles aux avancées réalisées par la Convention de l'Union européenne en matière de corruption d'agents publics étrangers. Outre le fait, déjà mentionné, que la Convention de l'OCDE ne réprime que les actes de *corruption active* proposés à des agents publics étrangers (article 435-3 du Code pénal) ou à des magistrats étrangers (article 435-4 du Code pénal) – les actes de corruption passive commis par les personnes visées n'étant pas sanctionnés – le domaine de l'incrimination de corruption active de fonctionnaire étranger est beaucoup plus limité que celui prévu pour les fonctionnaires communautaires. En effet, tout acte de corruption d'un fonctionnaire européen est sanctionné, alors que seuls les actes de corruption commis " *en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou un autre avantage indu dans le commerce international* " doivent être condamnés au titre des articles 435-3 et 435-4 du Code pénal⁶⁸. De surcroît, la notion " d'avantage indu " n'étant pas définie par le législateur français, la question s'est posée de savoir selon quelle loi le caractère indu de l'avantage devait être établi.

S'appuyant sur les commentaires relatifs à la Convention de l'OCDE, le rapport du Sénat⁶⁷ rappelle que de nombreuses législations étrangères tolèrent ou admettent les pratiques de corruption liées

67. Rapport fait le 2 février 2000 par J. Balarello, au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, modifiant le Code pénal et le Code de procédure pénale et relatif à la lutte contre la corruption. Pour des extraits de ce rapport, Voir le commentaire précité du Professeur Cartier sur la loi du 30 juin 2000, *op. cit.*, note n° 38, p. 745.

68. Selon la doctrine, cette différence d'incrimination serait due au fait qu'alors que le droit communautaire a pour objet de protéger le principe de *bonne administration publique*, la Convention de l'OCDE n'aurait pour ambition que de préserver la moralité du commerce international et la *libre concurrence* sur les marchés internationaux.

au commerce international et préconise, par conséquent, de considérer que l'infraction de corruption active ne sera pas constituée lorsque l'avantage est permis ou requis par *la loi, la réglementation ou la jurisprudence du pays de l'agent public étranger* !!!

Cette interprétation semble pourtant en contradiction avec le principe de droit pénal international, précédemment évoqué, de l'application par le Juge pénal français de la *lex fori*. Selon la doctrine, "*force est toutefois de constater que la loi américaine a adopté cette approche : en vertu du International Anti-Bribery Act de 1988, modifié en octobre 1998, les entreprises échappent en effet à la sanction si la loi écrite étrangère du fonctionnaire ne retient pas la responsabilité pour les actes commis*"⁶⁹.

Par ailleurs, en matière de compétence internationale des Juridictions répressives françaises, le législateur n'a prévu aucune règle de compétence particulière. Le droit commun s'applique donc avec tous les filtres, verrous et conditions préalables posés par les articles 113-5, 113-6, 113-7 et 113-8 précités du Code pénal. En vertu du principe de compétence territoriale, les Juges français pourront dès lors poursuivre les actes de corruption de fonctionnaire étranger dès lors que la promesse ou la remise de don ou d'un avantage a eu lieu en France. En revanche, selon la doctrine, il est plus douteux que l'on puisse localiser en France l'infraction, par le seul effet anticoncurrentiel, des entreprises françaises ayant été exclues d'un marché étranger. Si cette solution est admise aux États-Unis, elle doit a priori être exclue en France. En conséquence, "*la localisation des victimes ne devrait pas avoir d'influence sur la localisation territoriale de l'infraction, alors qu'elle permet d'établir la compétence universelle des tribunaux français en cas de corruption des fonctionnaires communautaires*"⁷⁰.

On remarquera également l'absence d'un critère de rattachement territorial propre aux *personnes morales*, rattachement pourtant suggéré par une doctrine influente en matière de corruption internationale⁷¹. La Convention de l'OCDE n'oblige en effet pas les États parties à introduire la responsabilité pénale des personnes morales. Or, la compétence française aurait néanmoins pu être établie à partir de la localisation du siège de la personne morale en France. À défaut, pour établir, en l'espèce, la compétence des Juridictions répressives françaises, il faudra donc prouver que les dirigeants de l'entreprise en cause ont fait des promesses ou donné des ordres de versement à partir de la France. À n'en pas douter, la preuve

de ces faits sera impossible à rapporter, dans la plupart des cas. Certes, lorsque l'infraction de corruption aura été commise à l'étranger pour le compte d'une entreprise dirigée par des ressortissants français, la compétence des Juridictions françaises pourra être établie sur le fondement du principe de la compétence personnelle active, sous réserve néanmoins que cette infraction soit sanctionnée par la loi du pays où les faits ont été commis et que la plainte de la victime soit précédée d'une requête préalable du ministère public.

En bref, le délit de corruption d'agents public étranger ne semble pas à même, aujourd'hui, de constituer un outil efficace de répression indirecte des importations illicites de bois en France.

Recommandations

Il serait nécessaire de réformer le dispositif législatif français afin, d'une part, d'en améliorer la lisibilité — nul n'étant censé ignorer la loi — et d'autre part, de renforcer la répression des importations illicites de bois.

Dans ces conditions, il apparaît approprié de prévoir à l'échelon français ce qui suit :

- Conformément aux recommandations du Groupe de travail sur la corruption dans le cadre de transactions internationales (CIME) du 22 janvier 2004, relatives au rapport français (phase 2), les examinateurs "*recommandent aux autorités françaises de faciliter la poursuite sur plainte des victimes des infractions de corruption d'agents publics de tout État étranger sur la même base que celle prévue pour la corruption d'agents publics français*". Autrement dit, il est recommandé au législateur français de permettre aux victimes de se constituer partie civile sans que le...

69. Voir W. GOSENS, *National and International Anti-Bribery Regulations : Practical Implications for Multinational Companies and Compliance Programs*, in, *RDAI* 1999.19 ss, *spec.*, p. 30 ss.

70. Pour les mêmes raisons, il faut également exclure la compétence personnelle passive des Juridictions pénales françaises, selon Madame M. E. CARTIER, *op. cit.*, § 19, p. 750.

71. P. BERNASCONI, *Les infractions transfrontières : terrorisme, trafic de stupéfiants, délits financiers*, in, M. DELMAS-MARTY (dir.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, Ed. Economica, 1993, p. 75 ss, *spec.*, p. 85 ss.

Parquet ne puisse s'y opposer et ce afin d'éviter que ne se développe " le germe du risque de pressions sur le parquet de Paris en vue d'obtenir le classement de dossiers au nom des intérêts économiques de la France ".

■ De plus, les examinateurs principaux recommandent que " des mesures soient prises en vue d'allonger dans des proportions appropriées le délai de prescription applicable à l'infraction de corruption d'agents publics étrangers afin de garantir une poursuite efficace de l'infraction et de faciliter la réponse aux demandes d'extradition "72.

En outre, les examinateurs expriment des doutes quant à l'efficacité de la compétence personnelle sur ce délit du fait de la subordi-

nation des poursuites au dépôt d'une plainte de la victime ou d'une dénonciation officielle préalable, ainsi qu'au vu de la nature de l'infraction en cause et des réticences que peuvent avoir certaines autorités étrangères à dénoncer les agissements de leurs propres agents publics. Le législateur français devrait corriger les règles de procédure pénale applicables en la matière, afin de renforcer les moyens d'action et de favoriser l'accès à la justice des victimes d'agissements d'entreprise françaises ou de leurs filiales, qui auront tenté en vain de solliciter les Juridictions locales territorialement compétentes, sans que le Parquet n'ait le monopole des poursuites.

IV Passation des marchés publics

Au sein de l'UE, les marchés publics représentent plus d'un milliard d'euros / an (soit 14 % du PIB de l'UE). Le fait de " *verdir* " les achats de produits en bois pourrait donc contribuer efficacement à la lutte contre l'importation illicite de bois sur le territoire de l'UE.

1 Les dispositions du droit communautaire

La modernisation et la simplification des textes concernant les procédures de passation de marchés publics sont aujourd'hui à l'étude au sein de l'UE. Elles sont actuellement régies par quatre directives relatives aux achats de fourniture, de services et de travaux et, pour la dernière, aux secteurs spéciaux que sont l'eau, le transport, l'énergie et les télécommunications. D'autres directives sont à l'étude. On rappellera à ce propos ce qui est écrit sur ce point par le rapport de l'organisation FERN : " *Les différentes étapes du processus d'approvisionnement dans le cadre d'achats publics permettent aux acheteurs de spécifier que les produits forestiers proviennent de sources légales et durables. Les règles de l'Union européenne (récemment réformées après adoption de nouvelles directives relatives aux passations de marchés publics) et l'accord sur les marchés publics (AMP) de l'OMC permettent le " verdissement " des approvisionnements* ".

La Commission Européenne a émis quelques propositions, mais l'environnement y apparaissait

comme tout à fait accessoire. En effet, celles-ci n'abordaient que timidement sa prise en compte, principalement par le biais des critères d'attribution dont la liste indicative intègre les caractères environnementaux d'un produit ou service, tout en énonçant explicitement l'obligation d'un lien direct avec l'objet du marché, ce qui tend à neutraliser de fait ces critères environnementaux.

Le projet de directive " secteurs classiques " permet en principe d'intégrer l'environnement à tous les stades de la procédure de marchés publics, depuis la définition du besoin jusqu'à l'attribution du marché. Toutefois, il n'est absolument pas acquis, dans l'état actuel du texte, que les critères environnementaux puissent être utilisés de façon significative, par exemple pour la certification forestière au stade des critères de choix73.

72. Dans la mesure où bien souvent les faits de corruption ne peuvent être découverts que tardivement, en raison de l'opacité qui les entoure, on peut raisonnablement considérer que les principes édictés par la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation qui prévoient que, s'agissant du délit d'abus de bien social, le point de départ de la prescription, est retardé au jour où le délit était révélabl, du fait de la dissimulation avec laquelle il a été commis, devraient s'appliquer intégralement aux faits de corruption.

73. cf. Étude du Ministère de l'Écologie et du Développement durable (MEDD), *Achats publics certifiés : que permettent les règles en vigueur ?*, juin 2002, 14 p.

En décembre 2003, le Parlement et le Conseil ont proposé d'inclure dans un seul texte les dispositions existantes sur les secteurs généraux. Il est question également au niveau des secteurs spéciaux de mieux coordonner les différentes politiques.

Une récente jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (arrêt du 17 septembre 2003, Concordia) apporte de nouvelles opportunités en matière d'intégration de considérations environnementales dans les marchés publics. Dans son attendu de principe, la Cour indique que : " *lorsque le pouvoir adjudicateur décide d'attribuer un marché au soumissionnaire ayant présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, il peut prendre en considération des critères écologiques pour autant que ces critères sont liés à l'objet du marché* ". Il est certain que cette décision comme, c'est le cas en France, doit être considérée comme un encouragement à ce que le corpus juridique européen soit étoffé et précisé dans l'avenir comme les rédacteurs du présent rapport le préconisent.

Une direction semble être lancée. D'ailleurs la Commission européenne vient de publier des lignes directrices relatives aux procédures de passation de marchés respectueuses de l'environnement. Dans une communication interprétative (COM (2001)274 final)⁷⁴, la Commission explique comment les préoccupations liées à l'environnement peuvent être prises en compte à chaque étape de la procédure d'attribution des marchés.

La proposition de la Commission en vue d'un sixième programme d'action environnemental (voir IP/01/102) a identifié les achats publics comme un domaine disposant d'un potentiel considérable pour ce qui est de "verdir" le marché pour autant que les acheteurs publics utilisent la performance environnementale comme un de leurs critères d'achat. Cette communication contribuera à faire de cette initiative une réalité en identifiant clairement les options juridiques ouvertes aux acheteurs publics souhaitant s'engager dans cette voie.

2 Les dispositions du droit interne

Le Code des marchés publics français offre la possibilité de prévoir des conditions sociales ou environnementales obligatoires dans le cadre de l'exécution d'un marché public⁷⁵. Il a fait l'objet d'une révision en 2001 ainsi que le 10 janvier

2004 (décret n° 2004-15 du 7/01/2004 publié au JO du 8/01/2004). En 2001, le nouveau Code des marchés publics offrait la possibilité de prendre en compte des considérations environnementales telles que l'écocertification du bois principalement en amont de la procédure, au stade des critères de sélection des candidatures (conditions d'exécution). L'intégration de telles considérations plus en aval, au stade des critères de choix qui permet plus de souplesse puisque la collectivité acheteuse peut alors peser chaque critère par rapport à l'ensemble des autres et notamment du coût avant de choisir une offre, ne semble pouvoir être faite qu'avec la plus grande prudence.

On peut donc dégager deux grandes démarches :

- soit on élève le niveau des spécifications techniques : celui qui ne répond pas aux critères ne peut même pas postuler. L'inconvénient est de perdre de la lisibilité en éliminant rapidement des candidats ;
- soit on ne stipule rien dans les spécifications techniques et la sélection se fait plus en aval où la référence à l'exploitation durable se fait au niveau du critère d'attribution ;
- soit on recourt à un système mixte.

Les exigences environnementales sont prises en compte notamment par les dispositions des articles 14, 15 et 53 du nouveau Code des marchés publics.

■ Critères de sélection des candidatures (conditions d'exécution)⁷⁶

L'article 14 du Code des marchés publics précise que " *la définition des conditions d'exécution d'un marché dans le cahier des charges peut viser à promouvoir l'emploi de personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion, à lutter contre le chômage ou à protéger l'environnement* ". Ces conditions d'exécution ne doivent pas avoir d'effet discriminatoire à l'égard des candidats potentiels. Cet article offre de façon explicite la possibilité à la personne publique de prendre en compte des considérations d'intérêt général dont l'environnement dans les conditions

74. voir <http://sinap.eu.int:EN:pub/src/welcome.htm> sous " réglementation et guides pratiques ".

75. Voir ADEME – *Passeport Éco-produit*, 3^{ème} édition, Septembre 2003.

76. *La Douane – Instrument de la stratégie internationale* de Catherine TEULE-MARTIN.

d'exécution du projet de marché. L'utilisation de spécifications techniques peut permettre l'intégration de considérations environnementales au niveau des conditions d'exécution du marché. Les spécifications techniques détaillent les caractéristiques du marché de façon objective et mesurable. La référence possible aux écolabels est une spécification technique possible.

L'article 45 dispose " *des renseignements permettant d'évaluer les capacités professionnelles, techniques ou financières du candidat et des documents relatifs aux pouvoirs de la personne habilitée pour l'engager, et, en ce qui concerne les marchés passés pour les besoins de la défense, à sa nationalité. Au titre de ses capacités professionnelles peuvent figurer des renseignements sur le savoir-faire du candidat en matière de protection de l'environnement* ". L'article 45 autorise donc les acheteurs publics à examiner le savoir faire des candidats en matière de protection de l'environnement au travers de l'appréciation de leurs qualités techniques.

Les critères d'attribution

En ce qui concerne le critère de choix des offres, l'article 53 indique que " *pour attribuer le marché au candidat qui a présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, la personne publique se fonde sur divers critères variables selon l'objet du marché, notamment le coût d'utilisation, la valeur technique de l'offre, son caractère innovant, ses performances en matière de protection de l'environnement, le délai d'exécution, les qualités esthétiques et fonctionnelles, le service après-vente et l'assistance technique, la date et le délai de livraison, le prix des prestations* ". Cet article permet aux acheteurs publics de faire peser le critère environnemental par rapport à l'ensemble des autres critères de choix. Il devra néanmoins être lié à l'objet du marché, expressément mentionné dans l'avis de marché ou du cahier des charges et respecter les principes posés à l'article 1^{er} du Code. Comme pour les autres critères, ce critère ne devra pas être formulé de manière à donner un pouvoir discrétionnaire à l'acheteur public lors du choix de la meilleure offre.⁷⁷

L'article 53 permet une plus grande sécurité juridique sur la question des critères. Désormais on pourra fonder un recours sur cette base-là, même si de fait la règle était déjà appliquée. Ces outils permettent aux acheteurs publics de fixer eux-

mêmes le niveau d'exigence environnementale qu'ils souhaitent voir réaliser au travers de leurs marchés.

3 Recommandations

Dans ces conditions, il apparaît approprié de prévoir à l'échelon européen et à l'échelon français ce qui suit :

S'agissant de l'Union européenne

Les possibilités pour que les États membres de l'Union européenne mettent en application des politiques d'approvisionnement en bois respectueuses de l'environnement sont triples :

- I) Inclure " légal et durable " dans les conditions d'exécution ;
- II) Inclure " légal et durable " dans les caractéristiques techniques ;
- III) Inclure " légal et durable " dans les critères d'attribution. La nouvelle directive de l'Union européenne est, cependant, ambiguë concernant les deux dernières possibilités. Les autorités devraient indiquer, dans des termes qui pourraient être définis objectivement, ce qu'elles entendent par " légal et durable ".

S'agissant de la France

La France à l'instar des gouvernements du Royaume Uni et du Danemark devrait entreprendre des travaux pour définir ce qu'elle entend par bois " légal et durable ".

77. C'est une revendication importante des associations françaises et internationales de protection de l'environnement qui demandent qu'un plan gouvernemental impose la certification FSC (seule certification crédible actuellement disponible sur le marché) dans les marchés publics. Or l'article 53 du nouveau Code des marchés publics ouvre la voie à une telle perspective.

78. Voir étude FERN, Greenpeace, WWF – *Facing reality – How to halt the import of illegal timber in the EU* p. 16

Conclusion

Le dispositif légal français qui devrait permettre de réduire les importations de bois d'origine illégale est malheureusement totalement disparue. Les normes répressives de protection de la nature sont contenues dans différents codes (Code de l'Environnement, Code rural, Code de la consommation, Code des douanes, Code pénal). De plus, un nombre conséquent de textes réglementaires contradictoires définit par ailleurs des dérogations aux règles d'importation et d'exploitation de certaines espèces protégées. La multiplicité des intervenants chargés de faire respecter ces dispositions constitue un frein supplémentaire à la mise en œuvre des normes éparses applicables en la matière.

Par conséquent, il semblerait légitime de clarifier ces principes afin d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de la lutte contre les importations illicites de bois en France. Les règles de procédure pénale applicables en la matière doivent également être corrigées afin de renforcer les moyens d'action en matière de protection de la nature. Enfin, s'agissant d'infractions internationales, le législateur français devrait revoir les règles de compétence des Juridictions pénales françaises afin de permettre une meilleure répression des importations illicites de bois. En effet, rares sont les cas où les plaignants réussissent, dans ce genre d'affaires, à réunir suffisamment de preuves permettant de mettre en cause les opérateurs impliqués dans de tels trafics.

En outre, les Juges locaux des pays d'où provient le bois illicite sont, souvent, dépendants et partiaux — principalement pour cause de *corruption* — le salaire mensuel moyen d'un fonctionnaire local étant généralement très faible. Ainsi, dans les cas où les plaignants auront tenté en vain de solliciter les Juridictions étrangères territorialement compétentes, le législateur français devrait réformer les modalités d'accès à la justice pénale française, pour toutes les raisons évoquées précédemment. En effet, " le droit à un tribunal ", tel que défini par la Cour européenne des droits de l'Homme, concerne tous les individus qui relèvent de la Juridiction française, et par conséquent les victimes étrangères d'agissements mettant en cause des ressortissants français. En outre, l'imprécision des normes répressives françaises précitées en matière de protection de la nature heur-

te également le principe, résultant de la Déclaration française des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, de " *légalité des délits et des peines* ".

En raison de ce principe, seules les infractions *précisément prévues et réprimées par la loi* sont passibles de poursuites, la loi pénale étant de plus d'interprétation stricte.

Si la marge de manœuvre du législateur français semble étroite en matière de prévention des importations illicites de bois — la réglementation étant élaborée sur ce point, comme nous l'avons vu, aux niveaux international et communautaire — tout commande une réforme du dispositif *répressif* interne de lutte contre de telles infractions.

À l'instar des règles susmentionnées relatives à la lutte contre la corruption de fonctionnaires européens, telles que définies par la Convention de l'Union européenne de 1997, le législateur français devrait également permettre aux victimes d'importations illicites de bois d'avoir accès au Juge pénal, sans que le Parquet n'ait le monopole des poursuites.

On voit bien que, pour lutter contre l'importation illicite de bois, il convient d'envisager des réponses juridiques et judiciaires à la fois plurielles, et simultanément nationales et internationales, en veillant comme le suggère constamment Madame Mireille DELMAS-MARTY à éviter la moindre discontinuité entre le droit national et le droit international.

Au-delà des pouvoirs supplémentaires donnés notamment aux services des douanes, et au-delà de l'utilisation susceptible d'être faite de certaines des nouvelles dispositions du Code des marchés publics, reste qu'il apparaît indispensable que les victimes de l'exploitation illicite de bois puissent faire valoir leurs droits et par conséquent, au moins indirectement engager, dans certains cas et sous certaines conditions, l'action publique.

C'est le sens précisément d'une clarification, sinon d'un approfondissement des droits de certaines associations de protection de l'environnement qui, notamment quand elles sont agréées,



sont susceptibles, dans certains cas, de mettre en mouvement l'action publique. Chacun s'accorde à considérer que les actions de défense de l'environnement en France ne peuvent être menées devant les Juridictions françaises que s'agissant des atteintes à l'environnement commises dans le respect du principe de territorialité. Il n'est prévu nulle part, et la jurisprudence ne l'a pas dit clairement, qu'il existerait une prohibition leur faisant interdiction de mettre en mouvement l'action publique, et par conséquent de déposer plainte, s'agissant de graves atteintes à l'environnement qui seraient commises hors de France.

En tout état de cause la lisibilité de l'action des associations de protection de l'environnement, leur efficacité, eu égard aux contraintes nouvelles qu'impose la lutte contre les importations illicites de bois, justifieraient que la loi prévoie expressément qu'elles puissent déposer plainte s'agissant d'atteintes à l'environnement commises à l'étranger, sous conditions bien entendu, (sinon cela aboutirait à un véritable mécanisme de compétence universelle), soit que tout ou partie du bois ainsi exploité illicitement soit importé en France, soit que tout ou partie des responsables, de droit ou de fait, de l'exploitation illicite de ce bois soit français.

Une telle extension des pouvoirs de l'association n'aurait de sens que si, simultanément, la loi

pénale française, comme cela est préconisé, se dote d'instruments permettant de réprimer plus efficacement l'importation en France de bois illicite.

En 2004, la réforme du dispositif répressif français s'avère plus que jamais nécessaire, sous peine d'annihiler toute possibilité de lutte efficace contre les importations illicites de bois, en provenance de forêts tropicales non gérées de façon durable.

À l'aune des rapports du GAFI du 20 juin 2003 et du Groupe de travail sur la corruption du 22 janvier 2004, le législateur français devrait réformer de façon urgente le dispositif répressif.

Par conséquent, comme l'affirme à juste titre M.-C. Smouts dans son article " *Un monde sans bois ni loi* "79, la réforme des dispositifs internes répressifs des pays développés est la seule issue immédiate pour tenter d'enrayer de façon efficace les importations illicites de bois, en provenance des pays en développement. ■

79. SMOUTS M.-C., *Un monde sans bois ni lois : la déforestation dans les pays tropicaux*, Critique internationale n° 9, 2000.

Bibliographie

Manuels et Ouvrages généraux

- BERR C.-J., TREMEAU H., *Le droit douanier*, 5^{ème} édition, Ed. ECONOMICA, **2001**.
- BOISSON de CHAZOURNES L., DESGAGNE R., ROMANO C., *Protection internationale de l'environnement*, Préface de CONDORELLI L., Ed. A. Pedone, **1998**.
- BUTTOUD G., *Gérer les forêts de Sud : L'essentiel sur la politique et l'économie forestières dans les pays en développement*, Ed. l'Harmattan, Paris, **2001**.
- DELMAS-MARTY M., (dir.), *Quelle politique pénale pour l'Europe ?*, Ed. ECONOMICA, **1993**.
- GUIHAL D., *Droit répressif de l'environnement*, 2^{ème} édition, Ed. ECONOMICA, **2000**.
- KISS A., BEURIER J.-P., *Droit international de l'environnement*, de, 2^{ème} édition, Ed. Pédone, **2000**.
- ROBERT J.-H., REMOND-GOUILLOUD R., *Droit pénal de l'environnement*, Ed. Masson, **1988**.
- SUDRE F., *Droit international et européen des droits de l'homme*, 5^{ème} édition, **2001**, Ed. PUF.
- SMOUTS M.-C., *Forêts tropicales, jungle internationale. Les revers d'une écopolitique mondiale*, Paris, Presses de Science Po, **2001**.
- TEULE-MARTIN C., *La Douane, Instrument de stratégie internationale*, Ed. ECONOMICA, **1995**.

Articles et ouvrages périodiques

- *Protection pénale de la nature*, par LITTMANN-MARTIN M.-J., in, *Juris classeur Pénal, Lois Pénales Annexes 3, Environnement, Fasc. 10*, **1992**.
- *Les paiements illicites dans le commerce international et les initiatives pour les combattre*, par YANNACA-SMALL C., in, *AFDI*, **1994**.
- *La protection des espèces menacées d'extinction : un rôle méconnu des douanes*, par TREMEUR M., in, *Rev. Dr. Rur.* **1997**.
- *Les politiques forestières*, coll. " Que sais-je ? ", par BUTTOUD G., Puf, Paris, **1998**.
- *National and International Anti-Bribery Regulations : Practical Implications for Multinational Companies and Compliance Programs*, par GOOSSENS, W., in, *RDAI* **1999**.
- *La loi relative à la lutte contre la corruption de fonctionnaires étrangers (loi n° 2000-595 du 30 juin 2000 modifiant le Code pénal et le Code de procédure pénale relative à la lutte contre la corruption)*, par CARTIER M.-E., MAURO C., in, *Rev. Sc. Crim. (4)*, **oct.-déc. 2000**.
- *Commerce international du bois tropical et protection de l'environnement : chronique d'une scission annoncée ?*, par PACTH L., in, *RGDIP mars* **2001**.
- *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, in *Monde européen et international*, par MALJEAN-DUBOIS, S., (dir.), *Centre d'Etudes et de Recherches Internationales et Communautaires (CERIC)*, Université d'Aix-Marseille III, *La Documentation Française*, Paris, **2002**.
- *La forêt : un espace aux utilités multiples*, par BUTTOUD G., in, coll. *Les études de la documentation française*, Paris, **2003**.

Rapports et études

- *No Timber Without Trees : Sustainability in the tropical forest*, par POORE, D., Earthscan, London, **1989**.
- *Le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, modifiant le Code pénal et le Code de procédure pénale et relatif à la lutte contre la corruption*, par BALARELLO J., pour *La commission des Lois constitutionnelles, de législation du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale*, **février 2000**.
- *La protection de la forêt tropicale à travers la lutte contre l'exploitation, l'utilisation et la commercialisation du bois illégal*, par PACHT L., Les Amis de la Terre, **juillet 2000**.
- *Environmental Outlook*, OCDE, Paris, **2001**.
- *Controlling imports of illegal timber : options for Europe*, par BRACK D., MARIJNISSEN C., OZINGA S., pour le *Royal Institute of International Affairs* et *FERN*, **décembre 2002**.
- *Application des règlements forestiers, gouvernance et échanges commerciaux (FLEGT), Proposition relative à un plan d'action de l'Union européenne*, Communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil , Bruxelles, **le 21 mai 2003**, COM (2003)251 final.

Ressources Internet :

1) Institutions nationales et organisations internationales :

- <http://www.douane.gouv.fr>
- <http://www.cites.org>
- <http://www.fao.org>
- <http://www.banquemondiale.org>
- http://europa.eu.int/comm/index_fr.htm
- <http://www.oecd.org>

2) Associations et organisations non gouvernementales :

- <http://www.amisdelaterre.org>
- <http://www.fern.org>
- <http://www.riia.org/sustainabledevelopment>