

LUTTE CONTRE LES IMPORTATIONS DE BOIS

D'ORIGINE ILLÉGALE

Quelles mesures pour l'Europe ?



**THE ROYAL INSTITUTE OF
INTERNATIONAL AFFAIRS**

Royal Institute of International Affairs
FERN

**LUTTE CONTRE LES IMPORTATIONS DE BOIS D'ORIGINE
ILLEGALE :
QUELLES MESURES POUR L'EUROPE ?**

Préparé par

Duncan Brack, Directeur, Programme de développement durable, RIIA

Chantal Marijnissen, Chargée du commerce, FERN

Saskia Ozinga, Directeur, FERN

Décembre 2002

FERN promeut la conservation et l'utilisation durable des forêts, et le respect des droits des peuples des forêts par les politiques et les pratiques de l'UE.

www.fern.org (email: info@fern.org)

20 Avenue des Celtes

1040 Bruxelles

Belgique

The Royal Institute of International Affairs (Chatham House) est un institut indépendant de recherche qui promeut l'étude rigoureuse des enjeux internationaux. RIIA n'exprime pas ses propres opinions; les opinions exprimées dans ce rapport relèvent uniquement de la responsabilité des auteurs.

www.riia.org/sustainabledevelopment (email: sustainable-development@riia.org)

10 St James's Square

Londres SW1Y 4LE

Royaume-Uni

Auteurs: Duncan Brack, Chantal Marijnissen, Saskia Ozinga

Éditeurs: Jess Wenban Smith et Siobhan Vitelli

Décembre 2002

Ce rapport est basé en partie sur quatre études de pays : la France par Frédéric Castell, l'Allemagne par Jutta Kill, le Royaume-Uni par Duncan Brack, et les Pays-Bas par Wolfgang Richert.

Les auteurs voudraient remercier les personnes suivantes pour leurs commentaires des versions préliminaires de ce rapport: John Bazill, Jon Buckrell, Kevin Gray, John Hudson, Roy Jones, David Kaimowitz, Christa Licher, Ed Matthew, Andrew Mitchell, Neil Scotland, Hugh Speechly, Rod Taylor et Matthew Wenban Smith. Il n'en demeure pas moins que les opinions exprimées dans ce rapport relèvent uniquement de la responsabilité des auteurs.

FERN remercie la Section de gestion de l'hébergement et de l'espace du Ministère néerlandais de l'environnement pour son soutien financier. Cette traduction est le produit d'un projet financé par le département de Développement International du Royaume Uni (DfID) au profit des pays en voie de développement. Programme de recherche forestière ZF0190.

Préface de David Kaimowitz

Partout dans le monde, le public commence à prendre conscience de l'ampleur et de la sévérité des conséquences négatives des activités forestières illégales. L'exploitation illégale des forêts porte non seulement atteinte à l'environnement mais l'évasion fiscale pratiquée par les sociétés forestières prive également les gouvernements de milliards d'Euros en revenus, la corruption et l'impunité aux poursuites judiciaires associées affaiblissent l'autorité de la loi, et dans plusieurs pays les revenus créés par les activités forestières illégales ont financé des conflits violents. De toute évidence, il faut agir.

Dans ce rapport, les mesures que pourraient prendre la Commission Européenne et les Etats membres pour traiter ce problème ont été définies par un ensemble d'experts parmi les plus informés. Ils se sont concentrés principalement sur le commerce, la finance et la passation de marchés mais ont également abordé le renforcement des pouvoirs institutionnels nationaux dans les pays en développement. Les outils spécifiques potentiels sont examinés individuellement, avec une analyse de leurs avantages et de leurs inconvénients, et des aspects pratiques de leur application. Ces experts en arrivent à la conclusion que la législation et les mécanismes existants constituent des moyens d'action possibles, si la Commission et les Etats membres s'y appliquent vigoureusement, mais que de nouvelles législations sont nécessaires.

Ce rapport démontre bien la nécessité, pour assurer l'autorité de la loi, d'appliquer la législation forestière existante, et dans un même temps reconnaît clairement l'imperfection d'une grande partie de cette législation et le besoin de réforme. Dans de nombreux pays, les lois ayant trait aux forêts contiennent des clauses contradictoires, alourdissent excessivement l'administration, exercent une discrimination contre les communautés locales et la micro gestion des forêts et ne garantissent pas la gestion durable de celles-ci. Par conséquent, l'application de la loi doit se concentrer sur les violations responsables des plus fortes atteintes à l'environnement, et aux communautés locales, et de la plus grande perte de revenus pour les gouvernements. Ces efforts doivent impérativement être accompagnés par des réformes de la législation forestière.

Un autre point clé soulevé par ce rapport est le rôle important que pourraient jouer les instruments financiers en matière de contrôle des activités forestières illégales. Les activités forestières illégales les plus destructrices impliquent très souvent des moyennes ou grandes entreprises. Dans le monde actuel, les institutions financières et les investisseurs sont indispensables à la recherche de capitaux et à la gestion des fonds de ce type d'entreprise. Par conséquent, ces institutions financières et les investisseurs touchent souvent, à leur insu, des revenus d'origine criminelle et se rendent ainsi complices d'actes criminels. De plus, l'implication possible de ces entreprises dans des activités illégales est une source de risques financiers pour les banques et les investisseurs qui les financent. Banques et investisseurs peuvent donc devenir de puissants moteurs de changement en prenant conscience de ces problèmes et de l'intérêt qu'ils ont à les résoudre.

Ce rapport nous montre clairement que nous avons encore beaucoup à apprendre. Il ne suffit pas de mettre davantage de ressources à la disposition de ceux qui doivent appliquer la loi. Il faut identifier ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, rassembler et analyser les données pertinentes, et apprendre en agissant. Ce rapport constitue une importante étape de cette démarche.

David Kaimowitz, Directeur, Center for International Forestry Research (CIFOR)

Table des Matières

<u>PRÉFACE DE DAVID KAIMOWITZ</u>	3
<u>RÉSUMÉ</u>	7
<u>Historique</u>	7
<u>L'illégalité en ligne de mire</u>	7
<u>La promotion des produits légaux sur les marchés</u>	9
<u>Le contrôle des sources d'investissement</u>	9
<u>Nouvelles approches</u>	10
<u>Questions pratiques et conditions</u>	11
<u>Conclusion</u>	11
1 <u>INTRODUCTION</u>	13
2 <u>L'ILLÉGALITÉ EN LIGNE DE MIRE</u>	18
2.1 <u>Introduction</u>	18
2.2 <u>Législation relative à la marchandise volée, à la fraude et à la contrefaçon</u>	18
2.3 <u>Législation relative au blanchiment de capitaux</u>	21
2.4 <u>CITES</u>	24
2.5 <u>La Convention de l'OCDE de lutte contre la corruption</u>	27
2.6 <u>Modification du comportement des entreprises multinationales : principes directeurs de l'OCDE</u>	29
3 <u>PROMOTION DE PRODUITS LÉGAUX SUR LES MARCHÉS</u>	33
3.1 <u>Introduction</u>	33
3.2 <u>Certification</u>	33
3.3 <u>Passation de marchés publics</u>	36
3.4 <u>Les initiatives de l'industrie</u>	38
4 <u>CONTRÔLE DES SOURCES D'INVESTISSEMENT</u>	41
4.1 <u>Introduction</u>	41

4.2	<u>Agences de crédit à l'exportation</u>	41
4.3	<u>Les banques et autres sources d'investissement</u>	43
4.4	<u>Les assureurs</u>	45
5	<u>CADRES GLOBAUX</u>	47
5.1	<u>Introduction</u>	47
5.2	<u>Forums internationaux</u>	47
5.3	<u>Enseignements à tirer des systèmes internationaux d'octroi de permis</u>	51
6	<u>NOUVELLES APPROCHES</u>	55
6.1	<u>Introduction</u>	55
6.2	<u>Accords bilatéraux</u>	56
6.3	<u>Contrôle des importations : un système d'octroi de permis pour l'UE</u>	58
6.4	<u>Contrôle des importations : les enseignements du <i>US Lacey Act</i></u>	61
7	<u>ASPECTS PRATIQUES ET CONDITIONS</u>	64
7.1	<u>Introduction</u>	64
7.2	<u>Définition de la légalité</u>	64
7.3	<u>Identification et suivi de la production légale</u>	66
7.4	<u>Renforcement des capacités dans les pays producteurs et surveillance indépendante</u>	69
7.5	<u>Implications pour l'OMC</u>	71
	<u>ANNEXE 1: ELÉMENTS D'UNE PROPOSITION DE RÈGLEMENT DE L'UE</u>	77
	<u>ANNEXE 2: CONTRÔLE DE LÉGALITÉ</u>	83

Résumé

Ce rapport concerne la lutte contre les importations dans le territoire de l'UE de bois et de produits à base de bois acquis illégalement, et présente une série de recommandations aux institutions de l'Union Européenne (UE) et aux gouvernements des Etats membres de l'UE.

Il identifie la législation existante qui pourrait servir au contrôle des importations; il étudie les moyens de promouvoir des produits légaux sur le marché et de contrôler les flux d'investissements vers les activités forestières potentiellement illégales ; il passe en revue les cadres légaux globaux existants et applicables; il analyse les nouvelles approches en cours de discussion, notamment la possibilité d'une nouvelle législation européenne – législation qui mettrait en place un système d'octroi de permis pour du bois légal, permettant ainsi aux Etats membres d'empêcher l'importation de bois acquis illégalement et examine les questions pratiques à résoudre, notamment les systèmes d'identification.

Historique

L'ampleur du phénomène d'exploitation forestière illégale suscite depuis quelques années une préoccupation croissante. Elle a d'ailleurs été un sujet de discussion dans de nombreux forums internationaux, dont notamment le G8 et le Sommet mondial pour le développement durable. Cette prise de conscience est due d'une part à la multiplication des preuves de destruction de forêts et donc aux pertes lourdes en revenus gouvernementaux. D'autre part, elle est le fruit de l'importance croissante accordée par la politique internationale à la "bonne gouvernance". Enfin, elle reflète le rôle important qu'on reconnaît aux pays consommateurs dans la mesure où ils sont créateurs d'une demande pour les produits illégaux.

Le contrôle efficace de l'exploitation forestière illégale nécessitera des actions dans de nombreux domaines politiques: promotion de la bonne gouvernance, lutte contre la corruption, réforme agraire, réforme de la politique industrielle et fiscale, assistance au développement, et ainsi de suite. Ce rapport aborde avant tout le contrôle des importations dans l'UE de bois produit illégalement. L'UE étant la plus grande importatrice du monde, des actions décisives visant l'exclusion des produits illégaux des marchés européens devraient constituer une preuve de volonté politique et en même temps encourager la poursuite de cette démarche dans une arène plus vaste.

Pour les Etats membres de l'UE, le contrôle des importations doit se faire au niveau européen. En effet, le marché unique européen a créé une zone de libre-échange sans frontières intérieures de plus la politique commerciale internationale relève exclusivement de la compétence de l'UE, les Etats membres individuels ne pouvant pas ériger isolément des barrières commerciales.

L'illégalité en ligne de mire

Il semble évident que l'entrée et la vente de produits illégaux sur les marchés de l'UE devraient être interdites. Aux niveaux de l'UE et de ses Etats membres, un certain nombre de lois et règlements existants pourraient s'appliquer à ce problème, notamment la législation existante relative aux marchandises volées, à la fraude, à la contrefaçon, au blanchiment de capitaux et à la

corruption, ainsi que la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (connue par son sigle CITES).

La marchandise illégale

Chaque Etat membre de l'UE possède une législation concernant les marchandises volées, qu'il s'agisse de vente ou d'achat. Dans la plupart des états membres, cette législation s'applique aux marchandises volées à l'étranger – autant d'outils légaux permettant d'arrêter les importations de bois provenant de zones protégées ou de terres dont il a été légalement reconnu que les droits fonciers appartiennent à des peuples indigènes. Nous recommandons que :

- Les gouvernements de l'UE aident les gouvernements des pays producteurs, ou encore les peuples locaux possédant des titres fonciers, à instituer des poursuites judiciaires. L'issue positive d'une seule affaire importante pourrait opérer un effet d'avertissement considérable. Dans certains cas, un gouvernement d'un pays producteur pourrait être en mesure d'instituer une affaire au nom des communautés locales. L'issue positive d'une seule affaire importante pourrait opérer un effet d'avertissement considérable.

Le blanchiment de capitaux

Chaque pays dispose de législation relative au blanchiment de capitaux – en d'autres termes, l'écoulement de revenus d'origine criminelle. Si la législation des Etats membres établissait le caractère criminel de l'exploitation forestière illégale et du commerce de bois acquis illégalement, les revenus de ces activités pourraient alors - à condition qu'ils aient été déposés ou utilisés au sein de l'UE - être soumis à la législation relative au blanchiment de capitaux. Le fait que ces activités elles-mêmes puissent avoir lieu à l'étranger ou impliquer des personnes non-ressortissantes de l'UE n'est pas pertinent. Une troisième Directive de la CE relative au blanchiment de capitaux est prévue d'ici trois ans. Nous recommandons que:

- Puisqu'il est probable que, dans la troisième Directive relative au blanchiment de capitaux, les Etats membres élargissent la liste d'infractions, il importe que : 1) les gouvernements s'assurent que l'exploitation forestière illégale figure bien dans la définition révisée; et 2) le fardeau de la preuve soit modifié afin que les banques soient contraintes de déclarer toutes les activités pouvant leur paraître suspectes sur la base de l'information à leur disposition.
- Les gouvernements de l'UE informent et conseillent les institutions susceptibles de manipuler les revenus d'origine criminelle – banques, comptables, avocats etc. – que leurs clients impliqués dans le secteur forestier, en particulier dans les pays où l'exploitation illégale est répandue, sont susceptibles de recourir au blanchiment de capitaux.
- Chaque Etat membre de l'UE évalue comment sa législation nationale relative au blanchiment de capitaux peut se prêter à la lutte contre les importations illégales; il semble que la législation du Royaume-Uni s'y prête déjà.

CITES

La Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (connue par son sigle CITES) constitue un cadre international existant applicable au contrôle du commerce de bois d'origine illégale, même si elle ne comprend qu'un nombre limité d'espèces d'arbres. Nous recommandons que :

- Une approche plus cohérente de validation des permis d'exportation CITES au point d'importation soit adoptée – s'il le faut à travers un amendement au Règlement de l'UE. Cet amendement devrait définir les conditions qui justifieraient la demande, par les autorités importatrices, d'informations supplémentaires quant à la validité des permis d'exportation.
- Les gouvernements essaient d'inscrire davantage d'espèces dans les annexes de CITES, et devraient encourager les pays producteurs à inscrire davantage d'espèces dans l'Annexe III de CITES.

Les Principes directeurs de l'OCDE

Les Principes directeurs de l'OCDE à l'adresse des entreprises multinationales peuvent s'avérer pertinents, même s'ils ne sont contraignants que pour les gouvernements signataires et non pour les entreprises. Nous recommandons que :

- Les Points de Contact Nationaux promeuvent et évaluent l'utilisation des Principes directeurs par les sociétés forestières basées dans leurs pays (en prenant en compte les opérations de ces sociétés à l'étranger). Les résultats de ces évaluations doivent être mis à la disposition du public.

La promotion des produits légaux sur les marchés

La part de marché des produits dont la production légale a été établie de façon certaine peut être multipliée par toute une gamme de mesures politiques qui existent déjà ou qui peuvent être développées. Nous recommandons que :

- Les programmes de certification des forêts opérationnels au sein de l'UE soient encouragés à exiger le respect des lois et règlements forestiers et à disposer d'un système crédible pour l'identification et la surveillance de la chaîne traçabilité.
- Tous les Etats membres de l'UE adaptent leurs politiques de passation des marchés publics de façon à ce qu'elles incorporent des critères de légalité et de durabilité.
- La proposition actuelle de Directive de l'UE sur la passation des marchés publics soit modifiée afin de clairement préciser que les critères de légalité et de durabilité sont valables aussi bien au moment de l'offre qu'à celui de l'adjudication.

Le contrôle des sources d'investissement

Des fonds publics et privés provenant de l'UE constituent une source de capitaux pour de nombreuses sociétés d'exploitation forestière et d'autres secteurs de l'industrie forestière dans les pays producteurs. Étant donné la nature illégale d'une grande partie de cette activité, il est inévitable qu'une proportion de ces fonds soutienne l'illégalité. Nous recommandons que :

- Les gouvernements de l'UE s'assurent d'une part que la législation européenne régulant le secteur financier et protégeant les droits sociaux ou environnementaux soit efficacement

appliquée à toutes les opérations et à tous les projets financés et assurés par les agences européennes de crédit à l'exportation (ACE) ; et que, d'autre part, les ACE appliquent les meilleures pratiques environnementales et sociales disponibles à toutes leurs opérations.

- Les législateurs du secteur financier européens mettent en place des directives spécifiques aux activités du secteur forestier. Ces directives devraient imposer aux sociétés désirant se procurer des fonds sur les marchés financiers de l'UE qu'elles divulguent les risques potentiels liés aux activités forestières criminelles. Ceci devrait encourager toutes les institutions financières de l'UE à adopter des politiques et directives spécifiques pour l'investissement dans le secteur forestier.
- Les gouvernements de l'UE devraient encourager les assureurs et souscripteurs maritimes à adopter et mettre en vigueur des règles strictes retirant toute assurance aux navires transportant du bois d'origine illégale.

Nouvelles approches

Les démarches identifiées ci-dessus sont autant de moyens de réduire l'amplitude de l'exploitation forestière illégale et l'importation de bois d'origine illégale au sein de l'UE; cependant aucune d'entre elles ne prend directement pour cible ces activités illégales. Par conséquent, nous considérons que de nouvelles approches sont nécessaires. Nous recommandons que :

- L'UE négocie une série d'accords bilatéraux ou régionaux avec autant de pays producteurs et exportateurs que possibles. Le modèle du Protocole d'accord entre le Royaume-Uni et l'Indonésie peut servir de modèle adaptable aux données locales. Ces accords devraient s'axer autour d'un système de contrôle de légalité, géré de façon indépendante dans le pays producteur.

Il est impossible, toutefois, de contrôler les importations au sein de l'UE sans une nouvelle législation de l'UE. Nous recommandons que :

- L'UE établisse un système d'octroi de permis pour l'importation de bois et de produits à base de bois semblable en principe (mais différent sur des points de détail) aux approches adoptées par CITES, et par le Processus de Kimberley sur les diamants de conflit.

Il faudrait que ce nouveau Règlement définisse le type de commerce à contrôler (pénétration de marchandises pour la libre circulation, pour le transit, etc.); le type de produits à contrôler; les états dont les exportations seraient contrôlées; la nature de la preuve de production légale exigée; et les autorités compétentes pouvant émettre et vérifier les permis. Les agences en douane ont déjà l'habitude de tels systèmes (par exemple, sous CITES). La mise en oeuvre d'un nouveau Règlement ne devrait pas poser trop de problèmes, même si, évidemment, des capacités supplémentaires seront nécessaires.

Cependant, il est fort probable que certains pays producteurs ne voudront pas adhérer à de tels accords avec l'UE. Afin donc de créer une défense supplémentaire contre les importations de bois d'origine illégale, nous recommandons que :

- Le nouveau Règlement de l'UE contienne une clause décrétant l'illégalité de l'importation, de l'exportation, du transport, de la vente, de la réception, de l'acquisition, et de l'achat de bois produit en violation des lois de pays étrangers.

Questions pratiques et conditions

Pour que les mesures ébauchées ci-dessus soient efficaces un certain nombre de questions pratiques doivent être abordées. Nous recommandons que :

- Toute action entreprise par les gouvernements de l'UE prenne en compte les causes sous-jacentes de l'exploitation forestière illégale, et mesure les difficultés inhérentes à la définition de ce qui est légal et à la conciliation de légalité et équité. En l'absence d'une telle prévoyance, la prise de mesures sévères et isolées pourrait se solder par l'aggravation de la situation.
- L'UE soutienne et facilite la réalisation par les gouvernements des pays producteurs d'évaluations détaillées des systèmes existants de chaîne de traçabilité. Par ailleurs, il faudrait définir et développer de tels systèmes aux niveaux régionaux et nationaux.
- Les gouvernements de l'UE soutiennent et facilitent les activités de surveillance indépendante menées par les communautés locales et les ONG locales et nationales et, à défaut, par les ONG internationales.
- Une aide au renforcement des capacités pour la conception et la mise en place de systèmes de contrôle de légalité soit fournie. Pour cela, certaines réformes légales dans les pays producteurs pourront s'avérer nécessaires. Il est essentiel que toutes les parties prenantes participent aux processus.
- Une aide au renforcement des capacités soit fournie aux agences en douane des pays producteurs, notamment pour la mise en place de partenariats de coopération et d'échange de données avec les agences en douane de l'UE.
- Les implications de toute mesure restrictive du commerce au niveau de l'OMC soient prises en compte. Les systèmes d'autorisation du commerce que nous envisageons sont axés autour d'accords bilatéraux entre l'UE et les gouvernements des pays producteurs, et ne devraient pas avoir d'implications au niveau de l'OMC. Néanmoins, il serait utile que les négociateurs de l'UE soulèvent le problème au sein des discussions commerciales de l'OMC, et promeuvent la prise de conscience et la discussion de ces questions.

Conclusion

Les institutions de l'UE et les gouvernements de ses Etats membres disposent donc d'une grande panoplie de mesures. Inévitablement, la complexité et les implications, les ressources nécessaires (financières, humaines et temporelles) et les résultats de ces mesures varient considérablement. Compte tenu de la disponibilité toujours limitée de ressources, ce sont les actions suivantes qui sont considérées comme prioritaires :

- L'adoption d'une nouvelle législation de l'UE interdisant la pénétration dans l'UE de bois produit illégalement ; cette législation devrait établir des systèmes d'identification de production légale dans les pays producteurs (avec leur accord), et exiger la présentation au point d'importation vers l'UE de documents prouvant la légalité de production.
- La mise à disposition d'une assistance au renforcement des capacités des pays en développement pour la mise en place de systèmes de contrôle de légalité et la réforme de leurs secteurs forestiers, et peut-être aussi de leur droit forestier.
- L'utilisation de la politique de passation des marchés publics pour l'acquisition de produits légaux et durables, excluant ainsi le bois d'origine illégale d'une grande part du marché.
- La réglementation des sources de financement de l'industrie forestière, pour détourner les flux d'investissement des activités potentiellement illégales.
- Dans la mesure du possible, l'application au bois d'origine illégale de la législation existante relative à la marchandise illégale et au blanchiment de capitaux.

1 Introduction

Ce rapport s'intéresse à la lutte contre les importations de bois et de produits à base de bois acquis illégalement dans le territoire de l'UE, et présente une série de recommandations aux institutions de l'Union Européenne (UE) et aux gouvernements des Etats membres de l'UE. Il a été préparé conjointement par FERN, groupe de campagnes pour les forêts créé en 1995 qui s'intéresse principalement à l'UE, et par le Programme de développement durable du Royal Institute of International Affairs, un institut indépendant de recherche politique créé en 1920 pour stimuler le débat et la recherche sur les enjeux clés internationaux.

Le rapport est basé sur une série d'études de pays qui présentent chacune leur législation nationale pertinente ainsi que les mesures déjà en place et s'adressant à l'exploitation forestière illégale et aux importations de bois acquis illégalement. Les pays en question sont la France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Les études ont été préparées par Frédéric Castell des Amis de la Terre (France), Jutta Kill de FERN (Allemagne), Wolfgang Richert de Aidenvironment (Pays-Bas) et Duncan Brack du Royal Institute of International Affairs (Royaume-Uni).

L'ampleur du phénomène d'exploitation forestière illégale suscite depuis quelques années une préoccupation croissante. Elle a d'ailleurs été un sujet de discussion dans de nombreux forums internationaux, dont notamment le G8, le Sommet mondial pour le développement durable, la Convention sur la diversité biologique, l'Organisation internationale du bois tropical, et le Forum des Nations Unies sur les forêts. Cette prise de conscience est due en partie à une déforestation de plus en plus flagrante et à l'importante perte associée en revenus gouvernementaux. Elle est aussi en partie un fruit de l'importance croissante accordée par la politique internationale à la "bonne gouvernance". Finalement, elle est due également au fait de la reconnaissance croissante de la responsabilité des pays consommateurs dans la mesure où ils induisent la demande. Le financement de conflits armés dans certains pays, comme la République Démocratique du Congo, le Libéria et le Sierra Leone, avec les produits provenant d'activités forestières illégales est également source de préoccupation. L'encadré 1.1 (page suivante) synthétise nos connaissances sur l'ampleur du phénomène d'exploitation forestière illégale.

Un contrôle efficace de l'exploitation forestière illégale nécessitera des actions dans de nombreux domaines politiques: la promotion de la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, la réforme agraire, la réforme de la politique industrielle et fiscale, une assistance au développement, et ainsi de suite. Ce rapport aborde avant tout le contrôle des importations de bois produit illégalement dans l'UE. Cependant, nous reconnaissons que, à long terme, pour porter des fruits, l'action dans ce domaine doit s'accompagner de progrès dans de nombreux autres domaines. Il n'en demeure pas moins que l'UE est la plus grande importatrice du monde, et qu'une action décisive visant l'exclusion des produits illégaux des marchés européens devrait donc être l'expression d'une volonté politique et encourager la poursuite de cette démarche dans une arène plus vaste.

Pour les Etats membres de l'UE, le contrôle des importations doit se faire au niveau européen. En effet, le marché unique européen a créé une zone de libre-échange sans frontières intérieures. De plus, la politique commerciale internationale relève exclusivement de la compétence de l'UE, et les Etats membres individuels ne peuvent pas ériger isolément des barrières commerciales (excepté dans des circonstances inhabituelles et très restreintes comme l'existence de risques pour la santé).

Le contrôle des importations sur les marchés de l'UE de bois et produits à base de bois illégaux pose trois problèmes majeurs aux autorités européennes chargées d'appliquer la loi. Premièrement, se pose le problème de l'identification : dans la plupart des cas, une simple inspection ne permet pas d'établir si une cargaison de bois ou de produits à base de bois a été produite illégalement. Deuxièmement, la collaboration avec les autorités chargées de l'application de la loi dans les pays d'origine des produits est très souvent mauvaise ou inexistante. Troisièmement, il peut être difficile d'agir du fait d'une structure légale inadéquate ou qui prête à confusion. L'objectif de ce rapport est d'aborder tous ces facteurs.

Encadré 1.1 Croissance de l'exploitation forestière illégale et du commerce international de bois acquis illégalement

Il n'y a aucun doute ni sur l'ampleur du phénomène d'exploitation forestière illégale, ni sur ses incidences dévastatrices sur les forêts, les peuples des forêts et les économies des pays producteurs. Certaines estimations suggèrent que le commerce de bois d'origine illégale représente plus d'un dixième de l'ensemble du commerce global de bois, dont la valeur dépasse \$150 milliards par an.¹ Il est probable que plus de la moitié des activités d'exploitation forestière dans les régions particulièrement vulnérables – le Bassin Amazonien, l'Afrique centrale, l'Asie du Sud-est et la Fédération de Russie – soient illégales.²

Il y a exploitation forestière illégale lorsque du bois est récolté, transporté, acheté ou vendu en violation des lois nationales. La procédure utilisée pour la coupe peut elle-même être illégale, notamment si l'accès aux forêts est obtenu par des moyens corrompus, si aucune licence n'est obtenue avant l'extraction ou que l'on procède à l'extraction dans une zone protégée, si des espèces protégées sont abattues ou si la quantité de bois extraite dépasse les limites convenues. Il peut y avoir enfreinte de la loi lors du transport, telles que transformation ou exportation, fausses déclarations aux douanes, évasion de taxes ou de redevances. Il faut noter qu'il n'est pas toujours facile de distinguer ce qui est "illégal" de ce qui ne l'est pas (voir également l'encadré 7.1, page 55).

L'exploitation forestière illégale ne se limite pas aux pays du Sud. Cependant, la situation dans ces pays est plus problématique car leurs ressources sont limitées, les sociétés internationales qui investissent y sont d'autant plus puissantes que la société civile est plus faible. Les concessions forestières sont souvent allouées pour récompenser des alliés ou aboutir à des « protectorats ». Si elles bénéficient d'un « protecteur » puissant, les sociétés forestières peuvent contourner plus ou moins impunément les règlements nationaux. Les institutions forestières de l'état peuvent être capturées par la réglementation, et devenir les clients des intérêts industriels de l'élite au pouvoir, élite qui détient des concessions et abuse de ces pouvoirs pour transformer en propriété privée ce qui est un service public.

L'ampleur et la valeur du commerce illégal sont difficiles à évaluer, comme c'est le cas pour d'autres activités clandestines. Néanmoins, de vastes opérations illégales ont été découvertes

¹ *OECD Environmental Outlook* (Paris: OECD, 2001), p.re 122.

² Pour des précisions supplémentaires sur l'exploitation illégale, voir Duncan Brack et Gavin Hayman, *Intergovernmental Actions on Illegal Logging* (Royal Institute of International Affairs, mars 2001) et Duncan Brack, Gavin Hayman et Kevin Gray, *Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products* (Royal Institute of International Affairs, février 2002). Ces deux documents sont disponibles sur www.riia.org/sustainabledevelopment.

partout et à chaque fois que les autorités les ont recherchées. Ainsi, dans son bilan de 1999 concernant sa politique globale forestière, la Banque Mondiale constate que "les pays possédant des forêts humides tropicales continuent de les exploiter massivement, souvent de manière illégale et non-durable. Dans de nombreux pays, l'ampleur de l'exploitation illégale est proche de celle de la production légale. Dans d'autres encore, elle la dépasse de façon substantielle... [U]ne mauvaise gouvernance, la corruption et des alliances politiques entre certaines parties du secteur privé et l'élite dirigeante dans des contextes de faible capacité d'application de la loi aux niveaux local et régional, y ont tous contribué."³

Donnons quelques exemples. Une étude de l'industrie indonésienne du bois en 1998, réalisée conjointement par le Royaume-Uni et l'Indonésie, a suggéré que près de 40% du débit était illégal, d'une valeur dépassant \$365 millions.⁴ Plus récemment, des estimations issues d'une comparaison entre la récolte légale d'une part et la consommation intérieure et les exportations déclarées d'autre part ont suggéré que, d'une façon ou d'une autre, plus de 70% de l'exploitation forestière du pays était illégale⁵ De même, il se peut que plus de 80% de l'exploitation forestière dans le bassin Amazonien ne soit pas conforme à la législation.⁶ Une comparaison chiffrée entre importations et exportations, réalisée par le World Resources Institute pour la Birmanie en 1995, a révélé une sous-déclaration importante, représentant une valeur de \$86 millions en ressources perdues – soit l'équivalent de presque la moitié des recettes officielles du pays pour l'exportation de bois.⁷ Des études réalisées au Cambodge en 1997 par la Banque Mondiale ont suggéré que l'extraction illégale, d'une valeur de \$0.5–1 milliard, dépassant peut-être les 4 millions de m³, serait donc dix fois supérieure à la récolte légale.⁸ Si l'extraction se poursuit à ce rythme, il ne faudra que dix ans à partir de la naissance officielle de l'industrie pour épuiser les ressources forestières du pays.

De par son ampleur, l'abattage illégal entraîne des pertes substantielles en revenus dans de nombreux pays et peut gravement nuire à l'environnement. Elle menace également la diversité biologique, et, dans certains cas, viole les contrôles CITES. Un Comité sénatorial aux Philippines a estimé qu'au cours des années 80s, l'exploitation forestière illégale a engendré des pertes atteignant \$1.8 milliards par an.⁹ Le gouvernement indonésien a estimé en 2002 que les coûts associés à l'exploitation forestière illégale étaient de \$3 milliards par an¹⁰. Les recettes substantielles provenant de l'exploitation forestière illégale sont parfois utilisées pour financer des conflits nationaux et régionaux qu'ils exacerbent, comme c'est le cas au Cambodge, au Libéria et dans la République Démocratique du Congo.

Ce commerce illégal peut aussi distordre, pour plusieurs produits bois clés, l'ensemble du marché global. Cette distorsion entrave la gestion durable – qui, elle, doit assumer les coûts

³ World Bank, *Forest Sector Review* (New York: World Bank, 1999), p. xii.

⁴ Indonesia-UK Tropical Forestry Management Programme, *Illegal Logging in Indonesia*, ITFMP Rapport No. EC/99/03 (Jakarta, 1999).

⁵ Neil Scotland et Sabine Ludwig, *Deforestation, the Timber Trade and Illegal Logging* (papier préparé pour un atelier de la CE sur l'Application du droit forestier, la gérance forestière et le commerce, Bruxelles, 22–24 avril 2002).

⁶ *Ibid.*

⁷ *World Resources Institute, Logging Burma's Frontier Forests: Resources and the Regime* (Washington DC, 1997), p. 15.

⁸ *Global Witness, The Untouchables: Forest Crimes and the Concessionaires – can Cambodia afford to keep them?* (Londres: Global Witness, 1999).

⁹ Debra Callister, *Illegal Tropical Timber Trade: Asia-Pacific* (Cambridge: TRAFFIC International, 1992).

¹⁰ *Natural Resources and Law Enforcement in Indonesia* (ICG, décembre 2001).

supplémentaires qu'impliquent une bonne gestion et une déclaration fiscale exacte. Comme le constate la Banque Mondiale, "une exploitation forestière illégale très répandue décourage tout investissement visant à améliorer les pratiques d'exploitation ". C'est un exemple classique d'un échec concomitant des gouvernements et du marché.¹¹

Le rapport comporte sept parties, dont cette introduction constitue la première. Les Parties 2 à 4 s'intéressent à la panoplie d'outils politiques dont disposent déjà les institutions et gouvernements de l'UE, l'industrie et la société civile pour d'une part contrer l'importation de marchandise illégale sur les marchés de l'UE et d'autre part accroître la part du marché des produits dont la légalité a été établie de façon certaine. La Partie 2 s'intéresse aux lois applicables aux produits et comportements illégaux - notamment les lois relatives à la marchandise volée, à la fraude, au blanchiment de capitaux et à la corruption – ainsi qu'à la protection qu'accorde la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (connue sous son sigle CITES) aux espèces menacées d'extinction. La Partie 3 examine les moyens permettant de promouvoir les produits légaux sur les marchés, notamment la certification et la politique de passation des marchés publics, tandis que la Partie 4 s'intéresse aux moyens de contrôler les flux de capitaux vers les activités forestières potentiellement illégales. La Partie 5 examine les structures globales – accords et institutions – au sein desquels ces questions sont actuellement abordées, et tire des leçons d'institutions comparables.

La Partie 6 examine des nouvelles approches actuellement en cours de discussion, et propose des éléments pour une nouvelle législation au niveau de l'UE, avec notamment un système d'octroi de permis pour l'abattage légal. Finalement, la Partie 7 aborde quelques-unes des problèmes pratiques qui doivent être résolus correctement avant que toute restriction puisse être efficace.

Le rapport présente un grand choix de mesures possibles pour les institutions et les gouvernements des Etats membres de l'UE. Inévitablement, la complexité et les implications, les ressources nécessaires (financières, humaines et temporelles), et les résultats de ces mesures varient considérablement. Compte tenu de la disponibilité toujours limitée des ressources, ce sont les actions suivantes qui sont considérées comme prioritaires :

- L'adoption d'une nouvelle législation de l'UE interdisant l'entrée dans l'UE de bois produit illégalement ; lorsque c'est possible, cette législation devrait définir des systèmes d'identification de production légale dans les pays producteurs (avec leur accord), et exiger la présentation au point d'importation dans l'UE de documents prouvant la légalité de production.
- La mise à disposition d'une assistance au renforcement des capacités des pays en développement pour la mise en place de systèmes de contrôle de légalité ainsi que la réforme de leurs secteurs forestiers, éventuellement de leur législation forestière.
- L'utilisation de la politique de passation des marchés publics pour l'acquisition de produits légaux et durables, excluant ainsi le bois d'origine illégale d'une grande part du marché.
- La réglementation des sources de financement de l'industrie forestière, pour détourner les flux d'investissement des activités potentiellement illégales.

¹¹ World Bank, *Forest Sector Review*, p. 40.

- Dans la mesure du possible, l'application au bois d'origine illégale de la législation existante relative à la marchandise illégale et au blanchiment de capitaux.

2 L'illégalité en ligne de mire

2.1 Introduction

Il semble normal que des produits illégaux ne rentrent pas sur les marchés de l'UE et n'y soient pas vendus, et que des individus et entreprises opérant illégalement n'y puissent pas profiter du produit de leurs ventes. Un certain nombre de lois des Etats membres de l'UE s'appliquent, en principe, à ce problème. Dans cette partie du rapport, nous examinons la législation existante relative à la marchandise volée, à la fraude, à la contrefaçon et au blanchiment de capitaux. Nous nous intéressons également à trois accords internationaux pertinents et à leur mise en place. Ces accords sont la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (connue sous le sigle CITES), la Convention de l'OCDE de lutte contre la corruption et les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.

2.2 Législation relative à la marchandise volée, à la fraude et à la contrefaçon

Synthèse: Chaque Etat membre de l'UE dispose d'une législation relative à la marchandise volée, y compris l'achat ou la réception. Dans chacun des pays considérés pour cette étude, cette législation s'applique à la marchandise volée à l'étranger – autant d'outils légaux permettant donc d'arrêter les importations de bois provenant de zones protégées ou de terres dont il a été légalement reconnu que les droits fonciers appartiennent à des peuples indigènes. En principe, s'il y a récolte de bois dans ces zones, les lois sur la marchandise volée peuvent s'appliquer, en prenant pour cible soit l'importateur, soit le propriétaire.

Chaque Etat membre de l'UE dispose d'une législation relative à la marchandise volée, et dans tous les pays considérés,¹² cette législation s'applique à la marchandise volée à l'étranger. Ces lois diffèrent d'un Etat membre à un autre (précisions données ci-dessous). Dans la plupart des pays de l'UE, des poursuites criminelles peuvent être instituées contre toute personne manipulant de la marchandise volée dans le pays importateur. Afin de pouvoir appliquer ces lois au bois produit illégalement, ce bois doit être considéré comme "volé", ce qui dépendra de la législation pertinente du pays d'origine.

Dans ce contexte, il est probable que seule une partie du bois provenant d'exploitations illégales et pénétrant sur les marchés de l'UE puisse être considérée comme "volée". Ce pourrait être le cas, par exemple, pour du bois abattu sur des terres appartenant à des communautés locales n'ayant pas consenti à cet abattage ; ou encore pour du bois provenant de zones protégées ou des concessions d'autres sociétés. Cependant, la situation devient plus floue lorsqu'il s'agit d'exploitations qui dépassent leurs quotas ou qui violent des stipulations (telle que, par exemple, l'interdiction d'exploiter en zone escarpée), ou d'exportations de bois sans paiement des taxes.

Cependant, à notre connaissance, les différentes formes d'exploitation illégale dans les pays producteurs ne sont pas systématiquement étudiées. D'ailleurs, dans certains pays, la réalisation de

¹² La France, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

telles études est impossible du fait d'une législation mal rédigée ou portant à confusion. L'utilité potentielle des lois relatives à la propriété volée dans les pays importateurs est par conséquent difficile à évaluer.

- **En France**, un citoyen français peut être poursuivi en justice pour complicité d'un crime commis à l'étranger par un étranger.¹³ Cependant, l'infraction criminelle commise à l'étranger doit avoir été jugée et punie dans ce pays étranger. Par ailleurs, la décision d'intenter un procès n'appartient qu'au procureur public, ce qui impose une contrainte supplémentaire sur la poursuite judiciaire en France.¹⁴ Il semblerait que la législation relative au recel de marchandise volée soit plus flexible. En effet, cette loi stipule que toute personne recevant de la marchandise volée en France peut être poursuivie en justice même si la personne qui a volé, triché ou abusé de confiance n'est pas poursuivie dans le pays dans lequel le crime a été commis. La poursuite de l'affaire en justice n'est pas laissée à la discrétion du procureur. Cependant, le plaignant doit prouver qu'un crime, punissable au titre de la loi française et au titre de la loi du pays du crime, a effectivement eu lieu.
- **En Allemagne**, parmi les lois qui pourraient être utilisées pour lutter contre l'exploitation forestière illégale et le commerce connexe, figurent les législations qui concernent le vol,¹⁵ la détérioration de propriété,¹⁶ la fraude,¹⁷ le recel,¹⁸ la contrefaçon¹⁹, ainsi que la législation relative aux impacts potentiels sur les zones protégées.²⁰ Notons l'intérêt particulier de 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.
- **Aux Pays-Bas**, on considère que les lois relatives à la marchandise volée peuvent contribuer à la lutte contre l'exploitation forestière illégale. De la marchandise volée peut être confisquée, mais il faut d'abord prouver que la marchandise a effectivement été volée. Des informations sur le vol de marchandise circulent au sein du système d'information central des pays Schengen. Il serait peut-être utile d'évaluer les possibilités qu'offre ce système pour le bois volé.
- **Au Royaume-Uni**, la législation pertinente est le Theft Act 1968, qui s'applique également à la manipulation de marchandise volée à l'étranger. Si l'activité illégale a eu lieu à l'étranger, ce qui est fort probable dans le contexte de l'exploitation forestière illégale, il faut d'abord qu'une requête de saisie ait été faite dans le pays d'origine par une cour de justice ou autre entité investie de l'autorité. En outre, des poursuites doivent avoir été entreprises, ou une personne arrêtée pour l'infraction. L'application de cette législation dépend donc entièrement des activités des autorités chargées de l'application de la loi dans les pays producteurs. La possession de marchandise volée au Royaume-Uni ne constitue pas une infraction tant que la personne qui les possède peut prouver son ignorance du fait qu'elle a été volée. Cependant,

¹³ Article 113-5 du code pénal.

¹⁴ Article 113-6 du code pénal.

¹⁵ Diebstahl, §§ 242 StGB.

¹⁶ Sachbeschädigung

¹⁷ Betrug, §§ 259 StGB.

¹⁸ §§ 259StGB.

¹⁹ Urkundenfälschung, §§ 267StGB.

²⁰ (Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete, §§ 267StGB).

vendre cette marchandise à une tierce personne tout en sachant qu'elle a été volée constitue une infraction.

Dans la plupart des pays de l'UE, les poursuites judiciaires devant un tribunal civil peuvent constituer un moyen d'action alternatif pour les personnes ou organisations légalement propriétaires de la marchandise dans le pays d'origine.²¹ Une action peut être instituée contre l'armateur impliqué ou bien contre la personne qui a organisé l'expédition de marchandise volée, ou encore contre les deux. Si la cour juge en faveur du propriétaire légal, elle ordonnera la restitution de la marchandise, ou, si appropriée, l'attribution de dommages intérêts. L'avantage de cette démarche est qu'elle n'exige pas de preuve patente du vol (même s'il faut évidemment démontrer que la marchandise a été volée), et qu'elle évite donc l'implication de la police dans le pays d'origine. Cependant, pour assurer son efficacité, il faut prouver la légitimité du propriétaire du bois dans le pays d'origine. De plus, la cour peut refuser d'exercer sa juridiction si elle considère que les activités pertinentes se sont déroulées dans une juridiction étrangère, et que la plupart des preuves, notamment les témoins, s'y trouvent aussi.

Encadré 2.1 Elargissement potentiel de la définition de bois volé

Le cadre légal concernant la propriété et le droit à l'exploitation des forêts se trouve actuellement dans un stade de transition. Les communautés rurales et les peuples indigènes réussissent à imposer leur contrôle sur les terres boisées et possèdent ou gèrent officiellement maintenant plus de 25% des forêts tropicales du monde. Actuellement, du fait d'une décentralisation administrative récente et de reconnaissances gouvernementales de réclamations locales, les communautés indigènes et rurales possèdent (14%) ou gèrent officiellement (8%), près d'un quart des terres forestières des pays les plus boisés du Sud.²² Cette tendance va probablement en s'accroissant. Les peuples locaux et indigènes, qui sont nombreux à avoir déposé des réclamations de restitution de leurs droits fonciers, possèdent maintenant une part croissante des forêts du monde. Par conséquent, le champ d'application potentiel de la législation relative à la marchandise volée s'élargit. Dans plusieurs cas de contestation gouvernementale de droits fonciers, des décisions récentes de la cour – dont la dernière en date a été arrêtée à Suriname en septembre 2002 – ont ordonné l'arrêt de l'exploitation forestière de la part des gouvernements ou des sociétés impliquées jusqu'à la résolution des litiges.²³ L'exploitation forestière de ces terres serait donc considérée illégale.

L'importation de marchandise volée ne constitue pas en soi une infraction douanière. Cependant, si la marchandise a été acquise malhonnêtement, elle est probablement décrite inexactement dans la documentation qui l'accompagne. Une description inexacte constitue une infraction douanière, ce qui autorise les agences douanières à saisir la marchandise – à condition, bien sûr, qu'ils puissent prouver l'inexactitude de la description.

Recommandations :

- Les gouvernements de l'UE aident les gouvernements des pays producteurs, ou encore les peuples locaux ou indigènes possédant des titres fonciers, à instituer des poursuites judiciaires. L'issue positive d'une seule affaire importante pourrait opérer un effet d'avertissement considérable.

²¹ D'après la loi anglaise, au titre du délit civil d'appropriation illicite

²² CIFOR et Forest Trends, *Making Markets Work for Forest Communities* (2002).

²³ Malaisie et Indonésie. *EU Forest Watch*, Issue 63, mai 2002.

- Dans le cadre de la collaboration plus étroite entre les agences de douane que nous envisageons (voir la Partie 7), la police d'état et/ou les agences en douane des membres de l'UE pourraient mettre en place des systèmes de collaboration avec leurs homologues dans certains pays producteurs clés et évaluent les possibilités d'une action conjointe.

2.3 Législation relative au blanchiment de capitaux

Synthèse: Chaque pays dispose d'une législation relative au blanchiment de capitaux – ou écoulement de revenus d'origine criminelle. Cette législation pourrait être d'une grande efficacité contre le problème de l'exploitation forestière illégale ; encore faut-il que sa définition soit suffisamment large.

Si la législation des Etats membres établissait le caractère criminel de l'exploitation forestière illégale et du commerce de bois acquis illégalement, les produits de ces activités pourraient alors - à condition qu'ils aient été déposés ou écoulés au sein de l'UE - être soumis à la législation relative au blanchiment de capitaux. Le fait que les activités elles-mêmes puissent avoir lieu à l'étranger ou impliquer des personnes non ressortissantes de l'UE n'est pas pertinent.

Aucun pays de l'UE n'a essayé, à ce jour, de recourir à cette législation pour s'attaquer au problème de l'exploitation forestière illégale. Les gouvernements devraient avertir les banques, les avocats, les experts-comptables, etc. de l'éventualité que des clients impliqués dans le secteur forestier, en particulier dans les pays où l'exploitation illégale est répandue, se livrent au blanchiment de capitaux.

Le blanchiment de capitaux consiste à retraiter les revenus d'origine criminelle pour en masquer l'origine illégale. C'est l'expansion du commerce illégal de stupéfiants qui a suscité un développement de la législation nationale permettant aux autorités de lutter contre le blanchiment de capitaux et de saisir les revenus générés par des activités criminelles. Du fait d'une prise en compte accrue de la criminalité internationale organisée et, particulièrement au cours des derniers mois, du terrorisme international, la portée de la législation relative au blanchiment de capitaux s'est étendue.

La première Directive de la CE sur le blanchiment de capitaux date de 1991.²⁴ Cette Directive ne s'appliquait qu'aux produits des infractions liées au trafic de stupéfiants. Une deuxième Directive fut adoptée en décembre 2001²⁵ pour étendre la portée de la législation de 1991. Cette nouvelle Directive oblige les Etats 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 Etat membre aux fins de la présente directive*". Cette Directive entrera en vigueur en juin 2003.

Cette Directive étend les exigences d'identification des clients, de leur comptabilité et de la déclaration des transactions suspectes, qui étaient précédemment limitées au secteur financier, à une série d'activités et de professions non financières vulnérables aux agissements des blanchisseurs d'argent, dont les experts-comptables et commissaires aux comptes, les agents immobiliers, les notaires et les avocats.

²⁴ Directive 91/308/EEC.

²⁵ Directive 2001/97/EC.

Les membres de l'UE se sont engagés à mettre en place d'ici trois ans une troisième Directive qui élargira probablement encore davantage la portée de cette législation. On espère que cette nouvelle Directive responsabilisera davantage les banques, qui se verront contraintes de "déclarer toutes les activités pouvant paraître suspectes, sur la base des informations à leur disposition" au lieu de "déclarer toutes les activités considérées suspectes". Plusieurs Etats membres ont déjà intégré de telles stipulations dans leur législation actuelle.

Pourrait-on utiliser la législation relative au blanchiment de capitaux pour saisir les revenus provenant de l'exploitation forestière illégale?

Comme expliqué ci-dessus, les revenus provenant d'une activité pourraient être saisis si l'activité en question est illégale selon la loi de l'UE ou des Etats membres, et si les revenus en question ont été déposés ou écoulés au sein de l'UE. Le fait que l'activité puisse avoir lieu à l'étranger ou impliquer des personnes non ressortissantes de l'UE n'est pas pertinent. Cela est dit explicitement dans la nouvelle Directive, dans l'Article 1 qui précise : "Il y a blanchiment de capitaux même si les activités qui sont à l'origine de la marchandise à blanchir sont exercées sur le territoire d'un autre Etat membre ou sur celui d'un pays tiers".

Or, pour que la législation relative au blanchiment de capitaux puisse être appliquée, l'exploitation forestière illégale doit être considérée comme une "activité criminelle". La définition d'"activité criminelle" est du ressort des Etats membres. Cependant, elle comprend bien la corruption, la fraude, et toute infraction susceptible de générer des revenus substantiels et passible d'une peine d'emprisonnement sévère. Les institutions susceptibles de manipuler des revenus d'origine criminelle – c'est-à-dire les banques, les experts-comptables, les avocats, etc. – devraient être averties de l'éventualité que des clients impliqués dans le secteur forestier, en particulier dans ces pays où l'exploitation forestière est illégale, se livrent au blanchiment de capitaux.

Cette Directive, ainsi qu'une grande partie de la législation des états, exige de ces institutions qu'elles communiquent aux autorités leurs doutes concernant leurs clients. En effet, les banques sont à l'heure actuelle la principale source de ce type de renseignements. Il est probable, cependant, que beaucoup de ces institutions ne mesurent pas l'ampleur des activités criminelles dans le secteur forestier. Aussi, les Etats membres de l'UE devraient-ils les en informer et les conseiller.

Cependant, pour les infractions commises à l'étranger, l'action entreprise au titre de la législation relative au blanchiment de capitaux exigera, si elle doit porter des fruits, une coopération étroite avec les autorités chargées de l'application de la loi et avec les autorités judiciaires du pays d'origine – coopération qui peut parfois faire défaut. Contrairement aux lois sur la marchandise volée, ce sont les états importateurs, et non les pays d'origine, qui définissent ce qui est entendu par "criminel".

- **Le Royaume-Uni**, selon l'avis général, applique le plus sévèrement la Directive de l'UE. Selon le Proceeds of Crime Act, adopté en juillet 2002, la définition formelle du "blanchiment de capitaux" prend pour cible les revenus provenant de toute activité criminelle, c'est-à-dire de toute "conduite qui a) constitue une infraction dans l'ensemble du Royaume-Uni ou b) constituerait une infraction dans l'ensemble du Royaume-Uni si elle y était commise" – ce qui comprend l'exploitation forestière illégale. Cette loi confère également des pouvoirs d'investigation supplémentaires à la police et aux agences en douane, et met en place une nouvelle Agence de recouvrement des actifs (Assets Recovery Agency) pour renforcer le pouvoir des autorités à recouvrer les revenus engendrés par des activités criminelles, quelle que

ce soit la façon dont ils sont écoulés. Elle permet également une poursuite civile contre les revenus d'origine criminelle en l'absence d'une condamnation pénale. Les institutions réglementées sont obligées de disposer de systèmes capables de détecter le blanchiment de capitaux et de communiquer leurs doutes aux autorités chargées de l'application de la loi. Il deviendrait difficile pour les sociétés impliquées dans l'exploitation forestière illégale de faire passer des fonds par le Royaume-Uni si les institutions financières du pays étaient conscientes de se rendre coupable d'une infraction relevant du blanchiment de capitaux. Le Proceeds of Crime Act pourvoit à la saisie temporaire ou définitive de revenus d'origine criminelle dès le début d'une investigation.

- **En Allemagne**, la position du gouvernement est de ne pas considérer l'exploitation forestière illégale comme une infraction pertinente au titre de la législation relative au blanchiment de capitaux, étant donné qu'en Allemagne ce type d'activité est négligeable. Cette position a vraisemblablement empêché jusqu'ici une analyse plus profonde du potentiel qu'offre la législation relative au blanchiment de capitaux dans la lutte contre l'exploitation forestière illégale. La réaction du gouvernement suggère également que les infractions à la législation traitant de marchandise volée (vol, recel) et de fraude pourraient être considérés comme une infraction donnant lieu au blanchiment de capitaux.²⁶

Le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), créé en 1989 par le G7, développe et promeut des politiques au niveau national et international pour lutter contre le blanchiment de capitaux. Il surveille l'élaboration de systèmes efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux dans ses pays membres, examine les techniques de blanchiment, et promeut l'adoption et l'application de contre-mesures contre le blanchiment de capitaux dans les pays non-membres. Les *Quarante recommandations* du GAFI constituent une feuille de route compréhensive pour la lutte contre le blanchiment de capitaux : elles couvrent la juridiction pénale et l'application de la loi, le système financier et à sa réglementation, et à la coopération internationale. Sur la base de ces recommandations, chaque membre du GAFI s'est engagé politiquement à combattre fermement le blanchiment de capitaux.

Le GAFI publie également chaque année une liste noire des "États et territoires non-coopérants dans la lutte contre le blanchiment", dont les systèmes de lutte sont défectueux, ou qui refusent leur coopération. En juin 2002,²⁷ quatre états producteurs de bois figuraient sur cette liste: l'Indonésie, les Philippines, la Russie et la Birmanie.

Recommandations:

- Puisqu'il est probable que, dans la troisième Directive relative au blanchiment de capitaux, les États membres élargissent la liste d'infractions, il importe que : 1) les gouvernements s'assurent que l'exploitation forestière illégale fasse partie de la définition révisée; 2) la charge de la preuve soit déplacée, contraignant les banques à déclarer toutes les activités pouvant leur paraître suspectes sur la base de l'information à leur disposition.
- Les gouvernements informent et conseillent les institutions susceptibles de manipuler des revenus d'origine criminelle – c'est-à-dire les banques, les experts-comptables, les avocats, etc.

²⁶ §§261 StGB.

²⁷ Voir www.fatf-gafi.org/NCCT_en.htm

– quant à l'éventualité que les clients impliqués dans le secteur forestier, en particulier dans ces pays où l'exploitation forestière est illégale, se livrent au blanchiment de capitaux.

- Le blanchiment de capitaux figure à l'ordre du jour des discussions actuelles entre pays consommateurs et producteurs de bois portant sur les forêts, l'application du droit forestier et la gestion des forêts.

2.4 CITES

Synthèse: CITES est actuellement l'unique accord légal international qui puisse être utilisé pour contrôler partiellement le commerce de bois provenant d'exploitations forestières illégales. C'est également l'unique accord qui ait été utilisé par certains Etats membres pour arrêter l'importation de bois acquis illégalement. Par conséquent, les principaux avantages qu'il présente, sont donc qu'il existe déjà, et qu'il est largement, quoique imparfaitement, appliqué. Le traité a pu prévenir l'extinction de certaines espèces menacées, cependant son fonctionnement efficace souffre de ses faiblesses en matière de contrôles des permis d'exportation. Il semble improbable que son champ d'application puisse être élargi pour permettre l'inclusion d'un volume important du commerce international en essences de bois. Cependant, ce traité peut et doit être utilisé en tant que mesure de sécurité pour la protection d'espèces individuelles d'arbres menacées.

L'objectif de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (connue sous le sigle CITES) de 1973 est de protéger les espèces menacées de la surexploitation en contrôlant le commerce international à travers un système de permis d'importation et d'exportation. Les espèces sont inscrites dans différentes listes. L'Annexe I comprend toutes les espèces menacées d'extinction. L'Annexe II comprend les espèces qui, bien que n'étant pas nécessairement menacées d'extinction actuellement, pourraient le devenir si le commerce des spécimens de ces espèces n'est pas soumis à une réglementation stricte. Et finalement, l'Annexe III comprend les espèces qu'une partie juge nécessaire à soumettre à une réglementation, afin d'empêcher ou de restreindre leur exploitation, et dont la restriction du commerce nécessite la coopération d'autres parties. Les amendements aux Annexes I et II sont appliqués par la Conférence des parties, tandis que les parties étatiques peuvent elles-mêmes placer des espèces sur l'Annexe III.

- Pour les espèces de l'Annexe I, le commerce ne doit pas se faire au détriment de la survie de l'espèce et sa principale raison d'être ne doit pas être commerciale. Tout commerce de spécimens de ces espèces nécessite des permis d'exportation et d'importation. Des certificats sont également exigés pour la réexportation des spécimens.
- Le commerce des spécimens de l'Annexe II est permis s'il ne porte pas atteinte à la survie de l'espèce. Un permis d'exportation est exigé, et doit être présenté aux autorités douanières de l'état importateur.
- Pour le commerce des spécimens de l'Annexe III, il est exigé que l'organe de gestion de l'état exportateur émette un permis d'exportation. Les importateurs doivent vérifier que la cargaison est accompagnée d'un permis d'exportation, si celle-ci provient d'un état ayant inscrit l'espèce en question dans l'Annexe III, ou d'un certificat d'origine, si elle provient d'un autre état.

Un pays peut formuler une réserve au sujet d'une espèce spécifique inscrite. Cette réserve doit être formulée soit au moment de devenir partie à CITES, soit lors de l'amendement des Annexes par la Conférence des parties.

Au niveau de l'UE, CITES est appliqué par le Règlement 338/97. Ce Règlement de l'UE se conforme dans l'ensemble aux exigences de CITES, mais couvre davantage d'espèces. Ces espèces sont inscrites dans quatre Annexes. L'Annexe A comprend toutes les espèces de l'Annexe I de 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 CITES, certaines espèces de l'Annexe III et certaines espèces qui ne figurent pas dans CITES. L'Annexe C comprend toutes les autres espèces de l'Annexe III de CITES. Et, finalement, l'Annexe D comprend les espèces de l'Annexe III de CITES au sujet desquelles un ou plusieurs Etats membres de l'UE ont formulé une réserve, ainsi que certaines espèces ne figurant pas dans CITES.

Les restrictions sur l'importation des espèces des Annexes A et B sont plus strictes que celles exigées par CITES : des permis d'importation sont exigés pour toutes les espèces inscrites (CITES exige des permis d'exportation uniquement pour les espèces de son Annexe II), et des exigences supplémentaires sont formulées concernant les conditions de transport et de stockage. Pour les espèces des Annexes C et D, une notification d'importation – déclaration signée par l'importateur – ainsi que des conditions spécifiques de transport sont exigées. Pour les essences de bois, les listes de l'UE sont identiques à celles de CITES.

Les faiblesses de CITES

Une des principales faiblesses de CITES est le fait que les permis d'exportation et d'importation acquièrent une valeur, ce qui favorise la fraude, le vol et la corruption. En théorie, avant d'émettre un permis d'exportation, l'Organe de gestion de l'état exportateur doit s'assurer que les lois de l'Etat pour la protection de la faune et de la flore n'ont pas été enfreintes lors de l'acquisition du spécimen. Cependant, en pratique, cette exigence est souvent négligée du fait de la corruption et/ou du manque de moyens.

L'absence de confrontation des documents entre eux constitue la deuxième faiblesse de CITES. Le Centre de Surveillance Continue de la Conservation Mondiale de la Nature du PNUE surveille le commerce légal effectué sous le contrôle de CITES, et à ce titre reçoit des copies de tous les permis d'exportation et d'importation émis. Parfois, une simple inspection des permis met en évidence une fraude. Cependant, CITES ne dispose pas d'un système compréhensif et indépendant permettant de surveiller et de contrôler l'émission et l'utilisation des permis et d'en centraliser les données.

La troisième faiblesse de CITES réside dans l'impossibilité de comparer documents et cargaison. Il n'est possible d'inspecter physiquement qu'une minime fraction de l'énorme volume de marchandises que représente le commerce international. Par ailleurs, en ce qui concerne particulièrement CITES, l'identification correcte, dans une cargaison illégale, d'environ 25 000 espèces inscrites dans les annexes comporte des difficultés évidentes.

Une analyse des importations d'acajou en direction des Etats-Unis en 1997–98²⁸ (l'acajou étant l'espèce la plus vendue parmi toutes les espèces inscrites dans les listes CITES), a révélé que plus de

²⁸ Arthur G. Blundell, *Mahogany: Unregulated Trade* (US EPA, 2000).

25% des importations de bois scié (d'une valeur annuelle de plus de \$17 millions) étaient illégales. Ce chiffre ne comprend pas le commerce non déclaré à la douane américaine. La valeur réelle est donc probablement beaucoup plus élevée.

La question de la validité des permis d'exportation se pose en particulier depuis quelques mois au sujet des importations d'acajou d'Amérique (à grandes feuilles) en provenance du Brésil. Cette espèce figure à l'Annexe III de CITES, et, en 2001, le gouvernement brésilien en a interdit l'abattage et l'exportation. L'exportation de cargaisons en direction de l'Europe et de l'Amérique du Nord a néanmoins continué au cours des premiers mois de 2002. Les cargaisons atteignant les Etats-Unis, le Canada, et un certain nombre de pays de l'UE, dont l'Allemagne, les Pays-bas et la Belgique, ont été saisies par les autorités en attendant de plus amples investigations. En mars, la Commission Européenne a conseillé aux Organes de gestion de l'UE de ne pas accepter d'importations d'acajou brésilien étant donné l'existence de doutes bien fondés sur leur légalité.

Le gouvernement du Royaume-Uni a, néanmoins, refusé d'agir. Le procès intenté par la suite par Greenpeace contre le Royaume-Uni a d'une part mis en doute la validité des permis d'exportation émis, et a d'autre part tenté d'établir dans quelles conditions les autorités de l'état importateur pourraient justifier le retardement des expéditions et exiger des informations supplémentaires sur la validité des permis d'exportation. Malgré sa demande que l'affaire soit examinée par la Cour d'Appel, Greenpeace n'obtint pas gain de cause : dans une décision rendue le 25 juillet 2002, deux juges sur trois ont conclu que la possibilité de remise en question par les pays importateurs de la validité des permis d'exportation serait source d'une trop grande incertitude pour le commerce international – et cela même si la validité de certains permis était incertaine. Cependant, le troisième juge s'opposa à la conclusion et accepta l'argument selon lequel il faut accorder la priorité à la survie d'espèces menacées d'extinction. Les circonstances justifiant la remise en question par les autorités importatrices des permis d'exportation devraient être clarifiées – si nécessaire à travers un amendement au Règlement de l'UE.

CITES et le bois

Dix-neuf espèces d'arbres sont actuellement inscrites dans les annexes de CITES, notamment le palissandre du Brésil (Annexe I) et l'acajou américain (à petites feuilles) (Annexe II) ; différentes variétés régionales d'araucaria du Chili figurent dans les deux annexes. Les variétés sud-américaines d'acajou d'Amérique (à grandes feuilles) seront inscrits dans l'Annexe II à partir de novembre 2003, suite à une décision prise lors de la Conférence des parties de novembre 2002. Cependant, selon une évaluation réalisée en 1998 pour laquelle les caractéristiques de 255 espèces d'arbres ont été comparées aux critères d'inscription à CITES, 15 nouvelles espèces pourraient être inscrites dans l'Annexe I, et près d'une centaine dans l'Annexe II.²⁹

Il faudrait que la Conférence des Parties autorise ces nouvelles inscriptions potentielles. Il est presque certain que toute nouvelle inscription d'un nombre important d'espèces, notamment de celles qui dominent le commerce international, soulèverait une forte opposition. Par ailleurs, une

²⁹ *World Conservation Monitoring Centre, Contribution to an evaluation of tree species using the new CITES listing criteria* (WCMC, décembre 1998). Le critère de sélection des espèces évaluées était qu'ils donnent "une représentation raisonnable des espèces d'arbres caractéristiques de différentes régions, de différents climats et soumis à différents degrés de commercialisation et de conservation" (p. 2). Une variabilité considérable dans la disponibilité des informations a été constatée.

extension substantielle du champ d'application de l'accord occasionnerait des tensions dans son fonctionnement.

L'Annexe III de CITES comprend des espèces qui ne sont soumises à une réglementation qu'au sein de la juridiction d'une partie, ce qui exige une coopération internationale pour en contrôler le commerce. L'Indonésie, par exemple, a inscrit sa variété de ramin dans l'Annexe III en avril 2001, en fixant un contingent nul. La mesure est entrée en vigueur quatre mois plus tard. Un effet secondaire immédiat fut l'augmentation du passage de ramin en contrebande vers la Malaisie, qui a formulé une réserve au sujet de l'inscription de ramin.³⁰

Recommandations :

- Les gouvernements essaient d'inscrire davantage d'espèces dans les annexes de CITES, et encouragent les pays producteurs à inscrire davantage d'espèces dans l'Annexe III de CITES.
- Une approche plus cohérente de validation des permis d'exportation CITES au point d'importation soit adoptée – s'il le faut à travers un amendement au Règlement de l'UE. Cet amendement devrait définir les conditions qui justifieraient la demande, par les autorités importatrices, d'informations supplémentaires quant à la validité des permis d'exportation.
- Les possibilités de coordination entre CITES et les clauses de la Convention de l'OCDE relative à la corruption (voir la Partie 2.5) soient évaluées. Une telle coordination renforcerait peut-être la capacité des gouvernements à agir contre les sociétés impliquées dans l'acquisition ou l'utilisation illégales des permis d'exportation CITES.

2.5 La Convention de l'OCDE de lutte contre la corruption

Synthèse: La Convention de l'OCDE de lutte contre la corruption est un instrument légalement contraignant pour ses parties (c'est-à-dire les membres de l'OCDE et autres gouvernements signataires³¹) qui sont contraints d'incorporer ou d'appliquer ses exigences dans leur législation nationale. 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 a 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.

³⁰ Cela signifie que la Malaisie doit être considérée comme un Etat non-partie à CITES en ce qui concerne le commerce de l'espèce en question. Le commerce n'est permis que lorsqu'une documentation équivalente aux permis CITES (ou, dans ce cas, un certificat d'origine) est fournie. Il reste à voir si en pratique cette documentation sera fournie. Cependant, du fait de la réserve, la Malaisie n'a effectivement aucune obligation sous CITES de réguler le commerce de ramin vers ou depuis son propre territoire.

³¹ Tous les Etats membres de l'UE ont ratifié les amendements et les ont intégrés à leur législation afin de mettre en oeuvre la Convention.

La *Convention de l'OCDE de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans des transactions commerciales internationales* est entrée en vigueur en 1999. C'est un instrument dont l'objectif est de prévenir la corruption dans les transactions commerciales internationales, et qui exige que les pays signataires décrètent une législation rendant criminel l'acte de corrompre un agent public étranger. La Convention comporte deux parties : la *Convention* proprement dite, qui contient des clauses légalement contraignantes, et les *Recommandations révisées de 1997* qui ne sont pas contraignantes mais expriment une volonté politique commune.³² La Convention affirme que les infractions de corruption doivent être punies par des condamnations efficaces. Ces condamnations varient d'un Etat membre à un autre: par exemple, au Portugal elles varient de un à huit ans, et en France elles peuvent atteindre dix ans.

L'OCDE a établi un système pour surveiller d'une part l'intégration de la Convention dans les législations nationales, et d'autre part son application. L'objectif de cette surveillance est d'examiner l'application de la Convention et d'identifier tous les obstacles à l'institution de poursuites. Il est demandé aux gouvernements de remplir un questionnaire comportant dix-neuf sections.³³

Le Conseil de l'OCDE a également adopté une recommandation selon laquelle les sociétés ne peuvent pas réclamer de crédits d'impôts en compensation de pots-de-vin offerts à des agents publics étrangers,³⁴ comme c'est le cas pour les dons effectués à des organismes de bienfaisance. La plupart des signataires ont adopté une législation appliquant cette recommandation. Seule la Belgique permet encore aux sociétés de réclamer des abattements d'impôts pour certains pots-de-vin. Une autre recommandation de l'OCDE qui pourrait s'appliquer à l'exploitation forestière illégale est que ces membres permettent aux autorités d'exclure les sociétés inculpées de corruption d'un agent public étranger des appels d'offres pour contrats publics. Par ailleurs, en ce qui concerne la passation bilatérale et multilatérale de marchés dans des contextes d'aide financière au développement, l'OCDE recommande l'inclusion de clauses anti-corruption.³⁵

Quelques exemples positifs:

- Le Portugal a rajouté une clause dans sa législation qui interdit à toute personne légale ayant commis une infraction passible d'une peine de prison de plus de six mois de soumettre des offres pour des contrats publics.

³² Dans les pays qui possèdent déjà une structure légale permettant de poursuivre en justice leurs ressortissants pour des crimes commis à l'étranger (par exemple, les Etats-Unis), cette législation existante doit être amendée pour inclure les infractions de corruption. Dans les pays où, selon la législation relative au blanchiment de capitaux, la corruption des agents publics est une infraction criminelle, cette législation doit être amendée afin d'inclure la corruption des agents publics étrangers. Le gouvernement portugais a adopté un amendement à sa législation relative au blanchiment de capitaux : cette législation s'applique maintenant à la corruption aussi bien au Portugal qu'à l'étranger.

³³ Ces questions concernent notamment : les sanctions appliquées par le processus de passation de marchés publics, les agences de crédit à l'exportation, la mise sur liste noire, les codes de conduite, et les provisions en matière de comptabilité (comme la communication claire et juste ou la préparation de rapports clairs et justes).

³⁴ Recommandations du Conseil sur "La déductibilité fiscale des pots-de-vin offerts aux agents publics étrangers", adoptées par le Conseil le 11 avril 1996

³⁵ Recommandations révisées du Conseil sur "La lutte contre la corruption dans des transactions commerciales internationales", adoptée par le Conseil le 23 Mai 1997.

- En Grèce, en 2000, le Ministère de la Justice a fait circuler dans tous les bureaux de procureurs un questionnaire au sujet des toutes les affaires où a été appliqué la législation relative à la corruption.

L'application actuelle de la Convention,

On rencontre la corruption dans plusieurs domaines du secteur forestier. L'attribution d'une concession forestière, l'implantation et le fonctionnement d'une usine de pâte et de papier qui ne respecte pas les normes de protection de la santé et de l'environnement ou qui ne peut pas trouver et acquérir une quantité de bois légal suffisante pour être opérationnelle, ou encore l'acquisition de documents officiels légalisant du bois "illégal", notamment des permis d'exportation (par exemple des permis CITES) en sont autant d'exemples.

La difficulté pour les gouvernements de l'UE est de rassembler les preuves nécessaires à la poursuite de leurs ressortissants pour des infractions de corruption. Cependant, les parties à la Convention sont obligées de coopérer et de s'entraider légalement pour mener à bien les investigations et poursuites pénales. Afin de faciliter ces enquêtes, il faudrait développer - sur la base d'un modèle fourni par le Comité des affaires fiscales de l'OCDE - des principes directeurs permettant l'identification des différents types de corruption dans le secteur forestier.

Recommandations:

- Les gouvernements de l'UE développent – au niveau national ou au de niveau de l'UE – des principes directeurs à l'attention des inspecteurs fiscaux et des procureurs publics afin de les aider à identifier les différentes formes de corruption rencontrées dans le secteur forestier.
- Les gouvernements de l'UE envoient un questionnaire à tous ses procureurs afin que ceux-ci leur signalent toutes les affaires dans lesquelles la législation sur la corruption a été appliquée aux crimes liés au secteur forestier. Les obstacles empêchant les poursuites devraient également être communiqués.

2.6 Modification du comportement des entreprises multinationales : principes directeurs de l'OCDE

Synthèse: Les Principes directeurs de l'OCDE sont des recommandations adressées par les gouvernements aux entreprises multinationales qui opèrent sur leur territoire ou à partir de leur territoire. Bien qu'ils soient facultatifs pour les entreprises, les gouvernements signataires sont légalement contraints de les respecter et d'établir un Point de Contact National afin de les promouvoir.

L'application principale de ces Principes au contrôle de l'exploitation forestière illégale se fait à travers un mécanisme de sonnette d'alarme : toute personne peut se plaindre auprès du Point de Contact National du comportement d'une société dans un état signataire. Si l'affaire est jugée éligible, le Point de Contact National entame une procédure, et les résultats sont rendus publics. Les Principes directeurs et les plaintes portées conformément à ces Principes ne débouchent pas sur des investigations pénales ; cependant, elles devraient encourager les entreprises à améliorer leurs pratiques.

L'objectif d'ensemble des Principes Directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales est d'encourager la promotion par ces sociétés d'un développement durable – pour l'économie, la société et l'environnement. Cela implique qu'elles doivent respecter la législation nationale et les droits de l'homme, développer un capital social, et ne pas accepter ou chercher des exemptions aux structures réglementaires ou statutaires existantes. Par ailleurs, les Principes Directeurs exigent que de telles entreprises soutiennent et promeuvent de bons principes de gouvernance et suivent de bonnes pratiques, et notamment qu'ils appliquent des normes sévères à la divulgation d'information, ainsi qu'à la comptabilité et la vérification des comptes.³⁶ Les Principes directeurs ne sont pas contraignants pour les sociétés des pays de l'OCDE, mais le sont légalement pour les gouvernements signataires, c'est-à-dire les trente membres de l'OCDE³⁷ ainsi que l'Argentine, le Brésil, le Chili, l'Estonie, la Lituanie et l'Israël.

Dans leur plus récente version, en 2000, les Principes Directeurs attribuent fermement aux gouvernements la responsabilité de s'assurer au niveau national que les sociétés observent ces Principes. Les gouvernements sont sous l'obligation légale de créer des Points de Contact Nationaux afin de promouvoir et de faciliter l'application des Principes Directeurs. Ces Points de Contact nationaux sont structurés de différentes façons. Ils peuvent relever d'une seule agence gouvernementale ou de plusieurs ministères. Certains relèvent de trois organismes représentant le gouvernement, les syndicats et le milieu des affaires. À l'heure actuelle, deux Points seulement impliquent des ONG. Les Points de Contact doivent préparer un rapport d'activités et le présenter au Comité OCDE de L'investissement International et des Entreprises Multinationales. Ils se rencontrent une fois par an pour échanger leurs expériences. Cependant, à l'heure actuelle, moins de la moitié des pays signataires possèdent des Points de Contact nationaux en état de fonctionnement.

Les Principes Directeurs comprennent un "système de sonnette d'alarme" qui est activé lorsqu'on soupçonne une société de violer les Principes. Tout organisme légal, y compris les ONG et les syndicats, peuvent signaler une affaire au Point de Contact national. Cependant, le Point de Contact français a insisté que les réclamations passent à travers les représentants syndicaux, tandis que le Point de Contact allemand a exigé la remise d'une procuration par une ONG allemande avant d'accepter que celle-ci soumette une affaire.³⁸ Les sociétés ne sont contraintes ni de déclarer qu'elles se conforment aux Principes Directeurs ni d'être conscientes de leur existence. Le Point de Contact doit faire une évaluation initiale pour déterminer si l'enquête mérite d'être poursuivie. Quelle que soit sa décision, il doit alors en informer les parties en cause et expliquer les raisons de son choix. Lorsqu'une affaire est poursuivie, le rôle du Point de Contact National est d'aider les parties à la mener à résolution. Plusieurs lignes de conduites lui sont ouvertes, notamment la mise en place d'un forum de discussion, de conciliation et de médiation. Le Point de Contact doit

³⁶ Les entreprises sont également encouragées à appliquer des normes sévères à la divulgation de l'information non-financière, et notamment aux communications environnementales et sociales, lorsqu'elles existent. La section traitant de l'environnement préconise l'introduction de systèmes de gestion de l'environnement créant le cadre interne nécessaire au contrôle des impacts de l'entreprise sur l'environnement et à l'incorporation des questions environnementales aux opérations commerciales. L'objectif de la gestion de l'environnement est d'adresser aussi bien les impacts directs que les impacts indirects d'une société – et donc notamment la gestion des ressources naturelles comme les forêts.

³⁷ Australie, Autriche, Belgique, Canada, République Tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Japon, Corée, Luxembourg, Mexique, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pologne, Portugal, République Slovaque, Espagne, Suède, Suisse, Turquie, Royaume-Uni et les Etats-Unis

³⁸ P. Feeney, *Making Companies Accountable: An NGO report on implementation of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises by National Contact Points* (2002).

également solliciter des conseils auprès des autorités pertinentes, des ONG, des syndicats et autres experts. Si les parties ne parviennent pas à résoudre leurs différends, le Point de Contact doit alors faire une déclaration publique au sujet de l'affaire. Si c'est approprié, il peut conseiller la société au sujet des moyens dont elle dispose pour s'assurer de son adhésion aux Principes Directeurs.

Actuellement, parmi les vingt réclamations qui ont été soumises aux différents Points de Contact nationaux, aucune n'implique une société forestière. Ceci est en partie lié à la faible visibilité des Principes Directeurs par rapport à d'autres instruments comme le Pacte Global des Nations Unies (*Global Compact*). De plus, les affaires présentées aux Points de Contact Nationaux sont souvent traitées très lentement. Au Royaume-Uni, par exemple, une action pourtant bien documentée contre une des principales sociétés d'exploitation minière moisit au fond d'un tiroir depuis presque neuf mois.³⁹

Le rapport présenté récemment au Conseil de sécurité des Nations Unies au sujet de l'exploitation illégale des ressources naturelles de la République Démocratique du Congo constitue un test véritable pour les Principes.⁴⁰ Le jury d'experts nommé par Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies, a identifié 85 entreprises multinationales ayant violé les Principes Directeurs. Ces entreprises multinationales sont principalement basées au Royaume-Uni, en Belgique, au Canada et aux États-Unis. Le rapport affirme que : "Les gouvernements de l'OCDE sont contraints d'assurer que les entreprises opérant dans leurs juridictions n'abusent pas les principes contractuels qu'ils ont adoptés et auxquels ils sont donc tenus de par la loi. S'ils ne prennent pas de mesures correctives, ils se rendent complices."⁴¹

Application des Principes Directeurs à l'exploitation forestière illégale

Les affaires d'exploitation forestière illégale relèveraient certainement de la compétence des Principes Directeurs, puisque le principal objectif de ces Principes est de promouvoir l'application de toute législation nationale dans le pays d'opération, et que l'exploitation illégale constituerait une infraction évidente. Une société forestière frappée d'une amende pour activités illégales ou soumise à une enquête par le gouvernement en constituerait un exemple classique.⁴²

En ce qui concerne les instruments internationaux, les entreprises doivent actuellement *prendre en considération* les accords internationaux comme la Convention sur la diversité biologique, mais ne sont pas contraintes d'appliquer réellement les meilleures pratiques disponibles à la gestion et à la préservation des ressources naturelles. Il faut par conséquent renforcer les Principes Directeurs afin de promouvoir l'adhésion aux meilleures pratiques disponibles en matière de questions environnementales, sociales et économiques.

Il serait peut-être utile que ces Principes Directeurs deviennent contraignants. Ce serait possible au niveau national si les gouvernements des États membres exigeaient que ces Principes soient acceptés par les entreprises en quête de soutien auprès des agences de crédit à l'exportation ou encore auprès de toute autre société de crédit public ou privé ou, d'assurance. Une Directive au niveau européen sur la responsabilité sociale des entreprises serait une autre option.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ UN Security Council, *Final Report of the Panel of experts on the Illegal Exploitation of Natural Resources and Other Forms of Wealth of the Democratic Republic of the Congo*, [S/2002/1146] 16 octobre 2002.

⁴¹ *Ibid.*, para. 178.

⁴² Communication personnelle provenant de l'OCDE, 2 octobre 2002.

Cependant, au long terme, une nouvelle convention relative aux obligations et responsabilités des sociétés négociées sur les marchés publics pourrait s'avérer plus utile dans la lutte des gouvernements contre leur implication directe ou indirecte dans des activités d'exploitation forestières illégales. L'application d'une responsabilité contraignante pour les entreprises multinationales aurait plusieurs conséquences. En effet, elle permettrait : l'imposition de droits sur ces entreprises et l'extension de leur responsabilité, l'accord de droits de réparation pour les citoyens et l'établissement des droits des communautés aux ressources, la mise en place de normes de comportement plus élevées et plus fiables, la prise de sanctions, l'extension du rôle de la cour criminelle internationale et l'amélioration des contrôles sur les monopoles.

Recommandations :

- Les Points de Contact Nationaux promeuvent et évaluent l'utilisation des Principes Directeurs parmi les sociétés forestières basées dans leurs pays (en prenant en compte les activités de ces sociétés à l'étranger). Les résultats de ces évaluations doivent être mis à la disposition du public.
- Les gouvernements de l'OCDE mènent des enquêtes sur les sociétés identifiées dans les rapports pertinents du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

3 Promotion de produits légaux sur les marchés

3.1 Introduction

Les gouvernements et l'UE peuvent donc utiliser différentes législations pour lutter contre les produits dérivés de l'exploitation forestière illégale ou les comportements qui y sont associés. Une seconde démarche possible est d'utiliser les instruments à leur disposition qui permettent d'accroître la part de marché des produits dont la production légale a été établie de façon certaine. Parmi ces instruments figurent notamment la certification (abordée dans la Partie 3.2), les politiques de passation des marchés publics (Partie 3.3) et l'action entreprise par l'industrie pour identifier les sources légales (Partie 3.4).

3.2 Certification

Synthèse: Afin de relier la certification d'une forêt et le contrôle de légalité, une démarche est essentielle : le suivi de la production et du mouvement du bois et des produits à base de bois. Seuls les programmes de certification des forêts qui contrôlent rigoureusement la chaîne de traçabilité entre la forêt et le lieu de labellisation du produit, et dont la norme de certification exige la conformité légale pourront contribuer au contrôle du commerce de bois acquis illégalement.

L'objectif de la certification des forêts est d'aider les consommateurs à choisir des produits éthiques, respectueux de l'environnement et provenant de forêts gérées de façon responsable. Avant d'être certifiée, une forêt doit être évaluée à l'aide de critères disponibles publiquement. La certification n'est accordée que si la forêt satisfait ces normes. La certification des forêts fonctionne si elle permet aux consommateurs d'identifier le bois, les produits à base de bois et le papier qui provient de forêts gérées de façon responsable. Ces produits ont donc besoin d'être labellisés. Une fois la forêt certifiée, le propriétaire a le droit de labelliser les produits provenant de cette forêt avec le nom ou le logo du certificateur. Cependant, le chemin parcouru entre la forêt et le point de vente est long et souvent complexe : c'est la chaîne d'approvisionnement du produit. Afin de garantir au consommateur qu'un produit particulier provient d'une forêt bien gérée, cette chaîne d'approvisionnement doit également être certifiée. On parle de "chaîne de traçabilité" lorsqu'on veut faire allusion aux caractéristiques de propriété et de contrôle de la chaîne d'approvisionnement (voir également la Partie 7.3).

La certification d'une gestion forestière responsable et le contrôle de légalité sont deux choses différentes. Ce n'est pas parce que du bois provient de sources légales que sa forêt d'origine est bien gérée – souvent elle ne l'est pas. Il est clair que "légal" ne signifie pas "durable". En effet, la durabilité implique de nombreuses exigences supplémentaires en plus de la simple légalité. L'adjudication d'un certificat du *Forest Stewardship Council* (FSC), par exemple, exige que dix principes et cinquante-six critères spécifiques soient satisfaits. Seul le premier principe est spécifiquement associé à la conformité légale – les autres relèvent d'autres exigences essentielles à la durabilité.

Si l'on veut que le label certifiant qu'un produit forestier provient de forêts bien gérées, garantisse également l'acquisition légale du bois en question, trois conditions doivent être remplies : 1) une

norme de certification forestière qui exige clairement le respect des lois nationales ; 2) une application efficace de cette norme ; 3) un contrôle efficace de la chaîne de traçabilité entre la forêt et le lieu de labellisation du produit.

Afin d'exclure efficacement le contenu non-certifié, une chaîne de traçabilité crédible doit comprendre trois éléments principaux : l'identification, la ségrégation et la documentation (voir la Partie 7.3). La ségrégation exige une séparation physique entre bois certifié et bois non-certifié à chaque étape (transport, production, distribution, vente et exportation). La certification exige une documentation de production qui soit précise et juste.

Parmi les cinq programmes opérationnels de certification des forêts – le *Forest Stewardship Council* (FSC), le *Pan-European Certification Scheme* (PEFC), le *Sustainable Forest Management Standard* de l'Association canadienne de normalisation (*Canadian Standards Association* ou CSA), le *American Sustainable Forestry Initiative* (SFI) et le *Malaysian Timber Certification Scheme* (MTCC) – seuls le FSC et le PEFC satisfont la plupart de ces exigences.⁴³

Le FSC, le PEFC et le MTCC exigent que la récolte du bois respecte les lois et règlements nationaux et forestiers. Le SFI et le CSA présument de la légalité de l'ensemble de la production de bois au Canada et aux Etats-Unis - ce qui pourrait être vrai ou faux - et n'imposent aucune exigence dans ce sens.

La certification de la chaîne de traçabilité est une condition préalable à la labellisation d'un produit, exigée par tous les programmes sauf le SFI. En effet, bien qu'il ait développé un label qu'il utilise depuis septembre 2002, le SFI n'exige aucun contrôle de la chaîne de traçabilité. Il n'y a donc pas moyen de vérifier que du bois certifié SFI provient effectivement de la forêt certifiée. Cette pratique est contraire à la déclaration de l'AF&PA (*American Forest and Paper Association*) selon laquelle "l'exploitation forestière illégale diminue la viabilité des produits forestiers récoltés et commercialisés légalement".⁴⁴

En revanche, pour le FSC, le MTCC, le CSA et le PEFC, la chaîne de traçabilité est une condition préalable à la labellisation d'un produit. Le FSC exige la ségrégation de tous les produits qui portent son label, à l'exception des produits fabriqués à partir de sources multiples – tels que le papier. Pour ces produits-là, le suivi des volumes de matériel certifié et non certifié entrant dans la chaîne de production est néanmoins exigé. La chaîne de traçabilité du PEFC n'exige la ségrégation seulement lorsque le label affirme "*provenant de forêts gérées durablement*".⁴⁵ Elle permet des programmes de pourcentage moyen minimum (voir l'encadré 3.1) et d'entrée-sortie lorsque le label affirme "*promouvant la gestion forestière durable*".

⁴³ Malgré les bruits selon lesquels il existerait de nombreux programmes de certification des forêts, seuls cinq programmes de certification sont opérationnels dans le monde : FSC, PEFC, SFI, CSA et MTCC. Quelques autres sont en cours de développement.

⁴⁴ Dennis P. Dykstra, George Kuru, Rodney Taylor, Ruth Nussbaum, William E Magrath, et Jane Story, *Technologies for Wood Tracking: Verifying and monitoring the chain of custody and legal compliance in the timber industry*. (Washington DC: Environment and Social Development East Asia and Pacific Region Discussion Paper, World Bank, Environment Department, prochainement).

⁴⁵ Ces deux affirmations sont problématiques, puisque selon l'ISO 14021, "à l'heure actuelle, il n'existe pas de méthodes définitives permettant la mesure de la durabilité ou la confirmation de ses réalisations. Par conséquent, aucune affirmation de durabilité ne sera exprimée."

Encadré 3.1 Exigences de chaînes de traçabilité de différents programmes de certification des forêts

La chaîne de traçabilité peut être certifiée grâce à différentes méthodes. Les trois méthodes les plus courantes sont: 1) la ségrégation, 2) le pourcentage moyen minimum, et 3) l'entrée-sortie.

- La *ségrégation* exige la séparation ou ségrégation physique – par l'application de codes à barres aux troncs individuels, etc. – du bois certifié et du bois non-certifié pendant toutes les phases de production, de transport, d'exportation, de distribution et de vente.
- Avec la méthode du *pourcentage moyen minimum*, il est possible, au cours de la production, de mélanger bois certifié et bois non-certifié tant que des pourcentages moyens minimaux de bois certifié sont respectés. Afin de satisfaire différents types d'industrie, l'application de ce système par la plupart des programmes de certification permet une variation du pourcentage moyen minimum - de 30% (FSC, MTCC) à 70% (PEFC).
- Avec la méthode d'*entrée-sortie*, lorsqu'un pourcentage connu de bois certifié entre dans le processus de transformation, ce même pourcentage de production est certifié à la sortie. Le bois certifié à la sortie ne doit pas nécessairement être – et n'est probablement pas – le même bois certifié qui est entré.

La ségrégation est essentielle pour minimiser la probabilité que du bois acquis illégalement pénètre la chaîne de traçabilité.

- Pour le FSC, la ségrégation est une exigence préalable pour que ses produits de bois solide soient certifiés. Cependant, le FSC permet aussi que les chaînes de production utilisent jusqu'à 30% de bois non-certifié tant que cela figure clairement sur le label. Les produits fabriqués avec des matériaux provenant de sources multiples - comme le contre-plaqué, le matériel fibreux et le papier - doivent contenir au minimum une moyenne de 30% de fibre de bois vierge provenant de sources certifiées.⁴⁶ Le FSC exige aussi qu'aucun matériel non-certifié contenu dans un produit labellisé ne provienne d'une source controversée – exigence conçue pour exclure, entre autres, le bois exploité illégalement. Les sociétés doivent avoir mis en place des systèmes pour s'assurer qu'ils n'utilisent pas de sources controversées, et s'engager à rayer de leur liste des fournisseurs dont les sources sont manifestement controversées.⁴⁷
- Le MTCC n'exige pas la ségrégation, mais sa chaîne de traçabilité accepte les systèmes d'*entrée-sortie*. Pour le bois solide, le pourcentage minimum de matériel certifié exigé est - sur la base d'une moyenne mobile - de 70%, tandis que pour la fibre de bois, il est de 30%.
- La chaîne de traçabilité du PEFC n'exige la ségrégation que pour le label qui précise "*provenant de forêts gérées durablement*" et permet les méthodes de pourcentage moyen minimum et d'*entrée-sortie* si la mention "*promouvant la gestion forestière durable*" est utilisée.
- Le SFI ne possède aucune chaîne de traçabilité.

⁴⁶ FSC has récemment changé sa politique : il certifiera bientôt également des produits à 100% recyclés ainsi que des produits contenant des matières recyclées et des matières certifiées vierges –le pourcentage de chaque type de matière devra figurer sur le label.

⁴⁷ FSC policy, section 3 on "uncertified contents and controversial sources".

En somme, il est donc improbable (mais pas impossible) que les produits portant un label FSC ou un label PEFC avec la mention "*provenant de forêts gérées durablement*" contiennent du bois acquis illégalement. On ne peut pas en dire autant des labels SFI ou MTCC ou, du label PEFC avec mention "*promouvant la gestion forestière durable*".

Enfin, malgré une croissance exponentielle de la certification des forêts - 109 millions d'hectares certifiés en janvier 2002 - moins de 3% des forêts du monde possèdent une certification de "bonne gestion".⁴⁸ C'est un maigre pourcentage, vu que la plupart de ces forêts ont été certifiées à travers des programmes peu crédibles qui ne remplissent pas les critères nécessaires et ne contribuent pas réellement à exclure du marché bois acquis illégalement. La certification des forêts n'est donc pas encore d'un grand secours dans la lutte contre l'illégalité.

Recommandations :

- Les gouvernements de l'UE prennent des mesures pour que tous les programmes de certification opérationnels au sein de l'UE comportent : 1) une norme de certification exigeant clairement le respect des lois nationales, 2) un système opérationnel pour garantir l'application efficace de la norme ; 3) un contrôle efficace de la chaîne de traçabilité depuis la forêt jusqu'au lieu de labellisation du produit. À ce jour, seul le FSC respecte ces exigences.
- Soient clairement distinguées : la certification et la labellisation qui garantissent une gestion forestière durable, et la certification (éventuellement sans labellisation) qui garantit la conformité légale. La conformité légale n'est pas et ne doit pas être un eco-label.

3.3 Passation de marchés publics

Synthèse: Le marché du bois et des produits à base de bois peut être profondément influencé par le biais des clients importants tels que les gouvernements et les autorités locales. De nombreux Etats membres développent actuellement des politiques de passation des marchés publics. Ces politiques – qui doivent toutes se conformer à la Directive de l'UE, en cours d'adoption, relative aux procédures de passation des marchés publics - pourraient être utilisées pour accorder la préférence au bois produit légalement et lui garantir une part substantielle du marché. Cependant, pour cela, il faut que la Directive de l'UE prévoie de telles mesures.

La législation actuelle de l'UE relative aux marchés publics date du début des années 1970s et s'articule autour de quatre différentes Directives qui concernent les prestations de services, les fournitures, les travaux ainsi que l'eau et l'énergie fournie par les services publics. Ces quatre Directives seront à terme remplacées par deux Directives, dont le contenu est actuellement en cours d'adoption. La mise à profit de ces anciennes et nouvelles Directives pour acheter « vert » est contestée. Il est clair que certains critères environnementaux peuvent faire partie des spécifications techniques d'une offre au moment de sa rédaction, mais, selon la Commission, de tels critères ne peuvent pas être considérés au moment de l'adjudication, puisqu'ils ne présentent pas nécessairement un avantage économique direct pour l'autorité publique.

⁴⁸ Ce pourcentage comprend des certifications forestières qui ne sont pas crédibles étant donné qu'elles n'impliquent pas de chaîne de traçabilité. Simula M, Indufor, *Tropical Forest Certification Schemes* (ITTO 2002).

Des actions en justice ont été intentées contre des autorités publiques qui ont fait des tentatives dans ce sens. Cependant, dans l'affaire la plus récente - l'acquisition de bus à faibles émissions par la ville d'Helsinki - l'Avocat général de l'UE a conclu que la position de la Commission était erronée, et que des points supplémentaires pouvaient être attribués aux véhicules à faibles émissions au moment de l'adjudication. En septembre 2002,⁴⁹ la Cour Européenne a statué qu'au moment de l'adjudication d'un contrat, l'autorité contractante ne peut considérer que des critères (qui peuvent être liés à l'environnement) associés au projet en question et qui ne lui confèrent pas une liberté de choix illimitée. Par conséquent, la décision de la Cour a permis à la ville d'Helsinki de prendre en considération des facteurs non-économiques (comme le bruit ou la pollution) dans le choix de ses autobus. La Cour a donc soutenu que si certaines conditions étaient respectées - notamment une liaison avec le contenu du contrat, et une application transparente et non-discriminatoire - des critères environnementaux pouvaient être pris en compte lors de l'adjudication.

La décision est conforme à la législation actuelle ; cependant, selon *DG Internal Market*⁵⁰, les nouvelles Directives ne sont pas en contradiction avec cette décision. Au contraire, le paragraphe 31 de l'accord politique du 21 mai précise explicitement que, du moment qu'ils sont objectifs, mesurables et justifiés par le contenu du contrat, les critères d'adjudication peuvent être qualitatifs et répondre à des préoccupations environnementales.

Les Etats membres développent leurs propres politiques de passation des marchés publics sous l'ombrelle des Directives de l'UE. Plusieurs Etats membres ont essayé d'intégrer des critères de durabilité, mais seul le Royaume-Uni a l'intention explicite d'utiliser aussi des critères de légalité.

- **Au Royaume-Uni**, le 27 juillet 2000, le gouvernement a annoncé que "les principes directeurs facultatifs actuels relatifs aux préoccupations environnementales liées à l'acquisition de bois deviendraient des engagements contraignants pour tous les départements et agences gouvernementaux centraux cherchant activement à acheter du bois et des produits à base de bois provenant de sources durables et légales".⁵¹ Cet engagement a été réaffirmé à plusieurs reprises, le plus récemment dans une lettre du Gouvernement à Greenpeace UK⁵². Cette lettre affirme que la politique du Royaume-Uni est "d'appliquer une politique gouvernementale de passation de marchés bois dont l'objectif est de n'acquérir que des produits forestiers d'origine légale et durable". Cependant, jusqu'à présent, la mise en œuvre de cet engagement a été lente, et a démontré l'ignorance importante des acheteurs départementaux quant aux origines et au parcours du bois qu'ils acquièrent.

Un papier préparé en juillet 2002 par ERM, le consultant du gouvernement du Royaume-Uni, décrit un programme potentiel qui permettrait la mise en œuvre de la déclaration politique du Royaume-Uni.⁵³ Le papier propose une approche par étapes, avec trois variantes: "Légal", "Légal et évoluant vers durable" et "Légal et durable" - chacune définie en fonction d'un ensemble de critères. La définition de "Légal" exige que : i) le producteur détienne les droits d'usage légaux pour la forêt; et ii) le producteur se conforme aux lois et pratiques

⁴⁹ ECJ le 17 septembre 2002 dans l'affaire C-513/99 'Stage Coach'.

⁵⁰ Commentaires sur le rapport préliminaire de FERN RIIA par *DG Internal Market*, 29 novembre 2002.

⁵¹ Michael Meacher (Ministre de l'environnement), Communiqué de presse DETR 516, 28 juillet 2000.

⁵² Lettre de Michael Meacher (membre du Parlement) à Stephen Tindale, président-directeur, Greenpeace UK, 26 juin 2002.

⁵³ *Procurement of timber products from legal and sustainable sources by government and its executive agencies*. Environmental Resources Management (juillet 2002).

réglementaires du pays concerné, pour ce qui concerne la gestion forestière et l'atténuation des impacts de cette gestion sur les populations et l'environnement. Par ailleurs, il est proposé qu'une clause exigeant la conformité avec CITES soit insérée dans toutes les spécifications.

L'objectif final est que toutes les acquisitions soient "légal et durable". Par conséquent, il est recommandé que cette variante soit prise comme la norme, et que les autres variantes ne soient considérées que lorsque les offres ne satisfont pas la variante "légal et durable". De plus, le rapport recommande la création d'un "point central d'expertise" qui guiderait et conseillerait les acquéreurs gouvernementaux au sujet des programmes de certification ou autres types de vérification qui remplissent ces critères.

Selon nous, certains programmes actuels, notamment le FSC, remplissent ces critères. Notons par ailleurs, que les fournisseurs auraient la possibilité de prouver que leurs produits respectent les critères même s'ils ne sont pas certifiés dans ce sens. C'est un point important à souligner au sujet de la politique de passation des marchés publics, autant au titre de la loi de l'UE que de l'OMC : elle doit définir les critères à respecter, et non pas uniquement le(s) programme(s) qui les respectent.

Les recommandations du consultant sont actuellement étudiées par le gouvernement du Royaume-Uni, qui doit faire une déclaration au début de 2003. Puisque le rapport a fait l'objet de maintes consultations, il est probable que la plupart des recommandations seront adoptées par le gouvernement.

- **En Allemagne**, plusieurs autorités fédérales, étatiques et municipales disposent déjà de politiques de passation des marchés publics ne permettant l'utilisation de produits à base de bois tropical que s'il est certifié que ceux-ci proviennent de forêts bien gérées. Cependant, cela n'exclue pas nécessairement le bois acquis illégalement – et souvent cette exigence ne concerne que le bois en provenance de forêts tropicales.

Les implications de la politique de passation des marchés publics au niveau de l'OMC sont considérées plus loin dans la Partie 7.5.

Recommandations :

- Tous les Etats membres de l'UE adaptent leurs politiques de passation des marchés publics de façon à ce qu'elles incorporent des critères de légalité – et, idéalement, des critères de durabilité.
- La proposition actuelle de Directive de l'UE sur la passation des marchés publics précise clairement que les critères de légalité et de durabilité sont valables aussi bien au moment de l'offre qu'à celui de l'adjudication.

3.4 Les initiatives de l'industrie

Synthèse: L'industrie européenne importatrice de bois peut très bien - sans aucune intervention gouvernementale – prendre des mesures permettant de garantir la légalité des sources de ses produits, notamment lorsqu'elle développe des relations à long terme avec les fournisseurs des pays producteurs. Certains de ces organismes industriels - notamment le *UK Timber Trade*

Federation - ont développé des codes de conduite, et beaucoup ont dénoncé publiquement l'exploitation forestière illégale. Cependant, cette industrie importatrice de bois n'a pas pris, à ce jour et à notre connaissance, d'autres mesures concrètes.

L'industrie est bien évidemment libre d'agir sans intervention gouvernementale. On peut également l'encourager à agir sans pour autant modifier les règlements.

- **Au Royaume-Uni**, la Fédération des métiers du bois (*Timber Trade Federation* ou TTF), qui représente la majorité des importateurs du Royaume-Uni, a publié l'été dernier (2002) un code de conduite.⁵⁴ Ce code précise que : "Les membres mèneront leurs affaires légalement et se conformeront à toute la législation pertinente, et entretiendront des relations commerciales équitables et responsables"⁵⁵. Il précise aussi que "Les membres s'engagent à acquérir leur bois et leurs produits à base de bois de forêts légales et bien gérées. Les membres condamnent sans réserve les pratiques d'exploitation forestière illégale et s'engagent à travailler avec les fournisseurs et autres parties prenantes jusqu'à disparition complète de ces pratiques."⁵⁶ Un manquement à ce Code peut se solder par l'imposition d'amendes, la suspension de l'adhésion à la fédération ou bien l'expulsion. En réalité, ces sanctions ne sont pas particulièrement sévères. Néanmoins, ce Code est un signe encourageant d'une prise de conscience de l'industrie britannique. Du personnel de TTF doit bientôt visiter l'Indonésie pour mettre faire connaître le Code à ses fournisseurs.
- **Aux Pays-Bas**, l'industrie du bois prépare un nouveau Code de conduite qui contiendra une clause contre le bois acquis illégalement. Des précisions supplémentaires ne sont pas encore disponibles.

Autre alternative : Les importateurs et/ou détaillants pourraient n'acquérir que des produits *certifiés*, tant que les certifications garantissent la légalité (voir les discussions dans les Parties 3.2 et 7.3):

- IKEA, le plus grand détaillant de bois solide du monde (en ce qui concerne les volumes), applique une approche échelonnée pour garantir la provenance légale de son bois, et le respect de normes environnementales par les opérations de gestion forestière.
- Au Royaume-Uni, à la fin des années 1990s, le détaillant B&Q s'est engagé à n'acheter que des produits à base de bois provenant de forêts dont la bonne gestion avait été certifiée par une partie indépendante. 80% de ses produits sont aujourd'hui certifiés FSC, et les 20% restants sont du bois finlandais certifié par le *Finnish Forestry Certification Scheme*.⁵⁷
- Des déclarations ont été prononcées par les associations industrielles CEPI, ATIBT et AF&PA, mais - à notre connaissance - aucune action n'a été entreprise par la suite.

⁵⁴ Voir www.ttf.co.uk

⁵⁵ TTF Code of Conduct, para. 8.1.

⁵⁶ TTF Environmental Code of Practice, para. 1.

⁵⁷ Voir www.diy.com/aboutbandq/sustainability/history/Timber_history.pdf

Recommandations :

- En tout premier lieu, les gouvernements de l'UE commencent par encourager leurs associations industrielles nationales à s'engager publiquement pour l'élimination de l'exploitation forestière illégale, et dans ce but, à développer et mettre en pratique des codes de conduite.

4 Contrôle des sources d'investissement

4.1 Introduction

Des fonds publics et privés, provenant de l'UE, sont une importante source de crédits pour de nombreuses sociétés d'exploitation forestière et autres secteurs de l'industrie forestière dans les pays producteurs. Étant donné la nature illégale d'une grande partie de cette activité, il est inévitable qu'une proportion de ces fonds soutienne l'illégalité. Dans cette partie du rapport, nous nous intéressons à diverses options dont disposent les gouvernements pour détourner les flux de capitaux des activités potentiellement illégales. Elles impliquent les agences de crédit à l'exportation (Partie 4.2), les banques et autres sources privées d'investissement (Partie 4.3) ainsi que les assureurs (Partie 4.4).

4.2 Agences de crédit à l'exportation

Synthèse: De nombreuses agences de crédit à l'exportation (ACE) apportent leur soutien financier à des sociétés et des projets impliqués dans l'exploitation forestière illégale. Contrairement aux agences de crédit à l'exportation des États-Unis et du Japon, parmi lesquelles certaines disposent de directives de base pour l'environnement, la plupart des ACE européennes ne sont pas astreintes à des directives environnementales ou sociales. Afin de prévenir l'exacerbation de l'exploitation forestière illégale par les ACE, les gouvernements de l'UE devraient adopter des règles environnementales et sociales contraignantes portant sur les activités bénéficiant du soutien des ACE, et contraindre les ACE à améliorer la transparence et permettre l'évaluation et la surveillance indépendantes de leurs pratiques.

Les agences de crédit à l'exportation et les agences d'assurance de l'investissement, qu'on appelle couramment ACE, sont des agences publiques ou semi-publiques qui, avec l'appui du gouvernement, fournissent des prêts, des garanties et des assurances aux entreprises cherchant à se positionner dans des pays où le climat d'investissement est considéré trop risqué pour le financement conventionnel des entreprises.

La plupart des pays de l'OCDE possèdent au moins une ACE. Actuellement, la valeur du commerce et de l'investissement soutenus mondialement par les ACE est estimée à \$432 milliards – soit près de 10% des exportations globales.⁵⁸ Les prêts et garanties à plus long terme des ACE sont passés de \$26 milliards à \$105 milliards par an entre 1988 et 1996 - soit une augmentation d'un facteur de quatre, et deux fois la totalité globale officielle de l'aide au développement. Les ACE représentent la plus grande source de soutien du contribuable aux projets dans le Sud et en Europe de l'est, et se portent garants de projets dont la valeur dépasse plusieurs fois le financement annuel cumulé des toutes les Banques de développement multilatérales. Cependant,

⁵⁸ The Berne Union (International Union of Credit and Investment Insurers) Yearbook, 2002. Entre 1982 et 2000, les membres du Berne Union ont apporté son soutien à des exportations internationales d'une valeur totale de \$6,888 billions, soit environ \$350 billions par an, et à des investissements directs à l'étranger d'une valeur de \$112 billions. Au cours de cette période, les membres ont payé des créances d'une valeur totale d'environ \$169 billions; voir <http://www.berneunion.org.uk/about.html#contact> details.

contrairement à la plupart de ces banques, la plupart des ACE ne sont soumises à aucune directive relative à l'environnement, aux droits de l'homme ou au développement. Il n'est peut-être pas surprenant alors que les ACE soient impliqués dans de nombreux projets destructeurs.

Chacun des 15 membres de l'UE sauf l'Irlande possède des ACE. La plupart des ACE ne disposent d'aucun critère pour l'évaluation des impacts environnementales et sociales des projets qu'ils soutiennent ; dans ce domaine, les ACE basées en Europe ont pris du retard par rapport aux Etats-Unis et le Japon. Les projets soutenus par les ACE contribuent à l'exploitation forestière illégale : soit directement, comme en Indonésie où il est estimé que les usines de pâte et de papier obtiennent jusqu'à 40% de leur bois de sources illégales,⁵⁹ soit indirectement, à travers l'ouverture de zones forestières à des projets d'infrastructure et à des pipelines, ou à travers des projets de construction utilisant du bois récolté illégalement.⁶⁰

Encadré 4.1 Exemples de soutien apporté par des ACE de l'UE à l'exploitation illégale et à la destruction forestière

De nombreuses ACE basées dans l'UE apportent leur soutien à des projets qui contribuent à l'exploitation forestière illégale. Notamment :

- Finnvera, le comité de garantie finlandais, et des ACE espagnoles, danoises, belges, suédoises et allemandes ont tous apporté leur soutien à la construction d'usines de pâte et de papier en Indonésie – usines qui obtiennent jusqu'à 40% du bois qu'ils consomment de sources illégales.⁶¹
- *Asia Pulp and Paper (APP)*, dont le cas est patent : APP possède l'usine Indah Kiat de pâte à papier à Perawang, Sumatra, qui a été financé moyennant un crédit global de \$500 million fourni par Finnvera, le comité de garantie finlandais, CESCE d'Espagne, Exportkreditfonden du Danemark, et l'*Export Development Corporation* du Canada. Depuis des années, l'usine a été mêlée à des conflits concernant la source du bois qu'elle utilise pour sa pâte à papier. En 2001, APP a demandé un moratoire de ses créances (d'un montant total de \$13.4 milliards) du fait de son incapacité à poursuivre les remboursements. On soupçonne que le bois utilisé par APP provient de sources illégales.
- L'Office National du Ducroire, l'agence de crédit à l'exportation belge, et SACE, l'agence de crédit à l'exportation italienne, ont apporté leur soutien à des projets pétrochimiques⁶² qui ont engendré des activités d'exploitation forestière illégales, soit directement à des fins de construction, soit indirectement par l'ouverture de nouvelles zones.

La législation de l'UE relative aux agences de crédit à l'exportation

L'objectif de la Directive européenne sur l'harmonisation de l'assurance-crédit à l'exportation portant sur les transactions à moyen et long terme⁶³ est d'harmoniser les lois des Etats membres relatives aux systèmes d'assurance-crédit à l'exportation, afin d'éviter les distorsions

⁵⁹ Chris Barr, *Profits on Paper: The political economy of fiber, finance, and debt in Indonesia's pulp and paper industries* (CIFOR et WWF, 2000).

⁶⁰ Chantal Marijnissen, *Export Credits Fuelling Illegal Logging* (FERN briefing note, 2002).

⁶¹ Ed Matthew, *Paper Tiger, Hidden Dragon* (FoE, juin 2001).

⁶² Chantal Marijnissen, *op. cit.*

⁶³ 98/29/EC du 7 mai 1998.

concurrentielles entre les entreprises de la Communauté. Elle ne s'applique qu'aux questions financières. La Commission a récemment publié un rapport⁶⁴ traitant de l'expérience acquise et de la convergence réalisée grâce à la Directive. La Commission propose d'amender la Directive du Conseil, notamment en ce qui concerne la transparence et la divulgation d'information. D'autres amendements potentiels pourraient exiger que toute législation pertinente de l'UE relative aux institutions financières ainsi qu'à la protection sociale et environnementale soit directement applicable aux ACE.

Recommandations :

- Les Etats membres de l'UE s'assurent que la législation de l'UE qui réglementent le secteur financier et protègent les droits sociaux et l'environnement soit efficacement appliquée aux opérations et projets financés et assurés par les agences européennes.
- Les gouvernements de l'UE s'assurent que les agences européennes de crédit à l'exportation appliquent les meilleures règles et procédures environnementales et sociales disponibles à toutes leurs opérations. Et d'autre part, qu'ils améliorent les pratiques de divulgation d'information de leurs ACE en ce qui concerne les projets, les études d'impact environnementaux, sociaux et sur les droits de l'homme, et les analyses économiques ; et mettent en pratique une tierce surveillance indépendante de ces projets par rapport aux règles énumérées ci-dessus, une fois qu'elles sont en vigueur.⁶⁵

4.3 Les banques et autres sources d'investissement

Synthèse: Le financement provenant de sources privées – banques, fonds d'investissement et fonds de retraite – peut constituer pour les sociétés d'exploitation forestière et autres secteurs de l'industrie forestière une source importante de revenus. Certaines banques, notamment ABN-AMRO, ont déjà annoncé qu'elles ne financeraient pas les sociétés forestières impliquées dans des opérations illégales. Il faudrait que d'autres institutions financières suivent cet exemple. L'UE et les Etats membres devraient encourager et, à terme, exiger que les institutions financières élaborent des politiques et des plans d'action qui le mèneraient à ne pas financer des sociétés impliquées dans des pratiques d'exploitation forestière illégale. Cela faciliterait aussi la mise en œuvre de législation relative au blanchiment de capitaux.

En plus des sources de crédits publics, les sources privés, tels que banques, fonds de pension et d'investissement, contribuent de manière significative au financement de l'exploitation forestière. Dans de nombreux pays développés, ces institutions subissent une pression croissante pour que leurs investissements soient responsables, autant du point de vue social qu'environnemental. D'ailleurs, le secteur du "placement à caractère éthique", bien que parti d'un niveau très bas, se développe rapidement.

⁶⁴ Commission COM (2002) 212 final: *Experience gained and the convergence achieved in applying the provisions laid down in the Directive on medium and long term export credit insurance.*

⁶⁵ Une coalition de plus de 60 ONG européennes a établi, à l'attention des ACE, une liste de directives environnementales et sociales. Cette liste est disponible sur www.fern.org.

Parmi éléments clés de ces pressions sur les banques figurent notamment l'adoption de mesures de diligence plus strictes lorsqu'elles ont des raisons de soupçonner l'implication de leurs clients dans des activités criminelles. La majorité des activités d'exploitation forestière dans de nombreux pays étant généralement considérées comme illégales, les banques devraient être d'autant plus conscientes de la forte probabilité que leurs clients engagés dans ce secteur se livrent à des activités forestières illégales. Le respect du devoir de diligence relèverait en réalité des bonnes pratiques commerciales, puisque l'illégalité implique par définition des risques plus élevés. En effet, pour ne donner qu'un exemple, deux des principales sociétés suspectes en Indonésie ont manqué au remboursement des prêts accordés par la communauté bancaire, prêts s'élevant à plusieurs millions de dollars.

Face à ces pressions, plusieurs institutions développent des politiques spécifiques pour gérer leurs investissements dans le secteur forestier. Par exemple, la banque ABN-AMRO, basée aux Pays-Bas, a adopté les mesures suivantes : pas de crédits pour les sociétés ou les projets dans des forêts à valeur de conservation haute et/ou primordiale ; aucune complicité avec l'exploitation forestière illégale ; aucune utilisation illégale ou non contrôlée de feux de forêts ; le respect des droits des peuples indigènes, tel qu'exprimé par une politique et une pratique claire ; et une large "échelle de durabilité", construite autour de plusieurs critères, pour l'évaluation des investissements potentiels. C'est une initiative d'une valeur évidente, et qui pourrait être adoptée par d'autres banques et institutions financières.

Au plan international, le Comité de Bâle de la Banque des Règlements Internationaux formule des normes et directives générales de surveillance et recommande que soient présentées des déclarations de pratiques d'excellence. Le Comité s'attend à ce que les autorités individuelles prennent des mesures précises pour mettre en œuvre ces déclarations – même si ces activités n'ont en elles-mêmes aucune force légale. Depuis quelques années, le Comité promeut plus agressivement au niveau global des normes de surveillance saines. En octobre 2001, il a publié le rapport *Devoir de diligence des banques au sujet de leur clientèle*.⁶⁶ Parmi les éléments clés figurent notamment des pratiques rigoureuses d'acceptation et d'identification de la clientèle, la surveillance des transactions en cours et un programme robuste de gestion du risque. En septembre 2002, la *Conférence internationale des autorités de surveillance bancaire*, réunissant des législateurs de près de 120 pays, a adopté le rapport en tant que norme reconnue du comportement nécessaire, a reconnu la responsabilité de surveillance que représente le devoir de diligence envers la clientèle, et a accepté de promouvoir la mise en place des principes du rapport par les banques et autres institutions financières de dépôt.

Cependant, il y a une certaine limite au contrôle que les institutions bancaires peuvent exercer à elles seules sur l'exploitation forestière illégale. En effet, une société peut prendre un crédit adossé: une banque peut alors financer, en toute bonne foi, les projets d'une société non-forestière, ce qui libère d'autres fonds au sein de cette même société - fonds qui ensuite peuvent être investis dans une société forestière (qui viole la loi). Par ailleurs, une société peut être financée autrement que par des prêts d'entreprise. En effet, l'émission d'actions peut par exemple constituer une source de financement.

⁶⁶ Voir <http://www.bis.org/publ/bcbs85.htm>.

Recommandations :

- Les législateurs du secteur financier européens mettent en place des directives spécifiques aux activités du secteur forestier. Ces directives devraient imposer aux sociétés désirent se procurer des fonds par les marchés financiers de l'UE qu'elles divulguent les risques potentiels liés aux activités forestières criminelles. Ceci devrait encourager toutes les institutions financières de l'UE à adopter pour l'investissement dans le secteur forestier des politiques et directives spécifiques.
- Les législateurs bancaires de l'UE promeuvent cette approche au niveau mondial au sein du Comité de Bâle et de la *Conférence Internationale des Autorités de Surveillance Bancaire*.

4.4 Les assureurs

Synthèse: Les navires transportant du bois sont presque toujours assurés. Cependant, il est fort possible que si la cargaison s'avère illégale, la police d'assurance serait annulée. Cette question mériterait d'être approfondie auprès des compagnies d'assurance et des souscripteurs.

Les navires transportant du bois tropical sont presque toujours assurés. En général, le coût de l'assurance dépasse de près de 10% la valeur du bois. L'assurance peut être souscrite soit par l'acheteur (c.a. d. l'industrie du bois), soit par le vendeur, soit par les deux.⁶⁷ Dans la plupart des cas, la police d'assurance est établie par un courtier d'assurances qui gère ensuite, en utilisant une police d'assurance type, la participation des compagnies d'assurance qui en achètent un pourcentage donné.

On doit pouvoir inclure dans les polices d'assurances une clause permettant l'annulation de toute assurance si la cargaison du navire s'avère illégale. Cependant, il est possible que, dans certains cas, la loi existante relative à l'assurance marine soit déjà ainsi formulée.

- **Au Royaume-Uni**, la police d'assurance ne contient pas de référence spécifique à cette question. Cependant, la législation pertinente⁶⁸ sous-entend que légalité de la cargaison est une condition essentielle du contrat d'assurance. Il n'est pas clair si l'annulation du contrat s'impose encore si le transporteur peut démontrer son ignorance de l'illégalité de la cargaison.
- **Aux Pays-Bas**, la police d'assurance type utilisée pour les transports maritimes⁶⁹ contient une clause spécifique aux stupéfiants illégaux.⁷⁰ – selon laquelle la compagnie d'assurance n'est pas tenue de prendre en charge les avaries ou la perte de la cargaison si celle-ci répond aux définitions des accords internationaux relatifs aux stupéfiants, que les Pays-Bas y soient ou non parties. Il est possible que cette clause ait été rajoutée suite à l'adoption de la Directive de l'UE de 1991 sur le blanchiment des capitaux, directive qui ne s'appliquait qu'aux stupéfiants.

⁶⁷ Si le bois est acheté FAB (franco à bord), c'est l'acheteur qui doit prendre les dispositions pour le transport et l'assurance. Si le bois est acheté CAF (coût assurance et fret), c'est le vendeur qui doit organiser et payer le transport et l'assurance.

⁶⁸ The Marine Insurance Act 1906 et la Carriage of Goods by Sea Act 1971.

⁶⁹ De Algemene Voorwaarden 'Nederlandse Beurs-Goederen Polis' 1991.

⁷⁰ Article 16. Verdovende Middelen.

Recommandations :

- Le domaine de l'assurance est complexe et requiert des études et des discussions plus approfondies avec les compagnies d'assurance et les souscripteurs. Néanmoins, des mesures portant sur l'assurance peuvent très bien constituer une arme de plus dans la lutte contre l'exploitation forestière illégale et le commerce de bois d'origine illégale.

5 Cadres globaux

5.1 Introduction

Il existe, en dehors de l'UE, une série d'accords et d'institutions internationaux qui pourraient, dans une certaine mesure, restreindre l'exploitation forestière illégale et le commerce du bois d'origine illégale. Parmi eux figurent notamment : en premier lieu, la Convention sur le Commerce International des Espèces de Faune et de Flore Sauvages Menacées d'Extinction (connue par son sigle CITES), considérée plus haut dans la Partie 2.4, et puis un ensemble de forums internationaux au sein desquels des discussions relevant de l'exploitation forestière illégale sont en cours (Partie 5.2). Afin d'atteindre leurs objectifs, un certain nombre d'accords internationaux appliquent déjà des contrôles du commerce, tels que les systèmes d'octroi de permis. Ces expériences peuvent apporter des enseignements à la lutte contre l'exploitation forestière illégale (Partie 5.3).

5.2 Forums internationaux

Synthèse: Depuis quelques années, différentes institutions et différents accords internationaux commencent à s'intéresser à la question de l'exploitation forestière illégale, sans pour autant être nombreux par la suite à agir concrètement. Ces discussions générales peuvent toutefois avoir une certaine utilité. Il serait bon d'encourager la prise d'actions concrètes - comme l'initiative du Processus d'application du droit forestier et de gérance forestière (*Forest Law Enforcement and Governance* ou FLEG).

Parmi les institutions et accords clés, autres que CITES (voir la Partie 2.4) figurent notamment :

- L'*Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture*, agence de référence des Nations Unies en matière d'agriculture, de pêche et de forêts, cherche actuellement quel rôle elle peut jouer dans la lutte contre l'exploitation forestière illégale.⁷¹ Son expérience en matière de pêche illégale pourrait être utile, puisqu'il existe des parallèles entre la pêche et l'exploitation forestière illégales.
- Le *Forum des Nations Unies sur les forêts* a été créé en 2000. Le forum est un cadre dans lequel l'ensemble des questions associées à la foresterie peut être abordé, cependant les sujets tels que le commerce et l'environnement, le transfert de technologie, la gouvernance et le commerce illégal suscitent de profondes divisions parmi ses adhérents.
- L'*Organisation Internationale des Bois Tropicaux* (OIBT), avec 57 pays membres représentant 95% du commerce mondial de bois tropical et 75% des forêts tropicales du monde, est un forum de discussion et de définition de politique. Elle finance également des projets. L'OIBT réalise actuellement une série d'études sur les statistiques du commerce de

⁷¹ Bien que le rapport d'une réunion d'experts sur les "Options politiques pour l'amélioration de la conformité au droit forestier", tenue en janvier 2002, ne soit toujours pas disponible sur le site Web de l'OAA.

bois, dans le but d'élucider les grandes différences entre les données mondiales d'importation et d'exportation, et d'évaluer la part prise par le commerce de bois d'origine illégale (non déclaré au point d'exportation). L'Accord International sur les Bois Tropicaux (AIBT), qui est le socle légal de l'OIBT, expirera en 2006. Des négociations pour la création d'un nouvel AIBT seront entamées en 2003.

- La *Convention sur la diversité biologique* crée un cadre général pour la conservation de la diversité biologique. L'exploitation forestière illégale a été discutée lors de la Sixième Conférence des parties en avril 2002, mais a provoqué une vive controverse. Même l'expression "exploitation forestière illégale" a divisé les opinions ; les parties ont fini par se mettre d'accord sur l'expression "abattages non autorisés". Plusieurs études de cas seront réalisées pour évaluer les incidences locales de l'abattage non autorisé sur la faune, les communautés locales et la perte de revenus. Ces études identifieront également les "rapports existant entre la consommation des pays consommateurs et l'abattage non autorisé, y compris par le biais du commerce international."⁷²
- En 1998, les ministres des affaires étrangères du G8⁷³ ont élaboré un Programme d'action relatif aux forêts. Le Royaume Uni a accepté de centraliser les actions visant l'exploitation forestière illégale, ce qui par la suite a mené, entre autres, à l'accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Indonésie (voir la Partie 6.2). Le programme d'action s'est achevé en 2002. Il a pris note des actions entreprises par les pays du G8, telles que l'évaluation des politiques de passation des marchés publics, et l'assistance technique aux pays producteurs, et a reconnu que "les progrès réalisés à ce jour en matière d'application du droit forestier et de gestion forestière ne marquent qu'un début. L'exploitation forestière illégale, le commerce connexe et la corruption sont autant de questions qui continueront à être traitées prioritairement dans divers forums internationaux."⁷⁴
- Le *Sommet mondial pour le développement durable* s'est déroulé à Johannesburg en août/septembre 2002. Dans le Plan final de mise en place figure l'engagement de "prendre, avec l'appui de la communauté internationale, des mesures immédiates pour faire appliquer les lois nationales relatives aux forêts, de lutter contre le commerce illégal des produits forestiers, notamment des ressources biologiques, et de créer les capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour la mise en œuvre des lois nationales en la matière."⁷⁵ En plus des résultats officiels, une panoplie de résultats non-officiels ou propositions de partenariats SMDD « de type 2 », ont été annoncés. Ces partenariats réunissent des gouvernements, des organisations inter-gouvernementales et des acteurs non-gouvernementaux tels que des entreprises, des ONG et des groupes sociaux. Plusieurs de ces partenariats veulent s'atteler à la lutte contre l'exploitation forestière illégale. Citons notamment l'*Asia Forest Partnership* - qui œuvre pour le développement de systèmes de suivi et de contrôle du bois, de mesures de lutte contre l'exportation et l'importation de bois récolté illégalement, et le partage de données et l'échange d'information sur l'exploitation forestière illégale et le commerce de bois d'origine illégale - et le partenariat pour la *Gestion et la préservation des forêts du Bassin du Congo* (*Forest Management and Conservation in the Congo Basin*).

⁷² CBD Décision VI/22, "Diversité biologique des forêts", para. 19(e).

⁷³ Le Canada, la France, l'Allemagne, l'Italie, le Japon, la Fédération de la Russie, le Royaume-Uni, les Etats-Unis.

⁷⁴ G8 Programme d'action sur les forêts Rapport final 2002, p. 5.

⁷⁵ Plan d'application du SMDD, para. 43(c).

Le processus FLEG

Parmi tous les efforts ci-dessus, le plus important est probablement le processus d'amélioration de la gouvernance et l'application des lois dans le secteur forestier (ou processus FLEG) parrainé par la Banque Mondiale. En septembre 2001, certains pays de l'Asie de l'Est et d'autres régions (notamment le Royaume-Uni et les Etats-Unis) ont participé à la conférence ministérielle FLEG à Bali, une initiative conçue dans le but de créer un cadre qui permette aux gouvernements des pays producteurs de collaborer entre eux et avec les gouvernements de pays consommateurs dans la lutte contre les activités illégales. À Bali, les ministres ont résolu d'"agir immédiatement pour l'intensification des efforts nationaux et le renforcement de la collaboration - bilatérale, régionale et multilatérale - nécessaire à la lutte contre les violations du droit forestier et la criminalité forestière, notamment l'exploitation forestière illégale, le commerce illégal connexe et la corruption, ainsi que leurs effets négatifs sur l'autorité de la loi."⁷⁶

Les discussions ont porté sur le commerce de bois exploité illégalement. Dans leur déclaration finale, les ministres s'engagent à "identifier par quels moyens les exportations et les importations de bois exploité illégalement pourront être éliminées, notamment à travers un éventuel système de notification préalable pour le bois commercialisé".⁷⁷ Les paragraphes de la "Liste indicative des actions pour la mise en oeuvre de la déclaration" (annexée à la déclaration) relatifs au commerce et aux douanes font notamment référence à :

- Des codes douaniers harmonisés pour les matières premières et les marchandises;
- Protocoles pour le partage de données d'exportation/d'importation;
- Des systèmes complets d'audit des chaînes de traçabilité et de négociation;
- Des initiatives permettant la mise à disposition rapide de statistiques commerciales améliorées;
- La notification préalable entre pays importateurs et exportateurs.⁷⁸

La conférence a créé un groupe de travail régional pour "faire avancer les objectifs" de la Déclaration. Par ailleurs, un comité consultatif d'ONG et d'industriels a également été créé. Leurs premières réunions se sont déroulées en mai 2002. D'autres réunions sont prévues. Les ministres ont également décidé de se réunir à nouveau en 2003 pour faire le bilan des progrès réalisés. On espère organiser d'autres conférences FLEG dans d'autres régions pourvues d'importantes ressources forestières. La prochaine réunion est prévue en Afrique en avril 2003. Une réunion préparatoire s'est tenue à Brazzaville en juin 2002.

Bois de conflit

L'expression "bois de conflit" a été inventée, mais non définie, dans un rapport du Jury d'experts des Nations Unies sur l'Exploitation illégale des ressources naturelles et autres formes de richesse de la République Démocratique du Congo. Selon la définition de travail de l'ONG britannique *Global Witness*, c'est "le bois qui, à un moment ou un autre de la chaîne de traçabilité, est négocié par des groupes armés - factions rebelles, membres de l'armée régulière - ou encore par une

⁷⁶ Conférence ministérielle d'Asie de l'est sur l'Application du droit forestier et la gérance forestière, Bali, Indonésie, 11-13 septembre 2001; Déclaration ministérielle, p. 1. Voir: [Inweb18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/14ByDocName/ForestGovernanceProgramMinisterialProcesses](http://web18.worldbank.org/ESSD/essdext.nsf/14ByDocName/ForestGovernanceProgramMinisterialProcesses).

⁷⁷ *Ibid.*, p. 2.

⁷⁸ Liste indicative, p. 3.

administration civile afin de faire durer un conflit ou de profiter de la situation conflictuelle pour réaliser un gain personnel."⁷⁹

Aujourd'hui, cette définition pourrait s'appliquer au bois récolté par des régimes oppressifs, des forces d'occupation ou des factions rebelles dans certains pays ou certaines régions, comme la Birmanie, la République Démocratique du Congo et le Libéria. Les sociétés et factions impliquées dans ce commerce ont souvent des liens avec le crime organisé international et des réseaux terroristes. Les efforts internationaux pour la construction de la paix peuvent en pâtir si on n'arrive pas à assécher cette source de financement. L'application au bois de conflit, et peut être même à d'autres ressources échangées couramment pour financer des conflits, d'un processus semblable au Processus de Kimberley contre les diamants de conflit (voir Partie 5.3) suscite un intérêt croissant. Il pourrait être utile que l'UE soutienne de telles initiatives au sein des Nations Unies et dans d'autres forums appropriés, comme le G8. À plus court terme, le Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait au cas par cas imposer des embargos sur du bois de conflit – bien que des tentatives dans ce sens visant le Libéria aient suscité l'opposition de la France et de la Chine (qui figurent l'un et l'autre parmi les plus importants importateurs de bois libérien).⁸⁰

Nous avons inclus dans notre proposition de Règlement de l'UE relatif au contrôle des importations de bois d'origine illégale (Annexe 1) une clause sur le bois de conflit (Article 4).

Recommandations :

Il est donc évident qu'il y a de nombreuses opportunités de discuter de l'exploitation forestière illégale au niveau international, quoi que l'expérience du FNUF et de ses prédécesseurs montre aussi que des discussions n'ont en soi qu'un intérêt limité. Nous recommandons que :

- L'UE et ses Etats membres continuent à encourager le débat sur l'exploitation forestière illégale et le contrôle du commerce de bois d'origine illégale dans les forums appropriés.
- L'OIBT et ses pays membres accélèrent l'évaluation des données du commerce du bois afin de permettre une meilleure identification des flux de bois d'origine illégale, et de faciliter l'entente internationale ainsi que les actions de la communauté internationale dans le cadre du processus FLEG. Lors des négociations pour la création d'une nouvel AIBT, qui démarreront en 2003, les membres de l'OIBT devraient insister pour que le nouveau mandat de l'OIBT soutienne les initiatives pour éliminer le commerce de bois d'origine illégale.
- Un soutien financier soit accordé aux organismes prêts à prendre des actions concrètes (plutôt qu'à des discussions supplémentaires) contre l'exploitation forestière illégale - en particulier aux études de statistiques commerciales menées par l'OIBT, et à l'initiative de la conférence FLEG et sa poursuite.
- L'UE demande à l'Assemblée générale des Nations Unies d'adopter une résolution définissant le bois de conflit et reconnaissant un mécanisme multilatéral permettant de lutter contre

⁷⁹ *Economies of Conflict: Private Sector Activity in Armed Conflict*; Fafo Institute for Applied Social Science; 2002.

⁸⁰ La Résolution 1408 du Conseil de Sécurité, 2002, appelle simplement le gouvernement du Libéria à assurer que les revenus engendrés par le Bureau d'immatriculation maritime du Libéria (*Liberian Shipping Registry*) et l'industrie libérienne du bois soient utilisés à des fins sociales, humanitaires et de développement légitimes, et non pas utilisés en violation de cette résolution ' (para. 10).

l'utilisation de ressources pour le financement de conflits. Il faut interdire l'introduction dans la Communauté de bois ou de tous produits à base de bois ainsi identifiés, en provenance de tout état pour lequel le Conseil de sécurité des Nations Unies a recommandé l'application de sanctions afin de prévenir l'utilisation pour le financement de conflits des revenus générés par la commercialisation du bois.

5.3 Enseignements à tirer des systèmes internationaux d'octroi de permis

Synthèse: Plusieurs accords internationaux imposent diverses formes de contrôle du commerce – principalement des systèmes d'autorisation ou d'octroi de permis – dans l'intention de protéger l'environnement ou de contrôler des comportements illégaux. On peut en tirer des enseignements.

Les accords environnementaux multilatéraux

Outre CITES (voir la Partie 2.4), plusieurs accords environnementaux multilatéraux (AEM) ont été mis sur pieds afin de contrôler le commerce international dans les cas précis où le commerce non réglementé portait ou avait de fortes chances de porter, atteinte à l'environnement. Les accords les plus pertinents sont :⁸¹

- Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, qui utilise un système d'autorisation des importations et des exportations, dont le principal but est de réduire le commerce illégal.
- La Convention de Bâle relatif au contrôle des mouvements transfrontalières de déchets dangereux et de leur élimination, qui utilise un système de "notification et de consentement préalable".
- La Convention de Rotterdam relative au commerce international de produits chimiques et pesticides dangereux (pas encore en vigueur) qui exigera un consentement éclairé préalable.
- Le Protocole de Cartagena relative aux risques biotechnologiques (pas encore en vigueur), qui mettra en place un système d'"accord éclairé préalable" pour contrôler le commerce d'organismes génétiquement modifiés.

Le but de chacun de ces outils commerciaux est d'établir un système dans lequel les pays exportateurs et importateurs doivent - soit l'un ou l'autre, soit tous les deux, et dans certains cas les pays de transit - donner leur accord avant que la transaction puisse se faire. Par conséquent, le commerce non réglementé est éliminé, ou tout du moins rendu plus compliqué.

Les faiblesses de CITES ont été décrites plus haut. L'importance accordée par CITES aux certificats en papier qui doivent accompagner la marchandise ouvre la porte à la fraude, au vol et à la corruption. De plus, les permis ne sont confrontés ni entre eux ni avec la marchandise qu'ils accompagnent. La Convention de Bâle souffre de problèmes similaires : on soupçonne que pour la grande majorité du commerce illégal de déchets dangereux on fait usage des documents falsifiés :

⁸¹ Environ 20 des AEM qui existent actuellement contiennent des mesures commerciales (exigences, restrictions ou interdictions complètes du commerce).

par ailleurs, il est souvent difficile de distinguer les déchets dangereux des déchets non-dangereux (qui sont en effet souvent intentionnellement mélangés). Tout système de contrôle visant - ne serait-ce qu'une partie du commerce international de bois - doit éviter ces problèmes.

Le Processus de Kimberley

Au cours des dernières années, le commerce de diamants dits "diamants de conflit" a contribué au financement de guerres civiles en Angola et au Sierra Leone. D'ailleurs, au Sierra Leone, des mouvements rebelles sont soutenus par le gouvernement du Libéria en échange de livraisons de diamants bruts. Les sanctions du Conseil de sécurité des Nations Unies, dont notamment des contrôles sur les importations de diamants bruts provenant de ces trois pays, se sont avérées inefficaces, et les diamants de conflit ont continué à se fondre dans le commerce légitime. C'est la décision d'agir - prise par des pays sud-africains au début de l'année 2000 - pour arrêter le flux de diamants de conflit vers le marché tout en protégeant l'industrie de diamants légitimes qui a donné naissance au Processus de Kimberley pour l'identification et l'élimination du commerce des diamants de conflit. L'objectif du Processus était d'établir, pour des systèmes de certification nationaux s'appliquant au commerce de diamants bruts, des normes internationales minimales acceptables. À terme, près de quarante gouvernements, l'UE, l'industrie des diamants et la société civile se sont impliquées dans le processus.

La première phase de travail du Processus de Kimberley a été achevée en novembre 2001, se soldant par un accord général sur les détails d'un programme international de certification. Cet accord a été formellement adopté à Interlaken, en Suisse, le 5 novembre 2002 et doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Le processus a adopté la définition suivante des "diamants de conflit" : "diamants bruts utilisés par des mouvements rebelles ou leurs alliés pour financer des conflits dont le but est déstabiliser des gouvernements légitimes, comme décrit dans les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU) – celles qui sont toujours en vigueur – ou dans d'autres résolutions semblables du CSNU qui pourront être adoptées à l'avenir, et comme entendu et reconnu dans la Résolution 55/56 de l'Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), et dans toute résolution semblable de l'AGNU qui pourra être adoptée à l'avenir."⁸²

La certification d'exportations est, comme pour CITES, au cœur du système. Les pays producteurs contrôleront la production et le transport de diamants bruts de la mine jusqu'au point d'exportation. Les envois de diamants bruts seront scellés dans des récipients à fermeture inviolable et un certificat de Processus de Kimberley impossible à contrefaire sera émis pour chaque expédition. Les pays importateurs inspecteront le sceau et le certificat au moment de l'importation, et interdiront l'importation de diamants bruts non accompagnés par un certificat émis par un participant au Processus de Kimberley. De façon semblable, les pays de transit assureront que seuls les diamants bruts accompagnés d'un certificat de Processus de Kimberley seront admis dans la série de transactions reliant l'importation à l'exportation. Même s'il est vraisemblable que tous les pays produisant et faisant le commerce de diamants bruts participent au Processus, les importations provenant de pays non-participants seront interdites, comme le seront les exportations en direction de ces pays.

Les participants s'engagent à mettre en place des systèmes internes pour l'application et la mise en vigueur du programme de certification, avec notamment la prise de sanctions appropriées en cas de transgressions. La communication à tous les autres participants des noms des individus et

⁸² Programme de certification du Processus de Kimberley, Section 1 (voir www.kimberleyprocess.com).

sociétés condamnés pour infraction du programme de certification est une des recommandations du Processus. Afin de soutenir le Processus, l'industrie du diamant a entrepris d'établir un système d'autorégulation. Ce système est axé autour d'un système de garanties reposant sur le contrôle par des auditeurs indépendants de sociétés individuelles, éventuellement suivi de sanctions internes fixées par l'industrie.

L'UE, suivant l'exemple du Conseil de Sécurité des Nations Unies, avait tenté d'interdire l'importation de diamants de conflit provenant d'états individuels désignés ; en février 2002, un Règlement du Conseil⁸³ a interdit, dans certaines conditions, l'importation de diamants bruts provenant du Sierra Leone. En août 2002, la Commission Européenne a publié une proposition de Règlement du Conseil⁸⁴ avec pour objectif l'application du programme de certification du Processus de Kimberley au sein de l'UE.

À la base, la proposition de Règlement incorpore le programme de certification du Processus à la législation de l'UE. Elle exige que chaque Etat membre désigne une autorité capable de mettre en place les clauses pertinentes du Règlement, et de définir les sanctions appropriées en cas de violation du Règlement. La marchandise qui quitte ou qui pénètre l'UE est soumise à une surveillance assez rigoureuse. En ce qui concerne les importations, l'autorité pertinente de l'Etat membre doit s'assurer qu'un certificat valide accompagne les diamants. Ensuite, les diamants et le certificat doivent être examinés par une autorité de la Communauté. Cette autorité doit vérifier l'absence de violation du récipient et du certificat, ainsi que la validité du certificat, avant de permettre la libre circulation de ces diamants au sein de l'UE. De même, l'autorité de la Communauté doit vérifier le respect à la lettre de toutes les procédures, relatives au récipient et au certificat, et s'assurer que l'exportateur peut prouver la régularité de l'importation de diamants bruts, avant de permettre leur exportation. Cette procédure est légèrement facilitée pour les organisations de négociants en diamants bruts qui satisfont une longue liste de critères définis dans le Règlement – critères garantissant, essentiellement, la conformité aux objectifs du Processus de Kimberley du fait d'une autorégulation efficace. Pour ces négociants, une déclaration signée attestant de l'importation légale sera considérée suffisante.

Il existe des parallèles certains entre l'objectif du Processus de Kimberley – soit l'exclusion des diamants de conflit du commerce légitime de diamants – et celui d'exclure des marchés légaux le bois acquis illégalement. Bien sûr, il existe également d'importantes différences : les diamants occupent des volumes beaucoup bien moindres que le bois, les diamants peuvent être scellés dans des récipients à fermeture inviolable ; les pays importateurs et exportateurs majeurs sont moins nombreux ; et l'industrie mondiale du diamant est très largement d'accord sur les avantages que présente ce système.

Malgré ces différences, des enseignements peuvent être tirés du Processus de Kimberley, ainsi que de l'expérience des AEM fonctionnant avec des systèmes d'octroi de permis. Le processus d'inspection des certificats du Processus de Kimberley, tel que défini notamment dans la proposition de Règlement de l'UE, est beaucoup plus rigoureux que ceux de CITES et d'autres AEM. Il ne comportera donc sans doute pas autant de faiblesses que les permis d'importation et d'exportation CITES. L'adhésion de l'industrie, encouragée surtout par le traitement favorable accordé aux organisations qui promettent de satisfaire des critères particuliers, constitue un précédent utile.

⁸³ 303/2002 du 18 février 2002.

⁸⁴ 2002/0199 (ACC).

Mais surtout, la réactivité dont a fait preuve la communauté internationale dans cette affaire est une illustration percutante de la mobilisation d'une volonté politique pour réglementer, à travers la certification, l'ensemble du commerce mondial d'une marchandise importante et exclure du marché la production illégale.

6 Nouvelles approches

6.1 Introduction

Les Parties 2, 3 et 4 démontrent clairement que l'UE et ses Etats membres disposent d'une panoplie de politiques et de mesures qui *pourraient* réduire le commerce de bois provenant d'exploitations illégales. Seulement, aucune ne vise directement le problème. Certes, il serait intéressant de mettre davantage à profit la législation existante ou de l'adapter d'une manière assez simple, comme la législation relative au blanchiment de capitaux. Cependant cette approche comporte des inconvénients, dont les principaux sont :

- La législation existante demande une coopération étroite avec les autorités chargées de l'application de la loi dans les pays *producteurs et exportateurs* - coopération qui peut parfois faire défaut (manque de moyens, corruption, intimidation, etc.).
- La législation existante demande la participation des autorités chargées de l'application de la loi et autres autorités dans les pays *consommateurs et importateurs* - participation qui peut aussi faire défaut dans le cadre actuel, en raison d'autres priorités telle que la lutte contre le terrorisme ou le trafic de stupéfiants.
- Toute action basée sur des affaires judiciaires – par exemple, toute action entreprise sous dans le cadre la législation relative au blanchiment de capitaux – peut demander plusieurs années avant de porter des fruits.
- Une simple inspection ne permet généralement pas de savoir si une cargaison particulière de bois ou de produits à base de bois a été produite illégalement.

Nous pensons donc que c'est vers une législation prenant directement pour cible l'importation de bois d'origine illégale qu'il faut regarder. Le nouveau Règlement de l'UE sur les diamants de conflit qui se base sur un système d'octroi de permis afin d'exclure la production illégale (voir la Partie 5.3) démontre qu'il est possible de mettre en place une telle législation, même dans des délais relativement brefs, si tous les pays ainsi que l'industrie forestière en reconnaissent l'utilité.

Idéalement, une nouvelle législation devrait, comme dans le cas des diamants de conflit et le Processus de Kimberley, être construite à partir d'un accord international sur le contrôle de l'exploitation forestière et le commerce de bois d'origine illégale. Malheureusement, la probabilité d'un tel accord dans le court terme paraît faible. En matière d'exploitation forestière illégale, le nombre de pays impliqués est nettement supérieur, l'industrie est beaucoup plus fragmentée, et l'historique des discussions sur les conventions mondiales relatives aux forêts n'est pas encourageant. Il est certain qu'il faut encourager les initiatives internationales – en particulier le processus FLEG (voir la Partie 5.2) – mais il semble beaucoup plus probable que l'on fera des progrès, dans le court et moyen terme, à travers des accords bilatéraux et régionaux. Dans le plus long terme, ces accords pourront ouvrir la voie à un accord global et multilatéral.

Nous nous intéressons ici aux démarches suivantes : les accords bilatéraux entre pays producteurs et consommateurs individuels (Partie 6.2), un système d'octroi de permis à l'échelle de l'UE

auquel tout pays producteur pourrait adhérer (Partie 6.3), et une éventuelle interdiction générale des importations de bois d'origine illégale, qui pourrait s'inspirer du *US Lacey Act* (Partie 6.4).

6.2 Accords bilatéraux

Synthèse: L'objectif de l'accord bilatéral entre l'Indonésie et le Royaume-Uni, signé en avril 2002, est d'établir en Indonésie un système d'identification et de contrôle de légalité, afin d'exclure des marchés du Royaume-Uni et de l'UE les produits non identifiés positivement. Cet accord seul ne pourra avoir qu'un impact limité sur le commerce de bois d'origine illégale. Cependant, de par les enseignements pratiques qui pourront être tirés de son application, ainsi que la volonté politique dont il est l'expression, l'accord est très important. On commence à négocier d'autres accords bilatéraux. Il faut encourager ces négociations, même si des accords entre les pays producteurs et l'ensemble de l'UE - au lieu d'Etats membres individuels - seraient plus sensée.

Le Protocole d'accord entre le gouvernement de la République d'Indonésie et le Gouvernement de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord relatif à la coopération pour l'amélioration de l'application du droit forestier et de la gérance forestière et pour le combat contre l'exploitation forestière illégale et le commerce international de bois et de produits à base de bois provenant d'exploitations forestières illégales (Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Government of Great Britain and Northern Ireland on co-operation to improve forest law enforcement and governance and to combat illegal logging and the international trade in illegally logged timber and wood products) a été signé à Londres le 18 avril 2002. Il constitue une étape importante dans l'élaboration des tentatives visant à contrôler les importations de bois acquis illégalement.

À la suite de discussions au sein du G8 (voir la Partie 5.2), le gouvernement du Royaume-Uni s'est penché, en 2001, sur la possibilité d'un accord bilatéral avec un exportateur majeur de bois. Cette idée a été concrétisée au moment de la conférence FLEG à Bali en septembre 2001. À cette occasion, le ministre britannique Hilary Benn MP⁸⁵ a souligné l'existence "d'une voie d'action spécifique" : "la mise en place d'accords bilatéraux volontaires entre pays producteurs et consommateurs". La mise en place d'accords volontaires figure dans la "Liste indicative d'actions pour la mise en oeuvre de la déclaration" annexée à la déclaration ministérielle. Des fonctionnaires britanniques ont engagé un dialogue avec l'Indonésie au sujet d'un accord bilatéral possible ; une proposition de Protocole d'accord a été préparée en février 2002. Les deux pays se sont mis d'accord en avril, et un Plan d'action pour l'application de l'accord a été finalisé en août 2002.

Le Protocole d'accord et le Plan d'action sont axés autour de six séries d'engagements :

1. L'identification des réformes législatives essentielles et autres actions qui pourront empêcher la récolte, l'exportation et le commerce illégaux. Parmi les activités entreprises en Indonésie jusqu'à présent figurent notamment : une délibération entre les différentes parties concernées dans le dessein de développer un soutien général pour la définition opérationnelle de l'"exploitation forestière illégale"; un examen à long terme de la législation relative à la forêt ou ayant rapport à la forêt ; et des démarches cherchant à améliorer la gestion des forêts par

⁸⁵ Alors Sous-secrétaire d'Etat au Parlement pour le développement international.

les concessionnaires. Parmi les actions entreprises au Royaume-Uni figurent notamment : l'identification des modifications qu'il faudrait apporter à la législation relative au commerce, et donc la promotion d'une nouvelle législation au niveau de l'UE ; et, au niveau international, des actions encourageant l'implication des partenaires commerciaux majeurs dans la lutte contre l'exploitation forestière illégale.

2. La mise en place de systèmes de contrôle indépendantes de la conformité légale à partir de systèmes de suivi et d'identification des chaînes de traçabilité. Ceci constitue en pratique le cœur de l'accord. L'application de ces systèmes vient tout juste de commencer : avec une étude pilote des aspects pratiques dans trois districts d'Indonésie – chaque district appliquant différemment le droit forestier. L'objectif est d'arriver, en 2004, à un système en état de fonctionnement dans tout le pays.
3. Le soutien de ces initiatives grâce à une assistance du Royaume-Uni pour renforcer les capacités. Les différentes études mentionnées ci-dessus sont financées par le Royaume-Uni.
4. Le soutien des deux gouvernements à la participation de la société civile. Des réunions de consultation avec l'industrie et des représentants d'ONG se sont déroulées à Jakarta et à Londres. Par ailleurs, on continue à examiner de quelle manière pourraient contribuer des groupes de la société civile à l'application et à la surveillance des contrôles sur l'exploitation forestière illégale.
5. Le développement en commun de systèmes d'échange ou de commutation de données et d'une collaboration efficace entre les agences chargées de l'application de la loi dans les deux pays. Chacun des deux pays participe à l'étude de l'OIBT sur les écarts des statistiques du commerce de bois. D'ailleurs, des recherches plus poussées vont être réalisées, en collaboration avec l'industrie, sur des données commerciales détaillées.
6. L'encouragement, de la part des deux gouvernements, de la prise d'action par l'industrie du bois pour réduire et à terme éliminer le commerce de bois d'origine illégale. Au Royaume-Uni, la *Timber Trade Federation* a mis au point, pendant l'été 2002, son propre code de conduite (voir la Partie 3.4 plus haut) et des discussions complémentaires sont prévues avec l'industrie britannique et indonésienne.

Dans l'ensemble, l'accord a été bien accueilli par les ONG du Royaume Uni et de l'Indonésie, même si celles-ci ont exprimé leurs préoccupations quant au fait que seule l'exploitation forestière illégale était ciblée, aux dépens de questions plus urgentes et plus fondamentales comme la réforme du droit forestier indonésien, notamment en matière des droits fonciers des populations locales⁸⁶ (voir également la Partie 7.2). D'autres pays producteurs ont tenu à suivre l'évolution de l'accord, en vue éventuellement de mettre en place des accords semblables. De même, d'autres pays consommateurs, comme la France, manifestent un intérêt pour ce type d'accords. La Norvège et la Finlande, ainsi que la Malaisie et la Chine, ont négocié des accords bilatéraux avec l'Indonésie.

⁸⁶ Dans une déclaration commune (avril 2002) saluant l'accord, les ONG indonésiennes et AMAN (le réseau indonésien des peuples indigènes) ont également plaidé en faveur d'une prise d'action pour la lutte contre la surcapacité au sein de l'industrie du bois, pour l'acquisition de droits d'occupation foncière dans les zones forestières des peuples indigènes, pour le renforcement de la gouvernance des forêts et pour la remise en question du gouvernement du Royaume-Uni dans son rôle d'investisseur et de consommateur.

Les accords bilatéraux tels que le Protocole d'accord entre le Royaume-Uni et l'Indonésie comportent clairement des limites. Il est relativement facile de s'y soustraire, en transbordant simplement des produits à travers des pays tiers proches soit du pays d'origine, soit du pays de destination. Par ailleurs, du fait de la complexité des circuits du commerce de bois et de produits à base de bois, notamment dans le cas des produits transformés et finis fabriqués avec du bois provenant de sources multiples, la traçabilité du bois est difficile.

Même s'il est relativement facile de s'y soustraire, un tel accord a tout de même une valeur : il fait évoluer l'acceptabilité des comportements illégaux ; il permet aux ONG et aux communautés locales d'exposer les dérobades devant l'accord et d'embarrasser les gouvernements impliqués ; et il constitue un avertissement à l'industrie du bois. Aussi, et peut-être avant tout, il ouvre la voie à un accord régional ou multilatéral plus vaste et en aplanit une grande partie des difficultés associées. Puisque les importations doivent être contrôlées au niveau de l'UE, il serait logique que tout accord bilatéral éventuel soit négocié entre les pays producteurs et l'ensemble de l'UE.

Recommandations :

- L'UE négocie une série d'accords bilatéraux ou régionaux avec autant de pays producteurs et exportateurs que possibles. Le modèle du Protocole d'accord entre le Royaume-Uni et l'Indonésie peut être adapté aux données locales. Ces accords devraient s'axer autour d'un système de contrôle de légalité surveillé indépendamment dans le pays producteur.

6.3 Contrôle des importations : un système d'octroi de permis pour l'UE

Synthèse: Les contrôles du commerce à la frontière de l'UE doivent être appliqués à travers toute l'UE. Un système d'octroi de permis pour l'importation de bois et de produits à base de bois – exigeant que le bois et les produits à base de bois provenant des gouvernements des pays producteurs participants soient accompagnés d'un certificat de légalité, semblable en principe (mais différent sur des points de détail essentiels) à l'approche adoptée sous CITES, et sous le Processus de Kimberley sur les diamants de conflit – est un moyen relativement simple et ciblé pour exclure le bois d'origine illégale des marchés de l'UE.

L'accord bilatéral entre le Royaume-Uni et l'Indonésie discuté plus haut est axé autour de la mise en place de systèmes de vérification de conformité légale basés d'une part sur des systèmes indépendants de contrôle du suivi et de l'identification des chaînes de traçabilité en Indonésie, et d'autre part sur le refus d'introduction au Royaume-Uni de tous bois ou produits à base de bois provenant d'Indonésie et dont la légalité n'a pas été établie de façon certaine.

De toute évidence, le Royaume-Uni ne peut pas appliquer indépendamment la deuxième partie de l'accord. La politique commerciale internationale relève exclusivement de la compétence de l'UE, et les Etats membres individuels ne peuvent pas ériger isolément de telles barrières commerciales. Même s'ils étaient possibles, des contrôles du commerce exercés uniquement par le Royaume-Uni seraient plus ou moins inutiles, étant donné que le marché unique européen a créé une zone d'échanges commerciaux sans frontières intérieures, et par conséquent les contrôles peuvent être évités simplement en transbordant le bois indonésien à travers les états avoisinants de l'UE.

Par conséquent, le bon fonctionnement de ces systèmes requiert qu'une nouvelle législation au niveau de l'UE mette en place un système d'octroi de permis pour l'importation de bois et de produits à base de bois provenant des pays acceptant d'y participer. Il faudrait que la Commission Européenne, sous un mandat du Conseil, entame des négociations avec des pays producteurs individuels afin de définir sous quelles conditions ils accepteraient de participer au système.

Soulignons que ceci ne signifie pas l'imposition unilatérale par l'UE de contrôles du commerce aux pays producteurs. Ceci ne serait pas seulement contraire aux règles de l'OMC (voir la Partie 7.5), mais serait quasi inefficace, car la coopération du gouvernement du pays producteur pour la mise en place et l'opération des systèmes d'identification nécessaires ferait défaut.

Cette proposition ressemble en principe (mais non dans des points de détail essentiels) à la démarche de CITES - pour laquelle un document de mouvement (permis d'exportation et/ou d'importation) doit accompagner toute expédition d'espèces inscrites (voir la Partie 2.4). Le processus de Kimberley sur les diamants de conflit, qui propose des certificats d'exportation (voir la Partie 5.3) est un autre exemple. C'est la portée globale de ces deux cadres qui les distinguent fondamentalement d'un nouveau système éventuel de l'UE, qui, à ses débuts, serait plus limité. Cependant, s'il fonctionnait correctement, un tel système pourrait constituer le cœur d'un nouvel accord international auquel tous les pays, producteurs et consommateurs, pourraient adhérer en devenant signataires.

Un nouveau Règlement pour l'UE

La nouvelle législation de l'UE nécessaire au bon fonctionnement de ce système doit donc exiger que les importations de bois et de produits à base de bois provenant de pays producteurs adhérents soient accompagnées d'un certificat (ou un permis) au lieu d'introduction dans l'UE. L'*Annexe 1* contient des éléments d'une proposition de Règlement.⁸⁷ Elle prend pour modèle le Règlement de l'UE relatif à CITES, dont la principale exigence est que :

'L'introduction dans la Communauté de spécimens d'espèces inscrites à l'annexe A est subordonnée à la réalisation des vérifications nécessaires et à la présentation préalable, au bureau de douane frontalier d'introduction d'un permis d'importation délivré par un organe de gestion de l'État membre de destination.'⁸⁸

L'adaptation de cette exigence à un nouveau Règlement de l'UE sur le commerce de bois d'origine illégale pourrait se traduire par une clause exigeant que (voir l'Article 5 de l'Annexe 1) :

L'introduction dans la Communauté de bois ou de produits à base de bois inscrits dans l'Annexe A provenant de l'un des états participants figurant dans l'Annexe B est subordonnée à la réalisation des vérifications nécessaires et à la présentation préalable, au bureau de douane frontalier d'introduction, d'un certificat de légalité émis par ou au nom des autorités compétentes de l'état exportateur et contrôlé indépendamment par une autorité de contrôle accréditée.

⁸⁷ Plutôt qu'une Directive, c'est un Règlement qui serait nécessaire étant donné que l'application des contrôles du commerce doit être uniforme dans toute l'UE. Contrairement à une Directive, un Règlement s'applique directement au sein des Etats membres, sans qu'il y est besoin d'une législation nationale d'application.

⁸⁸ Règlement du Conseil 338/97, Article 4.

(Les modifications de la réglementation CITES sont indiquées en *italique*.)

Il faudrait donc que le Règlement définisse :

- Les types de produits à contrôler, inscrits à l'Annexe A du Règlement. Le Règlement CITES de l'UE définit d'ores et déjà certains types de produits – ex. les copeaux, le bois scié, le bois de construction – sans pour autant tous les définir.
- Les états dont les exportations seraient contrôlées, et figurant à l'Annexe B du Règlement. Le Règlement devrait également ébaucher la démarche nécessaire à l'adhésion d'états au système – avec notamment des critères comme la nécessité d'un accord entre pays producteurs et l'UE quant au type de système de contrôle nécessaire pour prouver la légalité.
- La nature de la preuve de production légale exigée, c'est-à-dire le "certificat de légalité" proposé et sa définition.
- Les autorités compétentes pouvant émettre et vérifier les permis. Les différents moyens de prouver la légalité sont considérés plus loin dans les Parties 7.2 et 7.3 ; pour de nombreux pays producteurs, la réalisation d'audits indépendants du processus est une étape importante, qui permet d'éviter beaucoup des problèmes associés aux permis CITES.
- Le type de commerce à contrôler – par exemple, faut-il contrôler les marchandises transitant par l'UE vers une autre destination au même titre que les marchandises pénétrant l'UE pour circuler ensuite librement ? La proposition de Règlement présentée dans l'Annexe 1 ne s'adresse qu'à la pénétration pour la libre circulation, étant donné que cet accord se limite à l'UE.

D'autres questions pratiques devront peut-être être évaluées. En particulier : un amendement éventuel du système de codification douanière de l'UE (la Nomenclature combinée) qui devra signaler à l'autorité douanière du point d'entrée les importations pour lesquelles un permis supplémentaire est exigé ; l'utilité éventuelle d'un système de partage ou de commutation de données permettant la notification préalable de l'arrivée imminente de produits autorisés exportés (notamment si de nombreux pays exportateurs et importateurs participent au système) ; l'importance d'une définition précise des responsabilités politiques au sein de l'UE et de ses Etats membres ; et la prise de décisions quant au sort des cargaisons saisies.

Des capacités douanières supplémentaires seraient sans doute nécessaires à l'exécution des contrôles requis des permis. Signalons toutefois que, d'un certain point de vue, ce système est beaucoup plus simple que CITES : il n'exige pas l'identification des espèces de produits, puisqu'il ne s'applique pas uniquement aux espèces menacées d'extinction, mais à l'ensemble du bois provenant des pays participants.

Chacune de ces questions mérite une considération soigneuse et une consultation entre toutes les parties prenantes du nouveau système. Mais on doit pouvoir trouver des solutions à ces problèmes. Les agences en douane ont déjà l'habitude de faire fonctionner les systèmes d'octroi de permis (tels que celui de CITES), et, comme nous l'avons vu dans la Partie 5.3, d'autres systèmes internationaux d'octroi de permis sont en cours d'introduction.

Recommandations:

- Un système d'octroi de permis à l'échelle de l'UE - exigeant que les importations de bois et de produits à base de bois provenant des gouvernements des pays producteurs participants soient accompagnés d'un certificat de légalité - constitue un moyen relativement simple et ciblé d'exclure le bois d'origine illégale des marchés de l'UE. L'UE devrait adopter un tel système immédiatement.

6.4 Contrôle des importations : les enseignements du *US Lacey Act*

Synthèse: La *US Lacey Act* (loi Lacey) des Etats-Unis est un exemple de législation permettant la prise d'action contre l'acquisition illégale à l'étranger de poissons, de faune ou de flore. Il peut servir de modèle à une législation de l'UE qui prendrait pour cible le bois produit illégalement à l'étranger. Il faudrait que l'UE considère l'adoption d'une législation interdisant l'importation, l'exportation, le transport, la vente, la réception, l'acquisition ou l'achat de bois ou de produits à base de bois d'origine illégale, afin de créer un "tampon" contre l'importation de bois d'origine illégale provenant de pays avec lesquels aucun système d'octroi de permis n'a été mis au point.

L'importation au sein de l'UE de marchandise volée ne constitue pas en elle-même une infraction douanière, comme nous l'avons vu dans la Partie 2.2. À de nombreux regards, le moyen le plus simple de contrôler les importations de bois acquis illégalement serait de modifier la loi pour que ces importations elles-mêmes soient illégales. C'est dans ce sens que la loi Lacey constitue un modèle important puisqu'il décrète qu'il est "illégal pour toute personne... d'importer, d'exporter, de transporter, de vendre, de recevoir, d'acquérir ou d'acheter par une transaction inter-étatique ou internationale... poissons, faune ou flore pris, possédés, transportés ou vendus en violation de quelconque loi ou règlement de quelconque Etat ou en violation de quelconque loi étrangère."⁸⁹

C'est de 1900 que date l'adoption originelle de la loi Lacey - qui doit son nom à son parraineur, John Fletcher Lacey, un membre du Congrès, originaire de l'Etat d'Iowa, et un naturaliste reconnu. Son objectif originel était de bannir au sein des Etats-Unis le trafic d'oiseaux ou d'autres animaux tués illégalement dans leur état d'origine. Il fut amendé à de nombreuses reprises, notamment en 1981 avec l'extension de son champ d'application et le renforcement de ses clauses d'application et pénalités.

Le traitement accordé aux espèces animales est différent de celui accordé aux espèces végétales. En effet, les espèces animales sont soumises à la loi Lacey si elles ont été prises en violation de la législation d'un autre pays, alors que l'importation ou la possession d'espèces végétales ne peut être interdite que lorsqu'il y a violation d'une loi ou d'un règlement au sein des Etats-Unis. Par ailleurs, la loi Lacey ne s'applique qu'aux espèces végétales inscrites dans les annexes de CITES ou qui ont été décrétées menacées dans quelconque état des Etats-Unis, alors qu'aucune restriction de ce genre ne s'applique pas aux animaux. Les plantes et animaux pris en violation d'un traité (tel que CITES) sont soumis à la loi Lacey. Cette législation ne peut donc pas s'appliquer au bois, sauf pour les essences inscrites dans les annexes de CITES ou décrétées menacées par quelconque état des Etats-Unis. Néanmoins, on s'intéresse actuellement aux Etats-unis à une extension du champ

⁸⁹ 16 USC; SS 3372(2a).

d'application de la loi Lacey qui aurait pour objectif l'interdiction des importations de bois d'origine illégale.

Un système de pénalités à deux échelons est appliqué. Il distingue les infractions relevant du "délit" et du "crime". La distinction est basée en partie sur le degré de connaissance que possédait l'accusé des lois violées. Les pénalités peuvent donner lieu à l'emprisonnement et/ou à des amendes, et à la confiscation d'équipement impliqué dans l'infraction. En fonction des cas, l'accusé ne sera pas forcément l'individu qui a violé la loi étrangère – c'est l'acquisition illégale du poisson, de la faune ou de la flore qui entre en ligne de compte.

La loi Lacey exige également le marquage et l'étiquetage précis des porte-conteneurs transportant poissons, faune ou flore. Tout manquement à cette exigence (une "infraction de marquage") est une infraction civile passible d'amende. Les agents fédéraux sont autorisés, dans tous les cas, à saisir toute faune ou flore pour laquelle ils ont des soupçons bien fondés qu'elle a été prise, possédée, transportée ou, importée en violation de quelque clause que ce soit de la législation sous-jacente – même si l'accusé peut démontrer qu'il ignorait que la faune ou la flore était acquise illégalement.

La loi Lacey est souvent utilisée par les procureurs des Etats-Unis. En 1999, par exemple, près de 1500 affaires ont été traitées par le Service des pêches, de la faune et de la flore des Etats-Unis (*US Fish and Wildlife Service*).⁹⁰ Il a été utilisé, en coopération avec plusieurs pays du Sud Pacifique membres du *Forum Fisheries Agency*, pour lutter contre la pêche illégale, et des actions ont été menées par les Etats-Unis contre des bateaux battant des pavillons étrangers et transportant du poisson pêché illégalement dans les zones économiques exclusives des Etats de l'Agence. Plusieurs des Etats membres de l'Agence, parmi lesquelles la Papoua Nouvelle-Guinée, le Nauru et les Iles Salomon, ont intégré des clauses de type loi Lacey à leur législation relative à la pêche.

L'adaptation du modèle de la loi Lacey

La pertinence du modèle de la loi Lacey à l'exploitation forestière illégale est évidente, et une législation interdisant l'importation, le transbordement, l'achat, la vente et la réception de bois obtenu ou acquis en violation des lois d'un état étranger ou d'un traité international pourrait s'en inspirer.

Même si le système d'octroi de permis décrit dans la Partie 6.3 est introduit, on peut raisonnablement penser que certains pays producteurs n'y adhéreront pas – soit parce qu'ils ne le souhaitent pas, soit parce que l'UE ne voudra pas passer un accord avec eux (par exemple, parce que leur législation interne ne protège pas adéquatement leurs forêts). Il serait donc souhaitable de renforcer la capacité d'action actuelle de l'UE en matière de lutte contre les importations de bois provenant d'exploitations illégales. Comme nous l'avons vu dans la Partie 2, la législation et la réglementation actuelles, bien que d'une certaine utilité, ne sont pas adéquates. Il serait donc souhaitable de procéder à une interdiction générale sur l'importation, le transbordement, l'achat, la vente et la réception de bois acquis illégalement (en adaptant le langage de la loi Lacey).

⁹⁰ *Animal Welfare Institute Quarterly* 49:4 (automne 2000); il est difficile de se procurer des chiffres exacts car les affaires sont souvent répertoriées en tant qu'infractions d'importation ou qu'infractions de CITES.

Une telle interdiction pourrait faire partie du Règlement que nous avons préconisé plus haut dans la Partie 6.3, et figure d'ailleurs dans la proposition de Règlement présentée dans l'Annexe 1 (voir l'Article 3). La justice et les affaires intérieures ne relèvent pas de la compétence de l'UE. Il serait donc du ressort des Etats membres de définir les pénalités applicables en cas de violation (comme dans la législation CITES, par exemple). Cependant, il serait préférable que l'interdiction de base soit décrétée au niveau de la CE. En effet, du fait du marché unique européen, une interdiction appliquée partiellement à travers l'UE serait inutile.

Prouver l'illégalité ne serait pas toujours simple, surtout lorsque les connaissances au sujet de la législation étrangère pertinente font défaut ou que cette législation manque de clarté. L'interprétation donnée par les tribunaux des Etats-Unis à l'expression « toute loi étrangère » est large : les règlements et les statuts sont pris en compte, de même que des lois ne traitant pas directement de la conservation de la faune et de la flore. Dans un procès mettant en jeu la loi Lacey, c'est le juge chargé de l'affaire qui détermine si une loi étrangère a été violée ; ce n'est pas du ressort d'un jury auquel les faits ont été présentés. Dans ces affaires, une grande discrétion est accordée à la cour du fait de la pénurie générale de documentation relative aux lois étrangères et d'expertise. Parmi les sources utilisées par les tribunaux figurent notamment : des témoignages écrits sous serment ou rendus en personne par des juges étrangers, ministres gouvernementaux et avocats cités comme témoins ; la jurisprudence étrangère ; des articles publiés dans des revues légales et des traductions de décrets étrangers ; des informations obtenues auprès de fonctionnaires étrangers ; ou encore des recherches et des analyses réalisées par la cour elle-même.

En plus des problèmes pratiques qu'elle pose, une réglementation de ce genre pourrait se révéler vulnérable si, pour la contourner, un pays producteur réduit le seuil de l'illégalité (qu'elle risque d'encourager, dans ce cas). Par ailleurs, afin de prouver son effet dissuasif, elle devrait compter sur le succès d'affaires judiciaires, ce qui pourrait prendre des années. Néanmoins, accorder aux douanes des pouvoirs de saisies supplémentaires pourrait assez rapidement s'avérer dissuasif.

Il n'en demeure pas moins qu'il est utile de définir ce qui est illégal à travers la législation même si l'application de cette législation est imparfaite. Elle mettrait en garde les protagonistes du marché, et les réorienterait vers un comportement considéré comme acceptable. Il est évident que ce type de législation fonctionnerait mieux dans les pays ayant mis en place le type de système d'identification de légalité décrit dans les Parties 6 et 7. De même, il serait bénéfique de mettre en place des cadres de coopération internationale entre les pays producteurs et consommateurs (semblables au *Forum Fisheries Agency*).

Recommandations :

- Le nouveau Règlement de l'UE devrait contenir une clause décrétant l'illégalité de l'importation, de l'exportation, du transport, de la vente, de la réception, de l'acquisition, et de l'achat de bois produit en violation des lois de pays étrangers.
- Il faudrait étudier l'application pratique de la loi Lacey aux Etats-Unis et en tirer des enseignements pour les agences en douane et autres agences chargées de l'application de la loi.

7 Aspects pratiques et conditions

7.1 Introduction

Pour que les mesures ébauchées ci-dessus soient efficaces, il faut d'abord résoudre un certain nombre de problèmes pratiques. 7.2 concerne les difficultés que pose la définition de la légalité et de l'illégalité dans les pays producteurs, tandis que la Partie 7.3 examine les systèmes qui pourraient permettre l'identification et le suivi de la production légale. La Partie 7.4 traite des améliorations qui seront probablement nécessaires afin d'assurer le fonctionnement efficace de ces systèmes, et la Partie 7.5 considère les implications au niveau de l'OMC de mesures restrictives du commerce.

7.2 Définition de la légalité

Toute tentative de contrôle du commerce de bois et de produits à base de bois d'origine illégale est immédiatement confrontée au problème de la définition de l'illégalité. Dans de nombreux pays, y compris au sein de l'UE, il n'y a pas de définition claire de ce qui est légal et de ce qui ne l'est pas. Dans certains pays, les règlements forestiers existants sont inappropriés ou injustes : de nombreuses pratiques indésirables dans le secteur forestier – notamment l'attribution de concessions sur les terres de peuples indigènes – peuvent en réalité être légales, alors que dans d'autres pays, le chevauchement des juridictions peut obscurcir la définition de l'illégalité.

Encadré 7.1 Qu'est-ce qui est légal – qu'est-ce qui devrait être légal ?

Dans de nombreux pays, la législation forestière est de toute évidence inadéquate. Par exemple, une étude de la législation forestière au Cambodge, réalisée en 1998 par le cabinet d'avocats White & Case, a constaté que la législation était "difficile à obtenir, difficile à analyser, fournissait peu de normes objectives pour la protection de la forêt et ne fournissait ni lignes de conduite intégrées ni normes pour la gestion des forêts."⁹¹ Une étude d'ensemble de la gouvernance des forêts d'Indonésie en 2001 a révélé des incohérences entre certaines lois et certains décrets gouvernementaux.⁹²

Les questions qui se posent sont encore plus fondamentales lorsque, au sein d'une société, les individus sont nombreux à considérer la législation forestière comme étant injuste. En Indonésie, la constitution de 1945 a décrété que le contrôle de toutes les forêts était détenu par l'état. La loi forestière de 1999 va plus loin : elle décrète explicitement que les forêts des peuples indigènes sont des forêts d'état, et donne au Ministère des forêts la juridiction légale principale en matière de gestion de ces ressources. Par conséquent, des sociétés d'exploitation forestière, minière et agricole ont acquis des droits sur de vastes étendues de terres forestières que les populations locales

⁹¹ White & Case, *Report to Senior Officials of Royal Government of Cambodia and International Donors: Summary of recommendations* (1999), p. 1.

⁹² Nana Suparna, *Forest Governance and Forest Law Enforcement in Indonesia* (papier préparée pour la Conférence ministérielle sur l'Application du droit forestier et la gérance forestière (FLEG) en Asie de l'est, septembre 2001).

avaient considérées comme les leurs – acquisition qui s'est soldée par la destruction de forêts et des affrontements dus aux violations des droits de l'homme.

Dans un pays comme le Canada, la situation légale est complexe. Dans certaines zones où aucun traité n'a été signé avec les peuples indigènes, par exemple dans de grandes parties de la Colombie britannique, ces derniers détiennent encore pour leurs terres ancestrales les droits et titres fonciers – cela a été confirmé par la Cour suprême du Canada. Cependant, la juridiction en matière de gestion des ressources, notamment celle des concessions forestières, reste entre les mains du gouvernement. Cela a engendré des litiges concernant des terres non cédées : le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies a par deux fois condamné le gouvernement canadien pour avoir affaibli les droits légaux des peuples indigènes sur leurs terres. Si l'on n'aborde pas les causes sous-jacentes à la disparition des forêts, on a de maigres chances qu'une action contre l'exploitation forestière illégale l'emporte sur ceux pour qui l'exploitation forestière illégale représente un intérêt matériel.

L'encadré 7.1 démontre qu'il n'est pas toujours simple de définir ce qui est légal. De plus, on ne peut pas poser la question de la légalité sans en poser une autre, à savoir : est-ce que ce qui est légal s'enracine bien dans des règles que la majorité des individus s'approprient d'une façon ou une autre ? Comme la moralité, la loi est un concept détenant une qualité normative intrinsèque : il existe un sentiment de ce qui est juste et convenable, de ce qu'il « *faudrait* ». Les lois doivent s'enraciner dans des règles et normes de comportement dont la nécessité est reconnue par les membres d'une société, qui par conséquent les respectent. Les lois ne doivent pas être des ordres émis par une personne souveraine ou un organisme souverain. Contrairement au pouvoir qui est souvent le privilège d'une minorité, la légitimité devrait naître de l'accord de la majorité.

Dans les pays où une majorité de la population n'accepte pas la légitimité du droit forestier, l'application quasi-exclusive de ces lois pour combattre l'illégalité peut perpétuer les inégalités sociales et la corruption lors de l'attribution de ressources. Face à l'exploitation forestière illégale, une application défailante de la loi est souvent mise en cause mais c'est justement la loi elle-même qui renforce des rapports injustes ou fait abstraction des droits d'usage et l'extraction forestière illégale est souvent symptomatique de causes sous-jacentes plus profondes. Toute prise de mesures sévères contre les pratiques illégales qui négligeraient ces causes sous-jacentes pourrait faire plus de mal que de bien. Dykstra *et al* l'expriment ainsi : "Si l'on n'aborde pas les causes sous-jacentes, il est improbable que les actions entreprises contre l'exploitation forestière l'emportent sur les divers groupements d'intérêts qui en bénéficient ou qui, dans un contexte d'instabilité politique, veulent en tirer un maximum de profit. Il est probable que les politiciens et fonctionnaires territoriaux, les entrepreneurs locaux et les dirigeants de communauté qui profitent pécuniairement de l'exploitation forestière officielle résisteront aux tentatives d'application du droit forestier émanant du gouvernement central. Les actions dont le but est d'éradiquer l'exploitation forestière illégale devront prendre leurs intérêts en compte et proposer des stratégies de subsistance alternatives."⁹³

Recommandation :

- Toute action entreprise par les gouvernements de l'UE devrait prendre en compte les causes sous-jacentes de l'exploitation forestière illégale, notamment la surcapacité de l'industrie forestière, la définition imprécise des droits fonciers et des droits de tenure des terres, le

⁹³ Dykstra, *op. cit.*

manque de transparence dans l'attribution des concessions etc., ainsi que les difficultés inhérentes à la définition de ce qui est légal et à la conciliation de légalité et équité. En l'absence d'une telle prévoyance, la prise de mesures sévères pourrait se solder par l'aggravation de la situation.

7.3 Identification et suivi de la production légale

Synthèse: L'objectif essentiel des filières de traçabilité est de réduire l'exploitation forestière illégale et le commerce connexe. Une filière de traçabilité comporte trois éléments essentiels : l'identification, la ségrégation et la documentation. Cependant, il ne suffit pas d'une filière de traçabilité bien conçue pour arrêter l'exploitation forestière illégale, même si elle complique le blanchiment et le vol des produits associés. Pour réduire les opportunités de fraude il faut que certains problèmes soient résolus, notamment celles de la conception, de la gouvernance, de la transparence, et de la capacité de la filière de traçabilité. Faire conformer l'industrie forestière aux lois et règlements forestiers exige des efforts qui remettent en cause l'environnement légal général et ne se limitent pas aux systèmes de la filière de traçabilité. L'industrie forestière n'est pas perchée dans le vide ; si le système sous-jacent est corrompu, il y a de fortes chances que la gouvernance forestière le soit aussi.

Contrôle de légalité

Le certificat de légalité est un des outils pour vérifier la légalité du bois produit. La société de surveillance SGS, basée en Suisse, promeut actuellement l'établissement d'un système de "Validation indépendante du bois légal", basé sur la surveillance et la vérification indépendantes des modifications d'occupation des sols, des flux de bois et de la gestion des ressources aux niveaux des nations et des producteurs. La certification de gestion durable est un aboutissement possible, mais non obligatoire, de cette validation. Les principaux composants du système sont présentés dans l'Annexe Une où une approche pragmatique et échelonnée est proposée pour adresser les problèmes associés à l'exploitation illégale. 2.

Une approche pragmatique et échelonnée est proposée pour aborder les problèmes associés à l'exploitation illégale. Elle prend la forme d'une validation obligatoire : la validation indépendante de la légalité du bois (VILB) - qui pourrait être reliée ou même intégrée à la certification volontaire de gestion durable de la forêt (CGDF).

Un système de labellisation à trois échelons pour la validation du "Commerce de bois durable" est donc proposé. Les échelons sont : 1) "Bois d'origine légale" ; 2) "Bois dont la conformité légale a été certifiée" ; et 3) "Bois produit durablement". Chaque échelon dépend de l'émission indépendante par un contrôleur/certificateur accrédité indépendant de certificats s'appliquant à différentes étapes du processus. Des précisions sont données dans l'Annexe 2.

Contrôle de la filière de traçabilité

Un suivi détaillé de la production et du mouvement du bois et des produits à base de bois est nécessaire pour en garantir la légalité. Par conséquent, une certification de la filière de traçabilité est nécessaire pour prouver que le bois a été récolté légalement (voir également la Partie 3.2).

Pour suivre la filière d'approvisionnement du bois, on doit s'appuyer sur un système de traçabilité qui fait appel à tout un ensemble de technologies, de procédures, et de documents. Une traçabilité bien conçue doit permettre au gestionnaire d'une filière d'approvisionnement de savoir d'où vient le bois, où il se trouve à tout moment, où il va et à quel moment il doit arriver. Correctement appliqués, les systèmes traçabilité permettent de démasquer le vol de bois et d'empêcher le mélange, par des opérateurs peu scrupuleux, de bois acquis illégalement avec du bois acquis légalement. Ces systèmes sont donc une composante essentielle à toute tentative de réduction de l'exploitation forestière illégale.

Trois éléments sont essentiels assurer la traçabilité du bois acquis légalement :

- *L'identification.* Les troncs (ou tas de troncs) doivent être identifiés individuellement à l'aide d'une technologie de labellisation. Les labels doivent concorder avec tous les documents associés.
- *La ségrégation.* Là où il y a possibilité de mélange entre troncs d'origine connue et troncs d'origine autres, il faut les mettre de côté, et les manipuler et traiter séparément. Toutefois, l'utilisation de technologies identifiant convenablement le bois tout au long de la filière permet d'éviter cette ségrégation.⁹⁴
- *La documentation.* La labellisation ne fournit pas toute l'information requise par un système de traçabilité compréhensif. Une documentation supplémentaire est nécessaire.⁹⁵

Par ailleurs, le système doit prévoir une surveillance régulière afin d'assurer son application correcte, la formation adéquate des employés et le respect rigoureux par ces derniers des procédures établies.

Malgré tout, tous les systèmes de traçabilité laissent la porte ouverte à des fraudes ou violations⁹⁶ – en particulier lorsque ce sont des systèmes basés sur des documents en papier. Les filières certifiées ne sont souvent auditées qu'une fois par an, avec notification préalable. Afin de réduire

⁹⁴ La ségrégation n'est pas toujours un élément essentiel du suivi des produits : cela dépend de la technologie utilisée. Ce qui est essentiel c'est la capacité à prouver l'origine des produits. Or, si l'on utilise des codes barres sur les étiquettes des troncs de bois (ou sur les labels des produits), il n'est plus nécessaire de séparer le bois étiqueté du bois non étiqueté. Si les produits sont identifiés convenablement, avec des marquages indélébiles, la ségrégation n'est plus indispensable. Andrew Mitchell, communication personnelle.

⁹⁵ Cette documentation comprend : le lieu d'origine de la forêt (billot etc.), une référence aux permis de coupe ou aux documents de vente, la qualité du bois etc. Le stockage, l'analyse et la récupération de la documentation sont aussi importants que la documentation elle-même. Avec les étiquettes à code barre, les labels à numérotation unique et une base de donnée informatique relativement simple, il est possible de suivre systématiquement les produits depuis la souche. Cette information peut être synthétisée et consolidée là où c'est nécessaire, c'est-à-dire aux niveaux de la forêt, de l'exploitation, de l'usine, de l'exportation, de l'importation ou finalement du consommateur.

⁹⁶ L'information dans cette section vient principalement de Dyksta, *op. cit.*, et Andrew Mitchell, communications personnelles.

le risque de fraude, il faut revoir la conception des systèmes, leur gouvernance, leur transparence et leur capacité, et pratiquer des audits indépendants aléatoires. Ce risque pourrait être réduit plus encore si toutes les filières fournissaient des informations sur les quantités de bois ; possédaient des mécanismes programmés de surveillance des points critiques de contrôle, comme les chantiers de bois et de stockage forestiers, où le mélange peut facilement avoir lieu ; et assuraient une formation et une surveillance adéquates du personnel. Formation et surveillance du personnel sont particulièrement importantes. En effet, puisque ce sont ces personnes qui mettront en oeuvre le système, son fonctionnement est entre leurs mains.⁹⁷

Une surveillance indépendante peut renforcer les systèmes de contrôle de conformité légale en attirant l'attention sur les juridictions, les régions ou les acteurs desquels il faudrait se méfier. Par ailleurs, en démasquant des filières truquées ou facilement manipulables, elle maintient la crédibilité des systèmes solides. Par ailleurs, on peut également utiliser une surveillance indépendante associée à des techniques de traçabilité des troncs pour vérifier la conformité légale à travers des audits aléatoires (voir plus loin dans la Partie 7.4).

Tout effort pour faire respecter la loi et les règlements forestiers par les exploitants et autres acteurs de l'industrie forestière doit aller au-delà des filières de traçabilité et prendre en compte l'environnement légal général. L'industrie forestière n'est pas perchée dans le vide. Si le système sous-jacent est corrompu, il y a de fortes chances que la gouvernance forestière le soit aussi. Les systèmes de contrôle peuvent signaler les défauts de la législation pertinente et clairement définir les fondements de leurs évaluations, en donnant, dans la mesure du possible, le raisonnement derrière leur interprétation de la loi. La rationalisation et la clarification des questions de légalité - qui est responsable, etc. - doivent être abordées (voir également la Partie 7.2).

Enfin, il est essentiel, selon certains, de mettre en oeuvre et de faire respecter un système contraignant dans le pays producteur afin de vérifier la propriété, l'origine et le paiement de toutes les charges forestières nécessaires. Faute de quoi, certaines personnes passeront à travers ces systèmes, notamment les producteurs ne souhaitant pas participer volontairement au système, les exploitants forestiers illégaux et ceux qui convertissent la forêt à d'autres usages.

Techniques

Il existe de nombreuses techniques différentes pour identifier et surveiller les flux de bois. Certaines sont assez « primitifs » tels que le marquage des troncs à la peinture ordinaire, les marteaux de marquage, les étiquettes conventionnelles, l'étiquetage à base de clous et les cartes magnétiques. D'autres sont à la pointe des progrès technologiques : les cartes intelligentes, les étiquettes d'identification par radiofréquence (IDRF), les traceurs micro-marquants, la peinture au traceur chimique ou encore les empreintes chimiques et génétiques. Cependant, aucune de ces techniques n'est encore suffisamment développée pour qu'on puisse l'appliquer à grande échelle. Donner des précisions sur ces techniques dépasse les compétences de ce rapport. D'autres rapports disponibles précisent les avantages et désavantages de ces différents systèmes.⁹⁸

⁹⁷ Dykstra, *op. cit.*

⁹⁸ *Ibid.*

Nous recommandons que:

- Une aide au renforcement des capacités pour la conception et la mise en place de systèmes de contrôle de légalité soit fournie. Pour cela, certaines réformes légales dans les pays producteurs pourront s'avérer nécessaires. Il est essentiel que toutes les parties prenantes participent aux processus.
- L'UE soutienne et facilite la réalisation, par les gouvernements des pays producteurs, d'évaluations détaillées des systèmes existants de traçabilité. Par ailleurs, il faudrait définir et développer de tels systèmes aux niveaux régionaux et nationaux.
- L'élaboration de systèmes de traçabilité ne se fasse pas isolément, mais s'inscrive dans un projet plus vaste qui s'attaquerait aux causes sous-jacentes de l'exploitation forestière illégale. Parmi ces causes sous-jacentes, citons notamment : la surcapacité de l'industrie du bois/de la pâte et du papier ; le manque de clarté en matière de droits fonciers et de droits d'usage; et le manque de transparence dans l'attribution des concessions.

7.4 Renforcement des capacités dans les pays producteurs et surveillance indépendante

Synthèse: L'aide au renforcement des capacités des pays producteurs est essentielle à la réussite des initiatives discutées dans ce rapport. Il s'agit de renforcer les capacités nécessaires à la conception et la mise en place de systèmes de contrôle de légalité, à la surveillance indépendante et aux douanes des pays producteurs.

Dans de nombreux pays, il n'existe ni le cadre ni la capacité suffisante pour la surveillance indépendante des sociétés opérant dans les forêts. Des gouvernements et autres donateurs ont commencé récemment à financer et promouvoir la surveillance indépendante.

Cependant, un pays doit remplir une série de conditions préliminaires avant de pouvoir tirer les bénéfices d'une surveillance indépendante. Premièrement, il faut protéger efficacement les droits de l'homme, puisque ce n'est qu'alors que les communautés et les individus pourront signaler les activités d'exploitation forestière illégale et que les organismes de surveillance indépendants pourront travailler avec le personnel local pour prévenir les abus des sociétés d'exploitation forestière. Deuxièmement, il faut un système légal adéquat, comprenant une législation forestière, pour décourager la corruption à tous les niveaux.. Afin de prévenir la confusion et la fraude, il est également nécessaire que les propriétaires de concessions soient répertoriés dans des publications officielles. Par ailleurs, le respect de toutes les normes opérationnelles fixées par la loi doit être exigé des sociétés. Troisièmement, il faut une volonté politique suffisamment forte pour mener à bout les enquêtes sur l'exploitation forestière illégale. Le système judiciaire doit donc être indépendant et transparent. Les amendes et les condamnations doivent être rendues publiques et appliquées efficacement aux sociétés frauduleuses et à leurs directeurs. Finalement, des dommages et intérêts appropriés devraient être versés aux communautés locales en compensation des dommages subis.

La société SGS a été mandatée au nom du gouvernement de Papoua Nouvelle-Guinée d'inspecter et surveiller toutes les exportations de bois du pays et de déterminer le montant des taxes payables par les exportateurs. Toute la documentation pertinente aux transactions et expéditions a été

vérifiée Ce contrôle a été effectué à travers des vérifications physiques (comme l'identification des espèces, le mesurage et le marquage des troncs de bois), la vérification de la valeur marchande et le pointage de chaque cargaison. L'information a été enregistrée dans une base de données, utilisée dans la préparation de rapports mensuels destinés aux autorités pertinentes.

Aujourd'hui, les gouvernements et les donateurs commencent aussi à faire appel aux ONG. Au Cambodge et au Cameroun, l'ONG *Global Witness* a été mandatée par les donateurs et les gouvernements nationaux pour effectuer une surveillance indépendante. L'objectif des ONG est d'aider le gouvernement à développer la capacité requise pour : a) la surveillance efficace des infractions forestières ; b) la création d'un réseau de communautés locales, d'ONG locales et nationales, d'industriels et de fonctionnaires gouvernementaux pour une mise en commun de leurs informations relatives aux infractions forestières et aux actions gouvernementales, et c) fournir aux ONG locales et aux fonctionnaires un moyen confidentiel pour rendre ces informations publiques.

En Indonésie, les ONG EIA et Telapak ont créé un partenariat, financé par DFID, avec pour mandat la fortification du secteur civil indonésien dans le but de faciliter les campagnes pour les forêts. Le projet assure une formation de base en matière de documentation (création de matériels photographiques et vidéo, préparation de campagnes). EIA et Telapak ont également travaillé sur place avec plusieurs groupes pour leur donner une expérience de la surveillance sur le terrain. L'objectif final du programme EIA/Telapak est de faciliter la création d'un réseau d'ONG capables de s'exprimer visuellement et expérimentées dans la réalisation de campagnes et donc capables de travailler efficacement sur les problèmes forestiers à travers l'Indonésie. Il reste à voir si cela pourra servir de base à une surveillance indépendante future sanctionnée par le gouvernement.

Communautés locales

Les droits territoriaux des communautés locales doivent être reconnus et respectés, afin qu'elles puissent contrôler la légalité des activités forestières locales. Le gouvernement doit également respecter la "Convention internationale des droits de l'homme" (*International Bill of Rights*),⁹⁹ et les Conventions de base de l'Organisation internationale du travail (OIT), ainsi que la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux.¹⁰⁰ Il serait alors dans l'intérêt des communautés locales de surveiller l'exploitation de leurs ressources forestières. Les communautés locales de la province de Kampong Thom au Cambodge se sont organisées en comités et patrouillent la forêt pour surveiller les arbres résineux protégés par la loi du Cambodge. Ces arbres résineux sont marqués. Si les sociétés d'exploitation forestière essaient de les abattre, le comité en est informé et informe à son tour les fonctionnaires du gouvernement local. Ces derniers facilitent ensuite l'organisation de réunions entre les différentes communautés et les exploitants forestiers illégaux. Ce mécanisme a contribué à la réduction de l'exploitation forestière illégale.

Capacité douanière

Un des éléments clés du renforcement des capacités dans les pays producteurs doit être le renforcement des capacités des agences en douane à contrôler les exportations. En effet, si, dans

⁹⁹ Les trois instruments fondamentaux protégeant les droits de l'homme sont : la Déclaration universelle des droits de l'homme ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

¹⁰⁰ ILO 169, Convention relative aux peuples indigènes et tribaux.

les pays d'origine, ces agences en douane étaient capables de surveiller les exportations et de prévenir les importations illégales, le fonctionnement efficace du système d'octroi de permis décrit plus haut dans la Partie 6.3 y gagnerait certainement. Il faut mettre en place des systèmes efficaces de coopération et d'échange de données entre les douanes des pays importateurs et exportateurs.

Lors de la conférence FLEG en Asie de l'Est en septembre 2001, les ministres se sont engagés à explorer l'utilisation de systèmes de "notification préalable" pour le commerce du bois. Par ailleurs, plusieurs ONG ont par la suite demandé "la mise en place d'un nouveau mécanisme permettant l'initiation d'un système de notification préalable (d'expéditions de volumes importants de bois)."¹⁰¹ Un tel système exigerait des pays exportateurs qu'ils préviennent les pays importateurs de l'arrivée imminente d'une cargaison de "valeur importante". Si une autre cargaison de "valeur importante" arrivait sans préavis, sa provenance serait considérée douteuse. Cependant, si les pays importateurs ne disposaient pas de la nouvelle législation présentée dans la Partie 6.3, les options des autorités seraient limitées. Un tel système contribuerait néanmoins à la construction du cadre de coopération et d'échange de données nécessaire à toute action contre le commerce de bois d'origine illégale.

Recommandations :

- Les gouvernements de l'UE soutiennent et facilitent les activités de surveillance indépendante menées par les communautés locales et les ONG locales et nationales et, à défaut, par les ONG internationales. Il existe de nombreux modèles qu'il faudrait évaluer et, où c'est efficace, répliquer.
- Un élément clé du renforcement des capacités dans les pays producteurs doit être le renforcement de la capacité des douanes à contrôler les exportations. Il est nécessaire de mettre en place des systèmes efficaces de coopération et d'échange de données entre les douanes des pays importateurs et exportateurs.

7.5 Implications pour l'OMC

Synthèse: Toute restriction du commerce peut potentiellement être soumise aux clauses des accords commerciaux administrés par l'Organisation Mondiale de Commerce (OMC). Cette partie du rapport s'intéresse aux éléments des accords de l'OMC applicables aux types de mesures discutées ailleurs dans ce rapport. En général, les systèmes que nous envisageons sont axés autour d'accords bilatéraux entre l'UE et les gouvernements des pays producteurs, et ne devraient pas avoir d'implications au niveau de l'OMC.

Toute restriction du commerce - notamment les exigences d'étiquetage, les tarifs douaniers et les taxes, les embargos commerciaux ou toute autre forme de discrimination – peut potentiellement être soumise aux clauses des accords commerciaux administrés par l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et axés autour de l'Accord Général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade* ou *GATT*). Cependant, la forme principale de restriction

¹⁰¹ Environmental Investigation Agency et Telapak Indonesia, *Brief on Prior Notification Mechanisms* (novembre 2001).

du commerce envisagée dans ce rapport – le système d'octroi de permis décrit dans la Partie 6.3 – se fera dans le contexte d'accords bilatéraux volontaires entre l'UE et les pays producteurs individuels.

Essentiellement, l'objectif de ces accords entre gouvernements est la mise en place commune de contrôles supplémentaires du commerce, destinés à améliorer l'application de leurs propres lois. Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC ne prend pas de décisions abstraites, mais agit sur déposition d'une plainte. Il est inconcevable qu'un de ces pays conteste auprès de l'OMC, pour atteinte au commerce, une mesure volontaire à laquelle elle a donné son accord.

Cependant, des plaintes peuvent être déposées par des pays qui ne sont pas directement visés par la restriction commerciale en question.¹⁰² Plusieurs motifs possibles peuvent pousser un pays ne participant pas à un tel accord à le contester. Un pays peut craindre que l'accord ne devienne un jour multilatéral. Ou encore, et c'est peut-être plus probable, on peut s'attendre à l'opposition de pays non impliqués qui craignent que l'accord ne prenne suffisamment de poids pour influencer indirectement leur marché. Ainsi, par exemple, les détaillants pourraient tellement s'habituer à l'idée de se procurer du bois dont la légalité avait été établie de façon certaine qu'ils cesseraient d'acheter du bois non identifié comme légal aux pays non contraints à la légalité.

Par conséquent, il est utile d'examiner comment on pourrait intégrer un tel système aux règles de l'OMC. L'émission de labels ou de certificats, et l'application d'autres restrictions au commerce de marchandises d'origine illégale n'ont pas, à notre connaissance, été discutées au sein de l'OMC. De plus, les accords de l'OMC ne traitent pas spécifiquement des questions de corruption. Soulignons donc les incertitudes considérables liées à chacun des problèmes discutés dans cette partie du rapport. Il est donc impossible de prédire l'issue d'une quelconque contestation déposée auprès de l'OMC relative à une restriction commerciale donnée. En revanche, il est possible de tirer quelques conclusions générales quant à la conception de mesures commerciales. Ces conclusions sont présentées à la fin de cette partie du rapport.

La discrimination commerciale basée sur des procédés de fabrication

De manière générale, les accords de l'OMC respectent les principes de non-discrimination entre "produits similaires" provenant de différents membres de l'OMC, et entre production nationale et étrangère. L'accord de base de l'OMC, le GATT, ne définit pas précisément le sens de "produit similaire". À l'origine, cette expression a été incorporée dans le GATT pour prévenir la discrimination pour motif d'origine nationale. Cependant, les comités de règlement des litiges y ont dans l'ensemble accordé une interprétation plus large afin de prévenir la discrimination dans les cas où les *procédés industriels* ("procédés et méthodes de production" ou PMP), et non les caractéristiques des *produits eux-mêmes* ont servi de critère de différenciation et ont par conséquent entraîné des mesures restrictives. Cette interprétation préoccupe fortement la communauté environnementale qui attache une grande importance aux politiques développées pour réguler les PMP (restreindre la pollution, promouvoir la production durable etc..).

Cependant, le GATT contient un article d'"Exceptions Générales", l'article XX, selon lequel il est possible de faire des exceptions aux autres articles de l'accord, tant que leur application ne

¹⁰² Par exemple, la Thaïlande, dans le dernier développement du différend au sujet des crevettes et des tortues de mer, a contesté par principe la réglementation des Etats-Unis, et cela malgré la certification de ses pratiques de pêche par les Etats-Unis et l'absence d'embargo sur ses exportations de crevettes.

constitue pas un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, ou encore une restriction déguisée du commerce international". Les soulignés de l'article XX définissent une série de mesures potentiellement acceptables, dont notamment celles qui :

- (a) sont nécessaires à la protection de la moralité publique ;
- (b) sont nécessaires à la protection de la vie ou de la santé humaine, animale ou végétale ; ...
- (d) sont nécessaires à assurer la conformité avec des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les clauses de cet Accord, dont la réglementation douanière ;
- (e) s'appliquent aux produits du labeur de prisonniers ; ...
- (g) s'appliquent à la préservation de ressources naturelles épuisables si elles sont accompagnées de restrictions de la production ou de la consommation interne ; ...

Les paragraphes (b) et (g) de l'article XX donnent des justifications environnementales potentielles à certaines mesures commerciales qui constitueraient autrement une violation du GATT, tant qu'elles s'appliquent uniformément aux membres de l'OMC, sans aucune forme de discrimination. Au cours des dernières années, les comités de règlement des litiges de l'OMC et son Organe d'appel (auquel les conclusions du comité peuvent être soumises) ont eu davantage tendance à accepter ces arguments et à trancher en faveur de la discrimination entre produits similaires pour des motifs environnementaux.

Peut-on considérer l'illégalité de la production comme un PMP ? Bien qu'elle fasse référence, d'une manière superficielle, au mode de production des produits concernés, on est très loin en principe du sens usuel du terme, qui relève avant tout des impacts physiques résultant directement du procédé utilisé pour fabriquer le produit (par exemple, les tortues de mer tuées du fait de la pêche à la crevette, ou les émissions de gaz à effet de serre liées à l'utilisation d'énergie). Après tout, dans le cas du bois produit légalement comme dans celui du bois produit illégalement, la culture et l'exploitation sont essentiellement les mêmes ; les différences ne résident que dans l'autorisation de la coupe et l'acquittement des honoraires et taxes appropriés. Aucun paragraphe de l'article XX ne se rapporte explicitement à la production illégale. Néanmoins, on pourrait mettre à profit l'article XX(d). En effet, il se peut que des mesures commerciales basées sur la *durabilité* de la production seraient plus faciles à justifier sous cet article.

Les AEM et l'OMC

Comme nous l'avons vu dans les Parties 2.4 et 5.3, plusieurs AEM - parmi lesquelles CITES, le Protocole de Montréal et la Convention de Bâle - exigent des parties qu'elles contrôlent ou restreignent le commerce de diverses manières, notamment en exigeant des permis d'importation et d'exportation ou différentes formes de consentement informé préalable, et en pratiquant des interdictions de commerce complètes ou partielles (des produits contrôlés par l'accord) aux non-parties ou aux parties ne se conformant pas à l'accord. Au cours des dernières années, la compatibilité de ces mesures commerciales avec les clauses de l'OMC a souvent été remise en cause. Il est encore difficile, ici, d'apporter des éléments de réponse, car l'OMC n'a jamais réglé de différend impliquant une mesure commerciale mandatée par un AEM.

Les nouvelles les plus récentes dans ce long litige de crevettes et de tortues de mer montrent que la jurisprudence de l'OMC évolue d'une manière qui revêt une certaine importance. En octobre 2001, l'Organe d'appel de l'OMC a consenti aux Etats-Unis le droit de maintenir leur embargo sur les

importations de crevettes dont la pêche entraînait la mort des tortues de mer, malgré la nature unilatérale de cet embargo, tant que, par ailleurs, des efforts de bonne foi étaient engagés pour arriver à un accord multilatéral. L'Organe d'appel a rejeté la position de la Malaisie selon laquelle il faudrait conclure un tel accord *avant* l'application d'une restriction commerciale.¹⁰³ Cette décision aura des implications évidentes pour l'application de mesures commerciales pendant la négociation d'un AEM.

Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) - un des accords spécifiques développés après l'élaboration et l'accord du GATT - développe et codifie des ensembles précis de règles commerciales. L'objectif de cet accord est de minimiser les distorsions commerciales qui pourraient résulter de l'application de règlements et de normes techniques. Il s'applique au commerce du bois car, dans le cadre de l'OMC, la labellisation et la certification tiendront probablement lieu de règlements (si elles sont obligatoires) ou de normes techniques (si elles sont volontaires). Tout litige les concernant relèverait donc de l'Accord OTC plutôt que du GATT.

C'est ainsi que l'Annexe 1 de l'Accord OTC définit un règlement technique : "document qui énonce les caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant". L'application ou non de cette définition aux PMP non associés aux produits (c'est-à-dire des PMP non détectables dans le produit final) a fait l'objet de nombreuses discussions (ces PMP ont-ils un "rapport" avec les caractéristiques du produit ?). L'Article 2.2 – l'article des "Exceptions Générales" - reconnaît la légitimité de la prise des mesures nécessaires à la réalisation d'un objectif légitime tel que "la prévention des pratiques de nature à induire en erreur; la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement". Cependant, l'articulation de cet article autour du reste de l'Accord est telle que la dérogation aux principes de base ne semble pas autorisée. Par conséquent, les questions abordées ci-dessus au sujet du GATT – l'acceptabilité d'exigences axées autour des PMP, la possibilité de considérer les mesures de contrôle de l'exploitation forestière illégale comme des mesures de protection de l'environnement, les questions d'extra-juridictionnalité – sont également pertinentes dans le cadre de l'Accord OTC.

Accord sur les marchés publics

Les mesures de passation des marchés publics sont soumises à un autre accord de l'OMC, l'Accord sur les marchés publics. Cet accord est plurilatéral. Tous les membres de l'OMC n'y sont pas parties, mais tous les Etats membres de l'UE l'ont ratifié. Il se base sur les principes familiers de l'OMC relatif à la non-discrimination entre produits similaires provenant de fournisseurs étrangers et nationaux. Ici encore, il serait pertinent de savoir la légalité est caractéristique du produit, et si la protection environnementale constitue une justification plus forte. La légitimité de certaines exceptions aux obligations de l'AMP pour des raisons de moralité publique ou de protection de la vie humaine, animale ou végétale est reconnue dans l'article XXIII.

¹⁰³ *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia*, Rapport de l'Organe d'Appel, 22 octobre 2001 (WT/DS58/AB/RW).

Conclusions

Le degré de compatibilité avec l'OMC des mesures commerciales prises pour contrôler le bois d'origine illégale ne pourra être établi définitivement que lorsqu'une affaire appropriée aura été jugée par le système de règlement de litiges de l'OMC. Cela dit, il faut savoir que de nombreux litiges potentiels entre membres de l'OMC sont résolus à travers la consultation et la négociation sans recours à la procédure officielle de règlement. Les négociations au sujet des modifications supplémentaires des accords de l'OMC entamées lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Doha en novembre 2001 porteront également sur plusieurs questions environnementales spécifiques.

Il est néanmoins possible de formuler des conclusions préliminaires au sujet de la conception de ces instruments politiques de lutte contre l'exploitation forestière illégale qui ont un impact sur commerce :

- Moins la mesure concernée perturbe le commerce, moins il est probable qu'une contestation auprès de l'OMC obtienne gain de cause - une politique de passation des marchés publics, ou encore une simple exigence d'étiquetage, a plus de chances d'être acceptée qu'une interdiction des importations.
- Plus il peut être démontré que des mesures moins perturbatrices du commerce – telles que des tarifs préférentiels – ont été testées et ne se sont pas avérées efficaces, plus il est probable que seront considérées comme acceptables des mesures plus perturbatrices du commerce. Il est possible que ceci puisse aussi s'appliquer aux mesures non-commerciales, comme l'aide au renforcement des capacités des pays exportateurs concernés, les négociations relatives aux forêts, et ainsi de suite.
- De la même manière, plus une mesure est ciblée, moins elle a de chances d'être contestée. Un embargo dirigé contre la totalité de ces exportations de bois d'un pays parce que l'on soupçonne que certaines de ses exportations sont illégales, serait plus sujet à une contestation qu'un embargo décrété uniquement contre des produits dont on pourrait prouver qu'ils sont illégaux, ou bien dont la légalité ne pourrait pas être prouvée. Dans ce dernier cas, l'adhésion à une méthode reconnue pour déterminer la légalité – par exemple documenter la filière de traçabilité, avec un audit par une tierce partie indépendante (voir la Partie 7.3) – contribuerait à justifier la mesure.
- Moins une mesure est discriminatoire, moins elle risque d'être contestée. Une contestation très forte pourrait être déposée auprès de l'OMC si un pays appliquait des mesures plus restrictives aux importations (ex. l'exigence d'un contrôle de légalité) qu'à sa propre production.
- Plus on tente d'assurer l'acceptabilité multilatérale d'une mesure, moins il est probable qu'elle soit contestée. D'ailleurs, la dernière décision prise dans le litige des crevettes et des tortues de mer implique que même des mesures unilatérales pourraient être acceptables pendant qu'un accord multilatéral est en cours de négociation.

Recommandations :

- Les implications de toute mesure restrictive du commerce au niveau de l'OMC soient prises en compte. Cependant, les systèmes d'autorisation du commerce que nous envisageons sont axés autour d'accords bilatéraux entre l'UE et les gouvernements des pays producteurs, et ne

devraient pas avoir d'implications au niveau de l'OMC. Néanmoins, il serait utile que les négociateurs de l'UE soulèvent le problème au sein des discussions commerciales de l'OMC, et promeuvent la prise de conscience et la discussion de ces questions.

Annexe 1: Eléments d'une proposition de Règlement de l'UE

La partie 6 démontre la nécessité de renouveler la législation de l'UE pour contrôler les importations de bois illégal. Cette Annexe propose certains éléments qu'il faudrait y inclure pour la mettre en place. Il est évident que nous ne pourrions pas être exhaustifs mais nous espérons que le texte suivant fera évoluer les discussions.

Soulignons que cette proposition de Règlement suppose la mise en place d'accords bilatéraux entre l'UE et les pays producteurs individuels relatifs à l'application d'un système d'octroi de permis. Ces accords couvriraient, inter alia, les moyens pour contrôler la légalité de la production dans les pays producteurs, ainsi que l'aide au renforcement des capacités pour la mise en place et le fonctionnement de ces systèmes.

Article 5 définit le système d'octroi de permis (voir la Partie 6.3 pour une description plus détaillée); Article 3 pose une interdiction générale sur l'importation de bois acquis illégalement (voir la Partie 6.4); et l'Article 4 concerne le bois de conflit (voir la Partie 5.2).

Proposition pour un

REGLEMENT DU CONSEIL

Pour l'application de mécanismes visant à contrôler les importations de bois et de produits à base de bois acquis illégalement

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE,

Eu égard au Traité créant la Communauté Européenne, et en particulier son Article 133,

Eu égard à la proposition de la Commission,

Vu:

- (1) La résolution du Sommet Mondial pour le développement durable, lors de sa réunion d'août/septembre 2002, de "prendre, avec l'appui de la communauté internationale, des mesures immédiates pour faire appliquer les lois nationales sur les forêts et lutter contre le commerce illégal des produits forestiers, notamment des ressources biologiques, et créer les capacités humaines et institutionnelles nécessaires pour la mise en œuvre des lois nationales en la matière".
- (2) La préoccupation croissante de nombreux pays producteurs de bois quant à la perte de revenus gouvernementaux que causent les opérations forestières illégales, à l'impact négatif d'une telle profusion d'illégalité sur les institutions de la société civilisée, et quant au besoin, pour des raisons environnementales, économiques et sociales, de contrôler le rythme d'exploitation des ressources forestières.
- (3) La prise de conscience par de nombreux pays consommateurs de bois de la part de responsabilité des importations dans la création de la demande pour du bois et des produits à

base de bois provenant d'exploitations forestières illégales, et de l'absence d'un cadre légal approprié pour le contrôle de ces importations.

- (4) Les engagements ministériels - pris lors de la Conférence ministérielle d'Asie de l'Est sur le Processus d'application du droit forestier et de gérance forestière à Bali, Indonésie, en septembre 2001 - pour une prise d'actions immédiate au service de "l'intensification des efforts nationaux et du renforcement de la collaboration - bilatérale, régionale et multilatérale - nécessaire à la lutte contre les violations du droit forestier et la criminalité forestière, notamment l'exploitation forestière illégale, le commerce illégal connexe et la corruption, ainsi que leurs effets négatifs sur l'autorité de la loi", de "la prévention des mouvements de bois illégal, notamment par une coopération entre les autorités chargées de l'application de la loi au sein des pays et entre les pays", et de "l'identification des mesures qui permettront l'élimination de l'exportation et de l'importation de bois récolté illégalement".
- (5) La Communication de la Commission Européenne à l'attention du Conseil et du Parlement Européen, en février 2002 : "Vers un partenariat global pour le développement durable" qui a stipulé que l'Union européenne "développerait d'ici la fin de 2002 un plan d'action concernant l'application du droit forestier, la gérance et le commerce (*Forest Law Enforcement, governance and trade* ou FLEGT) pour combattre les activités forestières illégales et le commerce connexe ainsi que pour renforcer la coopération internationale en matière d'infractions au droit forestier et de crimes forestiers".
- (6) Le modèle constitué par le "Protocole d'accord entre le gouvernement de la République d'Indonésie et le gouvernement de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord relatif à la coopération pour l'amélioration de l'application du droit forestier et de la gérance forestière et pour le combat contre l'exploitation forestière illégale et le commerce international de bois et de produits à base de bois provenant d'exploitations forestières illégales", signé le 18 avril 2002, pour la coopération bilatérale entre pays producteurs et consommateurs qui sera nécessaire au contrôle du commerce international de bois et de produits à base de bois provenant d'exploitations forestières illégales.
- (7) Les autres Protocoles d'accord semblables, entre d'autres pays producteurs et d'autres Etats membres, qui ont été signés ou sont en cours de négociation.
- (8) L'impératif que représente le contrôle uniforme des importations à travers la Communauté.

A ADOPTE CE REGLEMENT :

Article 1

Objet

L'objectif de ce règlement est de permettre à la Communauté d'exclure de ses marchés le bois et les produits à base de bois acquis illégalement, quelle que soit leur origine. Le Règlement prévoit l'établissement de systèmes par lesquels il sera assuré que des preuves de légalité contrôlées indépendamment accompagnent les importations de bois et de produits à base de bois provenant d'états participants.

Article 2

Définitions

Par "Certificat de légalité", on entend le certificat dont il est exigé qu'il accompagne les importations de produits provenant d'états participants, et qui fait foi de preuve de légalité à chaque étape de la filière de traçabilité, des produits préalable à l'importation.

Par "filière de traçabilité", on entend les caractéristiques de propriété et de contrôle de la filière d'approvisionnement du produit ; parmi les étapes de la filière de traçabilité figurent notamment la gestion de la forêt, la récolte, la transformation et l'exportation.

Par "Autorité compétente de l'état exportateur", on entend une autorité désignée par un état participant pour l'émission des permis attestant la légalité.

Par "Bois de conflit", on entend du bois qui à un point donné de la filière de traçabilité a fait l'objet d'un commerce par des groupes armés dans l'intention soit de perpétuer une situation de conflit, soit d'en tirer des gains personnels.

Par "Etat participant", on entend tout état, parmi ceux énumérés dans l'Annexe B, qui s'est engagé dans un accord avec la Communauté en vertu duquel les exportations en direction de la Communauté des types de produits énumérés dans l'Annexe A doivent être accompagnées par un certificat de légalité.

"Légalité" et "illégalité" sont définies pour chaque état participant sur la base des lois et règlements nationaux, et des contraintes imposées par la loi internationale.

Par "Autorité de gestion", on entend une autorité compétente désignée par un Etat membre et qui sera responsable de l'application des clauses de ce Règlement.

Par "Produits", on entend le bois ou les produits à base de bois précisés dans l'Annexe A.

Par "Autorité de contrôle", on entend une autorité de contrôle accréditée qui opère indépendamment dans l'état d'exportation, et qui surveille la filière de traçabilité des produits afin d'établir leur légalité ou leur illégalité.

Article 3

Introduction dans la Communauté

L'importation, l'exportation, le transport, la vente, la réception, l'acquisition et l'achat de tout bois ou tout produit à base de bois figurant dans l'Annexe A et pris, possédé, transporté ou vendu en violation d'une loi ou d'un règlement quelconque de la Communauté, de ses Etats membres ou de tout état étranger sont interdits.

Article 4

Bois de conflit

L'introduction dans la Communauté de tout bois ou tout produit à base de bois figurant dans l'Annexe A, en provenance de tout état pour lequel le Conseil de Sécurité des Nations Unies a recommandé l'application de sanctions afin de prévenir le financement de conflits par les revenus générés par la commercialisation du bois, est interdite.

Article 5

Système d'octroi de permis

L'introduction dans la Communauté de bois ou de produits à base de bois inscrits dans l'Annexe A provenant de l'un des états participants figurant dans l'Annexe B est subordonnée à la réalisation des vérifications nécessaires et à la présentation préalable, au bureau de douane frontalier d'introduction, d'un certificat de légalité émis par ou au nom des autorités compétentes de l'état exportateur et contrôlé indépendamment par une autorité de contrôle accréditée.

Article 6

Certificat de légalité

1. Le certificat de légalité dont il est exigé qu'il accompagne les importations de produits provenant des états participants figurant dans l'Annexe B constituera la preuve du comportement légal à chaque étape de la chaîne de traçabilité des produits, dont notamment la gestion forestière, la récolte, la transformation et l'exportation.
2. La forme précise du certificat de légalité sera déterminée par la Commission à la suite de consultations avec les états participants et avec les autorités de gestion des Etats membres. Dans tous les cas, le certificat devra être identifiable par un numéro de série unique, et, dans la mesure du possible, être résistant à la violation.
3. Le certificat de légalité sera émis par, ou au nom, de l'autorité compétente de l'état d'exportation dans le respect de ses propres procédures.

Article 7

Contrôle indépendant de la légalité

1. La validité de chaque certificat de légalité sera contrôlée par une autorité de contrôle accréditée, opérant de façon indépendante dans l'état d'exportation, et surveillant la chaîne de traçabilité des produits.
2. L'autorité de contrôle ne validera le certificat de légalité qu'une fois qu'elle sera satisfaite de l'absence de comportement illégal du début jusqu'à la fin de la chaîne de traçabilité.
3. La Commission sera responsable de l'accréditation des autorités de contrôle, et de la mise en place de systèmes d'échange rapide de données et de communication relatives à l'émission et à la validation des certificats de légalité.

Article 8

Conditions sous lesquelles une introduction sera refusée

1. S'il est tenté, sans certificat de légalité, d'introduire dans la Communauté des produits quelconques provenant d'un des états participants figurant dans l'Annexe B, le bureau des douanes de l'état importateur confisquera immédiatement les produits.
2. Si le bureau des douanes de l'état importateur peut démontrer qu'un certificat de légalité accompagnant des produits quelconques introduits dans la Communauté en provenance d'un des états participants figurant dans l'Annexe B n'a pas été émis de façon valide, en conformité avec les procédures définies dans les Articles 6 et 7, ou si le certificat a été altéré suite à son émission, ou si le contenu de la cargaison de produits n'est pas conforme au certificat qui l'accompagne, le bureau des douanes confisquera immédiatement les produits.

Article 9

Lieux d'introduction

1. Les Etats membres désigneront des bureaux de douanes qui exécuteront les contrôles et formalités nécessaires à l'introduction dans la Communauté de produits provenant d'états participants.
2. Il sera assuré que tous les bureaux désignés conformément au paragraphe 1 disposent d'équipement et de personnel en nombre suffisant et formé de façon appropriée.
3. Tous les bureaux désignés conformément au paragraphe 1 seront signalés à la Commission, qui en publiera une liste dans le *Journal officiel des Communautés Européennes*.
4. Les Etats membres s'assureront qu'aux postes de douane installés aux frontières le public est informé des clauses d'application de ce Règlement.

Article 10

Transit

L'introduction dans la Communauté des produits figurant dans l'Annexe A aux seules fins de transit, de réexportation ou de perfectionnement actif ne sera pas soumise aux exigences de l'Article 5.

Article 11

Organes de gestion

1. Chaque Etat membre désignera un organe de gestion qui aura la principale responsabilité pour l'application de ce règlement et pour la communication avec la Commission.
2. Chaque organe de gestion préparera un rapport mensuel pour la Commission relatif à toutes les importations de produits accompagnées de certificats de légalité. Le rapport précisera le type,

la valeur, le pays d'origine, le numéro de certificat unique, le nom des autorités d'émission et de validation, et la date d'émission et de validation des certificats.

Article 12

Surveillance de conformité et investigation des infractions

1. Les organes de gestion des Etats membres surveilleront la conformité aux clauses de ce Règlement.
2. Si, à n'importe quel moment, les organes de gestion ont lieu de soupçonner une infraction de ces clauses, elles suivront la démarche appropriée afin d'assurer la conformité ou d'instituer une action légale.
3. La Commission portera l'attention des organes de gestion des Etats membres sur les questions dont elle considère que l'investigation est dictée par ce Règlement. Les Etats membres informeront la Commission du résultat de toute investigation subséquente.
4. Un groupe chargé de l'application de la loi sera mis en place et composé de représentants des organes de gestion de chaque Etat membre. Le groupe sera présidé par le représentant de la Commission.

Article 13

Provisions générales

Ce Règlement entrera en vigueur le jour de sa publication dans le *Journal officiel des Communautés Européennes*.

La Commission préparera annuellement à l'attention du Conseil des rapports relatifs à l'application de ce Règlement et à la nécessité d'une révision éventuelle du Règlement.

Ce Règlement sera contraignant dans son ensemble et applicable directement dans tous les Etats Membres.

Fait à Bruxelles...

Annexe A (produits)

Écorce, découpes, copeaux, papier et carton, contre-plaqué, bois scié, produits transformés secondaires tels que meubles, planchéage ou outils, bois d'œuvre, placages de bois, et pâte de bois
...

Annexe B (états participants)

...

Annexe 2: Contrôle de légalité

Extrait de la proposition de SGS :

1. Le "*Certificat d'origine légale*" (COL) exige que certains critères aient été positivement contrôlés, et cela essentiellement à travers la mise en place d'un système de suivi du bois et des produits à base de bois. Ces critères sont : a) l'achat légal au propriétaire légitime, la vente et le transfert légaux tout au long de la chaîne de traçabilité jusqu'au point de référence du certificat ; et b) la conformité aux règlements nationaux ou internationaux spécifiques aux produits concernés, notamment ceux s'appliquant aux espèces protégées et/ou aux diamètres minimums. Le système vérifierait également de façon périodique le paiement des droits et le respect des quotas éventuels. Des non-conformités anciennes non résolues peuvent bloquer le processus. Dans le système suggéré de labellisation, le bois et les produits à base de bois conformes pourraient porter le label "Bois d'origine légale".
2. Le "*Certificat de conformité légale*" (CCL) est décerné lorsque la gestion forestière est conforme à la législation et aux règlements nationaux spécifiés, et notamment aux conditions de l'accord ou du permis de concession. Cela relève essentiellement de la préparation et de l'application des plans de gestion et de récolte, et notamment des inventaires forestiers. Le bois ou les produits à base de bois déjà certifiés d'une "Origine légale" (COL) pourraient alors être labellisés "Bois légal validé" si le COL du bois peut être associé à un CCL pour la forêt d'origine du bois.
3. Le "*Certificat de gestion durable de la forêt*" (CGDF) fait référence au certificat qui est décerné ou maintenu lorsqu'un audit du système de gestion forestière contrôle positivement sa conformité aux principes, critères et indicateurs d'un programme international de certification des forêts tel que le *Forest Stewardship Council (FSC)*. Il est suggéré que du bois ou des produits à base de bois déjà certifiés d'une "origine légale" (COL) et provenant d'une forêt dont la "conformité légale" et la "gestion durable" ont été certifiées (CLC et CGDF, respectivement) pourraient alors être labellisés "Bois produit durablement". Note: un certificat de chaîne de traçabilité émis au nom du programme de certification des forêts n'est pas suffisant pour remplacer le Certificat d'origine légale (COL). En effet, le COL a une portée plus large, et est basé sur des systèmes évolués de suivi du bois.

La *Validation indépendante de la légalité du bois* (VILB) reprend la première et la deuxième étape, c'est-à-dire le contrôle de l'origine légale du bois (COL) et le contrôle de la conformité légale de la source du bois (CLC). Le système VILB peut - du producteur au consommateur - fournir trois éléments clés au contrôle de l'exploitation forestière illégale : un outil efficace pour assister l'application de la loi par le Gouvernement ; un instrument de marché puissant pour les producteurs (accès au marché et concurrence équitable) et les acheteurs (commerce sain et transparent du bois); et des informations fiables pour toutes les parties prenantes, aussi bien localement qu'internationalement.