

La proposition de loi européenne relative aux produits « zéro déforestation »

Le contenu et les lacunes de la proposition de la Commission européenne

Contents

Les grandes lignes	2
Un pas en avant pour la gouvernance environnementale	2
Le devoir de diligence raisonnée sur la chaîne d’approvisionnement	3
Les exigences minimales de diligence raisonnée.....	4
La traçabilité de l’intégralité de la chaîne d’approvisionnement.....	4
Pas de dépendance à l’égard des systèmes de certification tiers	5
Une diligence raisonnée « basée sur des résultats ».....	6
« La diligence raisonnée simplifiée » - une regrettable faille.....	6
Un nouveau critère « zéro déforestation » – pour la déforestation postérieure à 2020.....	9
Pas de « dégradation des forêts » liée au bois – mais qu’est-ce que cela signifie ?.....	10
Des produits conformes à la législation.....	11
Nulle mention des droits humains, des écosystèmes non-forestiers, de la finance ou de l’accès à la justice – les grands oublis du rapport de procédure du Parlement européen (INL).....	12
Les droits humains.....	12
Les écosystèmes non-forestiers.....	13
La finance.....	13
L’accès à la justice.....	13
Des mécanismes d’application plus clairs et plus astucieux	14
Une plus grande transparence requise	16
Les Accords de Partenariat Volontaire maintenus, mais leur avenir reste incertain.....	17

Les grandes lignes

- La proposition de règlement de la Commission européenne relative aux produits « zéro déforestation » représente un pas en avant pour la gouvernance environnementale dans le monde et envoie un signal fort aux entreprises participant au commerce mondial de marchandises à risque pour les forêts.
- L'intégrité du cadre proposé repose sur un mécanisme de diligence raisonnée obligatoire pour la chaîne d'approvisionnement, comprenant la traçabilité de l'intégralité de la chaîne, des exigences minimales de diligence raisonnée, et des critères clairs en termes de conformité – pour les opérateurs, les négociants et leurs produits.
- Le cadre d'application a été considérablement amélioré par rapport au Règlement Bois de l'UE, notamment via l'introduction d'obligations plus claires pour les organismes nationaux chargés de l'application du règlement et la coordination avec les autorités douanières pour les importations et exportations.
- Mais la Proposition présente des faiblesses tout aussi importantes, comme le fait de ne pas couvrir l'impact de la production de ces marchandises sur les droits humains, ni les écosystèmes non forestiers, ou encore le fait de ne pas inclure le secteur financier, et de ne pas prévoir d'accès à la justice pour les parties prenantes affectées par les chaînes d'approvisionnement de l'UE.

Un pas en avant pour la gouvernance environnementale

La proposition de règlement européen de la Commission relative aux produits zéro-déforestation¹ (« **Proposition** ») constitue un bond en avant très attendu pour la gouvernance environnementale mondiale. La Commission européenne a publié sa Proposition le 17 novembre 2021.² Il s'agit d'une initiative phare dans le cadre du Pacte Vert pour l'Europe, dont l'un des objectifs est de réduire l'impact de l'UE sur les forêts mondiales par la mise en place d'un nouveau critère « zéro déforestation » conditionnant la vente et l'exportation dans et depuis l'UE de certains produits présentant des risques pour les forêts.

Cette Proposition revêt une importance cruciale : la demande européenne pour les marchandises à risque pour les forêts est un facteur majeur de l'expansion agricole, cause principale de la déforestation dans le monde et premier facteur de perte de biodiversité sur les terres émergées³. Les taux de déforestation dans le monde, en particulier dans les tropiques (où les forêts revêtent la plus grande valeur en termes de climat et de biodiversité), restent élevés depuis des années – voire même augmentent⁴, et la demande pour les produits associés à cette déforestation – comme le bœuf, le soja,

¹ COM (2021) 706 final, https://ec.europa.eu/environment/publications/proposal-regulation-deforestation-free-products_fr.

² <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>.

³ FAO (2021) « COP26 : L'expansion agricole est responsable de près de 90 pour cent de la déforestation dans le monde », <https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/fr> ; Staff Working Document – Impact Assessment “Minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market” Part 1, SWD(2021) 326 final, pp. 7, 10 ff., 16, https://ec.europa.eu/environment/document/download/7ab29a87-09a1-45f9-b83b-cd80765de10f_en.

⁴ WRI (2021) ‘The Latest Analysis on Global Forests & Tree Cover Loss | Global Forest Review’, <https://research.wri.org/gfr/forest-pulse> ; National Geographic (2018) ‘Tropical Deforestation Slowed in 2017—To the Second Worst Total Ever’, <https://www.nationalgeographic.com/science/article/tropical-deforestation-forest->

l'huile de palme, le cacao, le café, le bois et le caoutchouc, continue aussi d'augmenter⁵. La conversion des terres forestières pour la production agricole va généralement de pair avec de graves violations des droits humains et des violences perpétrées contre les personnes qui défendent les forêts, les Peuples Autochtones et les communautés locales⁶. Il devient urgent d'intervenir pour renverser ces tendances mondiales. Et c'est justement ce que vise la Proposition de la Commission – mais va-t-elle suffisamment loin et engendrera-t-elle un réel changement ?

Si on la compare au Rapport de procédure d'initiative législative du Parlement européen en la matière, adopté en octobre 2020⁷, la Proposition de la Commission apparaît moins ambitieuse et présente de sérieuses lacunes. Le Rapport présente les recommandations du Parlement concernant ce qui devrait figurer dans la Proposition de la Commission et devrait servir de base à l'examen que le Parlement fera de la Proposition de la Commission.

La Proposition de la Commission va désormais être négociée entre le Parlement européen et le Conseil de l'Union Européenne en vue de parvenir à un accord sur une version finale du texte.

Néanmoins, la Proposition envoie dorénavant et déjà un message clair aux marchés mondiaux des produits à risque pour les forêts : l'heure du changement est arrivée.

Mais que contient-elle exactement ? Et quelles sont ses lacunes ? Le présent document offre un aperçu d'un certain nombre d'éléments, de faiblesses et d'omissions qui méritent toute votre attention.

Pour une comparaison des changements proposés avec les éléments clés du Règlement Bois de l'UE, voir notre document complémentaire : [La proposition de loi européenne relative aux produits « zéro déforestation » : Quelles différences par rapport au RBUE ?](#)

Le devoir de diligence raisonnée sur la chaîne d'approvisionnement

[loss-2017](#); Staff Working Document – Impact Assessment “Minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market” Part 1, SWD(2021) 326 final, pp. 6, 12 ff, https://ec.europa.eu/environment/document/download/7ab29a87-09a1-45f9-b83b-cd80765de10f_en.

⁵ Pendril et al (2019) ‘Agricultural and forestry trade drives large share of tropical deforestation emissions’, *Global Environmental Change*, Vol. 56 pp.1-10, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.03.002>; WWF (2018) ‘What are the biggest drivers of tropical deforestation?’, <https://www.worldwildlife.org/magazine/issues/summer-2018/articles/what-are-the-biggest-drivers-of-tropical-deforestation/>; WRI (2018) ‘Ending Tropical Deforestation: The Global Debate About Biofuels and Land-Use Change’, <https://www.wri.org/research/ending-tropical-deforestation-global-debate-about-biofuels-and-land-use-change/>; Staff Working Document – Impact Assessment “Minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market” Part 1, SWD(2021) 326 final, p.18, https://ec.europa.eu/environment/document/download/7ab29a87-09a1-45f9-b83b-cd80765de10f_en.

⁶ Client Earth and Global Witness (2021) ‘Upholding human rights in the fight against deforestation’, <https://www.clientearth.org/latest/documents/upholding-human-rights-in-the-fight-against-deforestation/>. Voir également Forests People Programme (2018) ‘Closing the gap: rights-based solutions for tackling deforestation’; Human Rights Watch (2019) ‘Rainforest Mafias: How violence and impunity fuel deforestation in Brazil’s Amazon’; FIAN International (2017) ‘Land Grabbing and Human Rights: the role of EU actors abroad’.

⁷ Procédure PE 2020/2006(INL), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_FR.html.

Au cœur de la Proposition de la Commission se trouve un mécanisme solide de diligence raisonnée dans la chaîne d'approvisionnement, visant à garantir que les marchandises mises sur le marché de l'UE sont réellement produites sans participer à la déforestation (« zéro déforestation ») et conformément aux législations applicables (Articles 4 et 8-11). Ce mécanisme repose sur la traçabilité de l'intégralité de la chaîne, depuis le point de production – une exigence fondamentale même pour la diligence raisonnée de base, et sur des obligations claires imposant aux opérateurs de démontrer que leurs produits sont conformes à la législation avant de les mettre sur le marché de l'UE ou de les exporter depuis celui-ci (Article 4(1)).

Rédigées dans des termes clairs, les dispositions relatives à la diligence raisonnée devraient aider les opérateurs à mieux comprendre leurs obligations et leur servir de base solide pour réclamer à leurs fournisseurs les informations nécessaires à l'exercice de la diligence raisonnée. En effet, la valeur réelle d'une loi européenne ambitieuse réside dans le fait que tous les opérateurs qui mettent les produits visés sur le marché de l'UE commenceront à exiger une traçabilité de bout en bout de la chaîne d'approvisionnement et à tous leurs fournisseurs en même temps. Cela créera la demande du marché pour une traçabilité sur toute la chaîne d'approvisionnement, tout en rétablissant une concurrence équitable pour les opérateurs qui investissent déjà dans la traçabilité de l'ensemble de leur chaîne d'approvisionnement.

Les exigences minimales de diligence raisonnée

Il convient de noter que, dans la Proposition de la Commission, l'expression « diligence raisonnée » n'est pas limitée et revêt la signification qu'on lui connaît habituellement. Afin de fournir une référence commune de conduite attendue, la Proposition prévoit plusieurs obligations minimales (présentées dans les articles 9 à 11) en complément de l'exigence générale de diligence raisonnée. Cette approche permettra aux opérateurs, aux autorités nationales chargées de l'application (appelées « **autorités compétentes** ») et aux tribunaux d'adopter et d'appliquer les principaux critères de diligence raisonnée dans leur juridiction conformément à une norme minimum applicable à travers l'UE.

Ces critères comprennent, entre autre, l'obligation de recueillir des informations « étayées par des preuves » pour certains sujets spécifiques (Article 9 (1)), l'obligation de « vérifier et analyser » ces informations et d'évaluer le risque que les produits concernés ne soient pas conformes aux exigences de la réglementation, en « tenant particulièrement compte » de certains critères d'évaluation des risques (Article 10(2)).

Les informations que les opérateurs doivent collecter comprennent des « informations adéquates et vérifiables » indiquant que leurs produits n'ont pas contribué à la déforestation et ont été produits conformément à la législation du pays de production applicable en la matière (Arts. 9(1)(g) et (h)).

Ces obligations sont également valables pour les commerçants, hors PME, (Article 6(5)) et tous les commerçants (PME y compris) doivent obtenir et transmettre les informations permettant de reconstituer le parcours des produits dans le marché de l'UE, jusqu'à l'opérateur qui les y avait initialement introduits (Article 6(1) et (2)). Ces obligations peuvent toutefois être encore améliorées (voir la section ci-dessous consacrée aux questions de transparence).

La traçabilité de l'intégralité de la chaîne d'approvisionnement

L'un des aspects déterminants de la diligence raisonnée dans la chaîne d'approvisionnement réside dans le fait de pouvoir retracer le parcours des produits jusqu'à leur point d'origine. C'est une dimension essentielle de la Proposition de la Commission.

Les opérateurs de l'UE sont tenus d'identifier les coordonnées de géolocalisation des parcelles de terre où les produits de base de leurs chaînes d'approvisionnement et leurs dérivés ont été produits, ainsi que la date ou la période de production (Article 9(1)(d)). Les opérateurs de l'UE pourront donc utiliser les outils d'imagerie satellite existants pour vérifier s'il y a eu de la déforestation dans l'historique de l'utilisation des terres de la zone concernée .

La Proposition prévoit également des contrôles importants concernant la fiabilité des informations sur la chaîne d'approvisionnement transmises par les fournisseurs aux opérateurs. Plus précisément, les opérateurs sont tenus de prendre en compte, dans leurs évaluations des risques, la complexité de leurs chaînes d'approvisionnement, les difficultés rencontrées pour relier des marchandises aux terres où elles ont été produites, et le risque que des produits d'origine inconnue ou provenant de zone de déforestation puissent être mélangés à des produits de leur chaîne d'approvisionnement (Article 10(2)(f) et (g)).

Ces exigences sont fondamentales pour garantir l'intégrité de la procédure de diligence raisonnée, pilier de la Proposition de la Commission.

Pas de dépendance à l'égard des systèmes de certification tiers

L'une des forces du cadre donné à la diligence raisonnée réside dans le fait que les opérateurs ne pourront pas s'appuyer sur des systèmes de certification ou des garanties délivrées par des tiers pour prouver qu'ils remplissent leurs obligations de diligence raisonnée. Ces régimes présentent des faiblesses structurelles et des lacunes opérationnelles systémiques⁸ déjà bien documentées, et la Commission a donc bien fait de s'assurer que les opérateurs ne puissent pas sous-traiter leurs obligations légales à ce type de systèmes, ni s'appuyer sur leurs certifications ou garanties comme preuves du respect de leurs obligations légales.

Les opérateurs restent cependant libres de prendre en compte les informations fournies par ces systèmes de certification ou de vérification par des tiers dans leur procédure de diligence raisonnée. Nul besoin que la réglementation reconnaisse ou même fasse référence à ces mécanismes pour que les opérateurs s'en saisissent. En effet, la réglementation ne doit pas reconnaître ou accorder un traitement préférentiel à une source d'information plutôt qu'à une autre.

Malheureusement, la Proposition de la Commission crée la possibilité pour les opérateurs d'accorder un traitement préférentiel aux informations fournies par les systèmes tiers, au risque de compromettre l'impartialité de la procédure de diligence raisonnée. En effet, la Proposition considère « les informations complémentaires sur la conformité [...] qui peuvent comprendre les informations fournies par des systèmes de certification ou d'autres systèmes de vérification de tiers » comme l'un des critères obligatoires d'évaluation des risques auxquels les opérateurs doivent « accorder une attention particulière » (Article 10(2)(j)). Le fait de mentionner les informations provenant de systèmes tiers comme un critère d'évaluation des risques affaiblit structurellement le mécanisme de diligence raisonnée et pose problème pour deux raisons majeures :

- a) les opérateurs ne sont pas limités dans les informations qu'ils peuvent prendre en considération dans leur procédure de diligence raisonnée – il existe des exigences minimales mais pas de

⁸ Voir, par exemple, les articles en anglais de Greenpeace (2021) 'Destruction Certified', <https://www.greenpeace.org/international/publication/46812/destruction-certified/>; de la Commission européenne (2021) 'Study on certification and verification schemes in the forest sector and for wood-based products', <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/afa5e0df-fb19-11eb-b520-01aa75ed71a1/language-en>; de 3keel et LMC International (2018) 'Study on the environmental impact of palm oil consumption and on existing sustainability standards for the European Commission', https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/palm_oil_study_kh0218208enn_new.pdf.

restrictions, et les opérateurs ne sont donc aucunement empêchés de s'appuyer sur des informations délivrées par des mécanismes de certification ou de vérification ; et

- b) « les informations complémentaires sur la conformité » ne constituent pas un indicateur objectif des éventuels risques de non-conformité (contrairement aux autres critères d'évaluation des risques de l'Article 10(2), comme la prévalence de la déforestation dans la zone de production, le niveau d'application de la loi et de corruption dans la zone de production, la complexité de la chaîne d'approvisionnement, etc.), et peuvent comprendre des informations incomplètes, peu fiables ou fausses.

Toute « information complémentaire sur la conformité » doit être vérifiée et étayée par des preuves (au même titre que pour les autres informations examinées dans le processus de diligence raisonnée (Articles 9(1) et 10(1)) et doit être évaluée sur la base de critères appropriés d'évaluation des risques (tels que la source de l'information, sa fiabilité et sa validité, conformément aux critères existants d'évaluation des risques de l'Article 10(2)(d)). Ce qui importe concrètement est la preuve du respect *effectif* de la réglementation, pas les informations non vérifiées relatives à la conformité.

Une diligence raisonnée « basée sur des résultats »

La Proposition est claire sur le fait que la diligence raisonnée exercée par les opérateurs doit aboutir à un résultat spécifique, qui conditionne la mise sur le marché de l'UE ou l'exportation de l'UE des produits visés. Ce résultat attendu est que le risque de non-conformité vis à vis de la réglementation en vigueur est nul ou de niveau négligeable.

Si les opérateurs n'aboutissent pas à la conclusion que le risque que leurs produits ne soient pas conformes aux exigences légales « est nul ou seulement négligeable », ou s'ils ne sont pas en mesure d'achever la procédure minimale de diligence raisonnée, leurs produits ne peuvent être mis sur le marché de l'UE ou en être exportés (Articles 4(2), 4(5) et 10(1)). Les opérateurs sont tenus de revoir leurs évaluations des risques au moins une fois par an (Article 10(7)) et doivent informer les autorités compétentes de la découverte toute information nouvelle indiquant que des produits déjà mis sur le marché ou exportés depuis l'UE étaient non-conformes (Article 4(6)).

« La diligence raisonnée simplifiée » - une regrettable faille

L'une des lacunes évidentes du cadre de diligence raisonnée proposé par la Commission réside dans la possibilité de procéder à une « diligence raisonnée simplifiée », laquelle affranchit les opérateurs de la phase d'évaluation des risques de la procédure de diligence raisonnée pour les produits de base et leurs dérivés provenant de pays (ou de régions) à « faible risque » (Article 12). Cette exception cesse de s'appliquer lorsqu'un opérateur prend connaissance d'informations révélant un risque de non-conformité.

Néanmoins, une évaluation d'indicateurs génériques du risque de déforestation agrégés au niveau national (ou même au niveau infranational) ne devrait en aucun cas exonérer les opérateurs de leur devoir d'évaluer les risques spécifiques associés à leurs chaînes d'approvisionnement. Tous les opérateurs devraient être soumis aux mêmes exigences de diligence raisonnée, quelle que soit leur source d'approvisionnement.

Cette approche de « diligence raisonnée simplifiée » est particulièrement problématique car :

- a) la « diligence raisonnée simplifiée » dispense les opérateurs d'exercer la diligence raisonnée sur les risques d'illégalité (même quand ils sont très élevés) dès lors que le risque de déforestation dans le pays ou dans la région concernée est faible. En effet, les dispositions

relatives à l'évaluation des risques dans les pays sont explicitement circonscrites à l'évaluation des risques liés à la production de produits de base qui participent à la déforestation (Article 27(1)). (Les critères d'évaluation des risques énoncés à l'Article 27(2) sont également focalisés sur les indicateurs du risque que des produits de base d'un pays (ou de l'une de ses régions) et leurs dérivés ne sont pas « zéro déforestation », plutôt que sur les risques de déforestation et d'illégalité).

- b) l'exonération des obligations de diligence raisonnée sur la base d'une évaluation des risques réalisée à l'échelle d'un pays ou d'une de ses régions a de fortes chances d'amener les opérateurs à négliger les risques concentrés dans certaines zones d'approvisionnement clés ou ceux spécifiques à une chaîne d'approvisionnement particulière. Ces évaluations des risques agrégées basées sur des critères généraux ne devraient a priori fournir que des informations très générales sur les risques. En tant que telles, ces évaluations des risques ne peuvent en aucun cas garantir que tous les producteurs d'un pays donné (ou de l'une de ses régions) présentent un « risque faible ».
- c) la diligence raisonnée est un exercice nécessairement fondé sur les risques – en cas de risques faibles, il suffit de relativement peu d'efforts pour les identifier et les évaluer. Ceci fait de la diligence raisonnée une approche intrinsèquement flexible et proportionnée – les actions requises reflètent le niveau et le profil de risque de la chaîne d'approvisionnement de l'opérateur. Il est donc difficile de justifier la dispense des obligations de diligence raisonnée des opérateurs qui s'approvisionnent dans des régions présentant un « risque faible ».

Toute évaluation de risques d'un pays devrait tout au plus guider les opérateurs dans leur propre diligence raisonnée et aider les autorités compétentes à cibler les contrôles de conformité.

Six produits de base et de nombreux « produits dérivés » potentiels, mais pas avant longtemps

La nouvelle réglementation s'appliquera au bœuf, au cacao, au café, à l'huile de palme, au soja et au bois. Il manque évidemment le caoutchouc et le maïs, qui avaient pourtant été considérés puis mis de côté dans l'Évaluation d'Impact de la Commission⁹, et qui se trouvent dans le champ des produits retenus dans le Rapport de procédure INL du Parlement européen (qui comprend également « la viande » en général)¹⁰.

En plus de cette liste de produits de base, la Proposition prévoit de couvrir des produits « qui contiennent, ont été nourris ou fabriqués avec » ces matières premières (appelés « **produits dérivés** ») (Article 1). Mais, pour entrer dans le champ d'application de la réglementation, les produits doivent d'abord être inscrits dans l'Annexe I, sous la référence de leur code SH (un système harmonisé de codage international employé pour les activités commerciales et douanières). Or, malgré la formulation large de l'Article 1, l'Annexe I ne comprend qu'une liste très réduite de produits dérivés, bien loin des

⁹ Staff Working Document – Impact Assessment “Minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market” Part 1, SWD(2021) 326 final, pp.32-33, https://ec.europa.eu/environment/document/download/7ab29a87-09a1-45f9-b83b-cd80765de10f_en.

¹⁰ Voir Article 2 de l'Annexe du Rapport de procédure d'initiative législative du Parlement européen, Procédure PE 2020/2006(INL), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_FR.html.

recommandations faites par le Parlement européen de couvrir « tous les produits intermédiaires ou finaux dérivés de ces produits de base et les produits qui contiennent ces produits de base ». ¹¹

Par conséquent, même si la réglementation prévoit de couvrir à terme un très large éventail de produits dérivés, elle ne s'appliquera d'abord qu'à une liste très réduite.

L'Évaluation d'Impact qui accompagne la Proposition explique que c'est principalement parce que la Commission ne dispose pas des moyens d'évaluer correctement les impacts éventuels d'une réglementation s'appliquant à l'intégralité des produits dérivés concernés, même si elle reconnaît qu'une telle approche renforcerait l'efficacité de la réglementation et qu'une écrasante majorité des ONG et d'importantes associations industrielles réclamaient l'application à tous les produits dérivés dès le début. ¹² Une évaluation d'Impact réalisée en 2019 en vue de la révision du champ des produits couverts par le RBUE avait d'ailleurs également tiré la conclusion que « l'efficacité augmente lorsque l'on élargit le champ d'application des produits » (bien que le champ des produits couverts par le RBUE n'ait pas été étendu suite à cette analyse).

À l'inverse, la Proposition prévoit un réexamen de la liste des produits de base (Article 32(1)) et des produits dérivés inscrits à l'Annexe I (Article 32(3)) dans les deux années suivant l'entrée en vigueur de la réglementation, toute modification proposée étant soumise à l'objection du Parlement européen et du Conseil.

Cette approche progressive présente toutefois de sérieuses limites :

- a) l'exclusion d'une grande majorité des produits dérivés pendant, a minima, les deux premières années d'application de la réglementation risque d'engendrer d'importantes distorsions du marché (par exemple, en incitant l'UE à augmenter le commerce de produits dérivés pour éviter les obligations applicables aux produits de base réglementés), ainsi que de saper l'efficacité de la réglementation et d'ébranler la confiance des consommateurs et consommatrices dans la durabilité du marché de l'UE et de ses entreprises ;
- b) elle repose sur l'identification et l'énumération actives de certains produits précis plutôt que sur une approche fourre-tout, et donc l'identification des innombrables produits dérivés dans le champ d'application dépendra de la capacité de la Commission à activement identifier et lister individuellement tous les produits ¹³, alors que les producteurs sont bien mieux placés pour connaître les commodités que contiennent leurs produits ; et
- c) l'inscription des produits par leur référence de Code SH risque d'introduire une faiblesse structurelle dans la réglementation, car de nombreux biens de consommation ou de détail contiennent des produits dérivés par choix de fabrication, non par nécessité, et il est donc impossible de déterminer de façon générale si une catégorie de produit contient ou non des

¹¹ Voir Article 2 de l'Annexe du Rapport de procédure d'initiative législative, Procédure PE 2020/2006(INL), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_FR.html .

¹² Staff Working Document – Impact Assessment “Minimising the risk of deforestation and forest degradation associated with products placed on the EU market” Part 1, SWD(2021) 326 final, p. 34, https://ec.europa.eu/environment/document/download/7ab29a87-09a1-45f9-b83b-cd80765de10f_en.

¹³ Le RBUE offre un exemple révélateur des limites de cette approche puisque de nombreux produits contenant du bois associé à d'autres matériaux ne font pas partie de la liste de produits de son Annexe. Étant donné qu'il s'agit d'une lacune largement reconnue du RBUE, y compris par la Commission elle-même, et que la révision de l'Annexe I avait déjà fait l'objet d'une Étude d'Évaluation d'Impact en 2019, il est à la fois surprenant et regrettable de constater que l'Annexe I de la Proposition Déforestation ne comprend pas un élargissement du champ des produits du bois couvert par le RBUE.

produits dérivés. De plus, il peut arriver que les nouveaux produits ne soient pas encore enregistrés dans le système de Code SH.

Un nouveau critère « zéro déforestation » – pour la déforestation postérieure à 2020

La Proposition de la Commission est essentiellement fondée sur l'interdiction de certains produits dès lors qu'ils sont associés à des faits de déforestation illégale ou *légale* postérieurs à une date butoir (proposée au 31 décembre 2020). La Proposition exige des opérateurs et des grands commerçants qu'ils vérifient que leurs produits ne sont pas liés à d'éventuelles activités de déforestation et qu'ils sont donc « zéro déforestation » (terme défini dans l'Article 2(8)) avant de pouvoir les mettre sur le marché de l'UE, les y commercialiser ou de les en exporter. Le bois semble – étonnamment – ne pas être couvert par la définition retenue pour la « déforestation », mais est couvert par la partie « dégradation des forêts » du critère « zéro déforestation » (voir ci-dessous).

Il peut sembler logique de chercher à lutter contre « tous types de déforestation » (légale et illégale), mais il s'agit pourtant d'une révolution dans la gouvernance mondiale en matière d'environnement, qui se concentrait jusqu'ici sur la "déforestation illégale" – définie illégale par rapport à la législation en vigueur dans la juridiction de la zone de déforestation. L'UE est ainsi la première juridiction au monde à proposer un critère objectif et scientifique pour reconnaître la déforestation *en plus* d'une dimension légale. À l'inverse, une semaine seulement avant la publication de la Proposition de la Commission, le Parlement britannique venait de voter l'Environment Act 2021¹⁴, qui fonde ses règles relatives aux produits de base à risque pour les forêts sur une condition de légalité, et les Etats-Unis envisagent l'adoption d'une réglementation similaire reposant également sur une condition de légalité. Cependant, le fait de s'appuyer sur les définitions légales des pays producteurs comprend des risques, comme celui de considérer la protection de l'environnement des pays producteurs comme un compromis pour l'accès aux marchés d'exportation et de créer des incitations perverses pour les gouvernements à affaiblir leur niveau de protection juridique des forêts.

L'approche « tous types de déforestation » permet, au contraire, d'adopter un critère de déforestation objectif applicable quelles que soient les lois de la juridiction d'origine du produit, permettant aux entreprises de l'UE de se conformer aux règles et aux autorités compétentes d'appliquer la réglementation plus facilement.

Malgré la date butoir fixée au 31 décembre 2020, la reconnaissance de tous les types de déforestation (ainsi que de dégradation des forêts en ce qui concerne le bois et ses produits – voir ci-dessous) peut réellement changer la donne en matière de production *et de consommation* agricole mondiale – à condition de bien faire les choses. Même si les chaînes existantes d'approvisionnement de l'UE en produits à risque pour les forêts restent "protégées" par la date butoir (i.e. les matières premières provenant de terres déjà exploitées pour l'agriculture avant la date butoir seront par définition « zéro déforestation », indépendamment de leur lien avec toute déforestation survenue avant ladite date), l'adoption, par le plus grand marché commun mondial, d'un critère objectif de déforestation pour les principales matières agricoles et leurs produits dérivés peut être un moteur de changement global.

¹⁴ Voir l'agenda Schedule 17, disponible sur <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/contents/enacted>.

Pas de « dégradation des forêts » liée au bois – mais qu'est-ce que cela signifie ?

Les règles en matière de bois paraissent bien différentes de celles applicables aux produits agricoles et mériteraient d'être clarifiées. Le Règlement Bois de l'UE, qui régit actuellement le commerce de bois dans l'UE, sera remplacé par la nouvelle réglementation lors de l'entrée en vigueur de ses **principales** dispositions (Article 35). Le bois continuera d'être soumis aux mêmes exigences de légalité (applicables à tous les produits de bases et dérivés couverts – voir ci-dessous) et, pour remplir le critère « zéro déforestation », devra être récolté sans induire de « dégradation des forêts » à partir de la date butoir. Néanmoins, les définitions données à la forêt, la récolte de bois, la déforestation et la dégradation des forêts ne sont pas tout à fait claires.

La Commission a manifestement cherché à exclure la récolte de bois de la définition de la « déforestation » (dans l'Article 2(1)) en limitant cette définition à la conversion de terres forestières « à des fins agricoles » (pas à des fins « d'exploitation forestière ») et a implicitement *incorporé* les plantations forestières dans la définition du terme « forêt » (défini dans l'Article 2(2) qui exclut les « plantations agricoles », lesquelles *n'incluent pas* explicitement les plantations de bois). Selon cette approche, la conversion des forêts naturelles en plantation forestières ne serait pas une « déforestation », alors qu'il s'agit évidemment en réalité de déforestation. Même s'il est probable que cela tomberait sous la définition de « dégradation de forêts » (encore que, rien n'est moins sûr vu les lacunes de cette définition, présentées ci-dessous), il aurait été plus simple et plus logique d'établir une distinction claire entre les forêts et les plantations de bois et de préciser que la conversion de terres forestières en plantations forestières constitue de fait de la déforestation.

Quelle que soit la définition donnée à la dégradation des forêts, la position consistant à estimer que le défrichage d'une forêt naturelle en vue de son remplacement par une plantation forestière n'est pas constitutif d'une « déforestation » apparaît contre-productif et contredit le Parlement européen, selon lequel les définitions devraient être formulées de sorte à empêcher que des forêts naturelles puissent être remplacées par des plantations d'arbres.¹⁵

De la même manière, il apparaît que la Commission a cherché à exclure les récoltes de bois « durables » de la définition de la « dégradation des forêts », laquelle se concentre exclusivement sur les « opérations de récolte non durables » et ne prend pas en compte les dégradations causées par d'autres activités (distinctes de la récolte), les causes naturelles (comme les incendies) ou celles *indirectement* causées par des activités humaines (notamment les activités de récolte). En outre, les termes de la définition de la « dégradation des forêts » sont également peu précis, ce qui les rend difficiles, voire impossibles, à appliquer et à faire respecter en pratique (par exemple, il doit y avoir des opérations de récoltes qui ne sont pas des « opérations de récolte durables » et qui « causent » une diminution de la « productivité et de la complexité » biologique ou économique, entraînant la réduction « à long terme » des « avantages que procure la forêt »). Vu combien il est difficile d'exercer la diligence raisonnée sur ces éléments, les entreprises forestières pourraient plutôt choisir de démontrer que leurs produits sont issus d'opérations « de récolte durables ».

Or, malheureusement, la définition de la notion d'« opérations de récolte durable » (Article 2(7)) est très flexible et très ambiguë. Elle désigne les récoltes réalisées en « dans le souci » de la préservation de la qualité des sols et de la biodiversité (mais sans l'exiger), « dans le but de » minimiser les incidences négatives (mais sans les limiter), « d'une manière qui permette d'éviter » la dégradation de forêts

¹⁵ Voir l'article 3.3 de l'Annexe du Rapport de procédure d'initiative législative du Parlement européen, Procédure PE 2020/2006(INL), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_FR.html.

primaires ou la conversion de ces terres en plantations forestières (sans exiger l'évitement), « la réduction au minimum » des coupes rases de grande envergure (sans les restreindre), et elle prévoit des « exigences d'utiliser des systèmes d'exploitation forestière qui réduisent au minimum les incidences » sur la biodiversité et les habitats (sans exiger que ces impacts soient effectivement limités). Les définitions de la « plantation forestière » et des « forêts plantées » ont été ajoutées pour fournir plus de précisions, mais il n'existe pas de définition pour l'expression « forêt primaire ».

Toutes ces définitions risquent d'être difficiles, voire impossibles, à mettre en œuvre et à contrôler en pratique.

Des produits conformes à la législation

En plus de l'exigence « zéro déforestation », les opérateurs et les grands négociants doivent également s'assurer que leurs produits ont été faits dans le respect de « la législation applicable en la matière dans le pays de production » (Article 3(b)). Toutefois, la définition de ce qu'est « la législation applicable en la matière dans le pays de production » (Article 2(28)) comporte deux limites importantes :

- a) Elle ne désigne qu'un champ limité de lois (« les règles applicables dans le pays de production relatives au statut juridique de la zone de production en ce qui concerne les droits d'utilisation des terres, de protection de l'environnement, les droits des tiers et les réglementations commerciales et douanières pertinentes »), au lieu de désigner toute la législation applicable à la production du produit de base en question ou de ses dérivés.

De fait, le champ législatif couvert par cette disposition paraît encore plus étroit que ce que recouvre la disposition analogue du RBUE, qui inclut expressément la législation relative aux droits de récolte (par exemple, les permis et les licences), les pratiques de récolte (par exemple, les conditions opérationnelles), le paiement pour les droits de récolte (par exemple, les frais administratifs ou les pots-de-vin) et les paiements pour les produits récoltés, notamment les droits de douane.¹⁶

- b) Elle ne concerne que les lois applicables dans le « cadre législatif » du pays de production, excluant ainsi inutilement des règles pertinentes élaborées par des sources juridiques non législatives (comme le Common Law / la jurisprudence, les décrets judiciaires ou réglementaires, les textes administratifs et la loi coutumière).
- c) Plus précisément, il existe un flou quant au fait de savoir si les conventions et traités internationaux auxquels un pays producteur a adhéré, et qu'il est constitutionnellement tenu d'appliquer sur son territoire, sont considérées comme des règles applicables au titre du « cadre législatif » du pays.

Il apparaît nécessaire de résoudre ce flou juridique en exigeant que la production du produit de base considéré ou de ses produits dérivés respecte toutes les règles applicables.

¹⁶ Pour une analyse plus approfondie des changements proposés par rapport au Règlement Bois de l'UE, voir notre document *La proposition de loi européenne relative aux produits exempts de déforestation : Quels différences par rapport RBUE ?* disponible sur <https://www.clientearth.org/latest/documents/the-proposed-eu-law-on-deforestation-free-products-how-does-it-compare-to-the-eutr-framework>.

Nulle mention des droits humains, des écosystèmes non-forestiers, de la finance ou de l'accès à la justice – les grands oublis du rapport de procédure du Parlement européen (INL)

Le rapport de Procédure d'initiative législative (sigle anglais INL) du Parlement européen¹⁷ portant sur « un cadre juridique de l'Union pour enrayer et inverser la déforestation dont l'Union est responsable à l'échelle mondiale » présente les recommandations du Parlement pour la Proposition de la Commission et représente le compromis accepté par le Parlement sur le sujet – un compromis que beaucoup de députés européens préféreraient ne pas avoir à renégocier.

Les plus grandes différences entre la proposition faite par la Commission et le Rapport INL du Parlement sont l'absence d'exigences relatives aux droits humains, en particulier concernant les régimes de droits fonciers des Peuples Autochtones, la non inclusion d'importants écosystèmes non forestiers (comme les savanes, les zones humides et les tourbières), l'absence d'encadrement du secteur financier ou encore la non inclusion d'un mécanisme d'accès à la justice.

Les droits humains

La question des droits humains est particulièrement pertinente concernant la déforestation causée par la production de produits de base, car la conversion des terres forestières pour l'établissement de productions agricoles va généralement de pair avec un accaparement des terres, des menaces et des violences à l'encontre des personnes qui défendent les forêts et des communautés locales, le déplacement de Peuples Autochtones et des communautés tributaires des forêts, et la violation de leurs droits humains.

Bien que le Mémorandum Explicatif de la Proposition de la Commission recommande de prendre en compte les droits humains internationaux pour la diligence raisonnée de la chaîne d'approvisionnement, cela ne vaut que si le cadre législatif du pays d'origine intègre ces conditions relatives aux droits humains internationaux dans son cadre juridique national *et* s'il impose aux producteurs concernés de les respecter. Ceci n'est pas le cas de la majorité des pays producteurs de matières premières à risque pour les forêts. En pratique, le respect de la législation des pays de production n'est pas un gage de protection des droits des Peuples Autochtones, des personnes qui défendent les forêts et des communautés locales. La législation des pays producteurs peut en outre être révisée de façon à supprimer certaines protections importantes des droits humains et à légaliser des pratiques augmentant les risques de violation des droits humains (par exemple, les récentes modifications adoptées en Indonésie¹⁸ et au Brésil¹⁹).

C'est pourquoi le Parlement recommande d'exiger de se conformer aux normes internationales relatives aux droits humains en plus de respecter les législations nationales.²⁰

¹⁷ Procédure PE 2020/2006(INL), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0285_FR.html.

¹⁸ Mongabay (2021) 'Indonesian omnibus law's 'whitewash' of illegal palm oil shocks its architects', <https://news.mongabay.com/2021/05/indonesian-omnibus-laws-whitewash-of-illegal-palm-oil-shocks-its-architects/>.

¹⁹ ClientEarth (2021) 'Policy briefing: Brazilian legal reforms and implications for the UK's proposed law on forest risk commodities', <https://www.clientearth.org/latest/documents/policy-briefing-brazilian-legal-reforms-and-implications-for-the-uk-s-proposed-law-on-forest-risk-commodities/>.

²⁰ Voir les Paragraphes 61, 63, and 113 du Rapport de Procédure PE 2020/2006 (INL) du Parlement européen.

En omettant de mentionner les normes relatives aux droits humains, la Proposition de la Commission passe également sous silence le rôle crucial joué par les Peuples Autochtones et les communautés locales dans la sauvegarde des forêts. Le Rapport du Parlement fait très justement remarquer que les opérateurs doivent s'entretenir avec les parties prenantes potentiellement affectées par leurs activités et définir leurs mesures de diligence raisonnée en prenant en compte les connaissances et les préoccupations des Peuples Autochtones et des communautés locales.²¹

Les écosystèmes non-forestiers

Le préambule de la Proposition de la Commission précise que la protection des forêts ne doit pas avoir pour effet de pousser l'expansion de l'agriculture vers d'autres écosystèmes critiques pour le climat et la biodiversité. Pourtant, la Proposition ne contient aucune disposition relative à leur protection et se concentre exclusivement sur les forêts. Elle prévoit seulement qu'une évaluation de la nécessité et de la faisabilité de l'élargissement du champ d'application à d'autres écosystèmes devra être réalisée dans les deux années suivant l'entrée en vigueur de la réglementation.

Cette omission contraste fortement avec le Rapport de procédure du Parlement européen, qui demande que la nouvelle législation couvre les écosystèmes à forte valeur en carbone et riches en biodiversité autres que les forêts, tels que les écosystèmes marins et côtiers, les zones humides, les tourbières et les savanes.²²

La finance

La Proposition ne couvre pas le secteur financier ou les investissements. Le Mémoire explicatif de la Proposition dispose que « les initiatives existantes dans le domaine de la finance durable, telles que la mise en œuvre du Règlement de l'UE sur la taxonomie et la future Directive sur la publication d'informations en matière de durabilité par les entreprises, CSRD (actuellement Directive sur le reporting non financier des entreprises, NFRD) sont appropriées pour remédier aux impacts de la déforestation causés par les secteurs de la finance et de l'investissement ». Cependant, ces initiatives n'exigent guère plus que la publication d'informations de base – elles ne créent pas, pour les financiers ou les investisseurs qui font affaire dans les secteurs présentant un risque pour les forêts, d'obligations contraignantes de garantir que leurs services financiers ne sont pas liés à de la déforestation ou à des violations des droits humains.

A contrario, le Parlement européen réclame des obligations contraignantes de diligence raisonnée pour que les institutions financières se plient aux exigences de la réglementation lorsqu'elles accordent des financements, des investissements ou d'autres services à des entreprises qui produisent, transforment, échangent ou commercialisent les produits de base visés par la Proposition et leurs produits dérivés.²³

L'accès à la justice

Une autre omission majeure réside dans l'absence de responsabilité légale engagée pour les dommages associés au non-respect de la réglementation et l'absence d'accès à la justice pour les victimes. Il n'existe pas, pour les citoyens, les consommateurs et consommatrices, ainsi que les entreprises, de droit de recours contre l'opérateur responsable de dommages résultant du non-respect de ses obligations (à moins de se fonder sur une législation existante). Ces parties prenantes doivent donc s'en remettre aux autorités compétentes et aux autres agences chargées de faire respecter la

²¹ Voir l'Article 4.2(e) de l'Annexe du Rapport de Procédure PE 2020/2006 (INL) du Parlement européen.

²² Voir le Paragraphe 30 du Rapport de Procédure PE 2020/2006 (INL) du Parlement européen.

²³ Voir l'Article 2 de l'Annexe du Rapport de Procédure PE 2020/2006 (INL) du Parlement européen.

réglementation pour qu'elles engagent des actions. Celles et ceux qui subissent des dommages causés par la production de produits de base et de leurs dérivés mis sur le marché de l'UE, comme les personnes défendant les forêts et les Peuples Autochtones expulsé·e·s de leurs terres, déplacé·e·s, attaqué·e·s ou lésé·e·s par l'expansion de productions agricoles n'ont aucun moyen de tenir les entreprises européennes responsables des dommages liés à leurs chaînes d'approvisionnement et ne disposent pas d'un accès à la justice dans l'UE.

Bien que ces parties prenantes puissent déposer des plaintes pour non-conformité (appelées « rapports étayés ») aux autorités compétentes, les enquêtes sur ces plaintes déclencheront, tout au plus, l'application des dispositions d'exécution et des règles nationales de mise en œuvre (par exemple, des amendes administratives ou pénales, la confiscation des marchandises ou des recettes). Ces procédures ne permettent pas et ne sont d'ailleurs pas prévues pour fournir une réparation adéquate aux personnes souffrant des dommages causés par le non-respect de la réglementation ou liés aux chaînes d'approvisionnement de l'UE.

Bien que la Proposition comprenne une disposition importante permettant l'examen indépendant des actes et des omissions d'une autorité compétente (Article 30), cela constitue tout au plus un moyen indirect de remédier à la non-conformité d'un opérateur à travers l'examen des actions de l'autorité compétente concernée.

Il s'agit d'une lacune majeure au regard du Rapport de procédure INL du Parlement européen, qui plaide en faveur de dispositions claires sur l'accès à la justice, y compris sur la responsabilité civile, sur la responsabilité pénale, ainsi que sur le droit correspondant pour les parties lésées d'accéder à des recours judiciaires effectifs.²⁴

Le fait qu'il n'existe aucun mécanisme de recours pour les victimes d'infractions crée également une faille fondamentale dans le cadre d'application de la Proposition. L'expérience acquise avec le Règlement Bois de l'UE montre que lorsque l'application est entièrement laissée aux mains des États membres, les résultats peuvent être très différents d'un pays à l'autre de l'UE. Cette absence de cohérence crée des vides juridiques qui affaiblissent la protection des forêts et des communautés locales qui en dépendent, et perturbent les conditions de concurrence équitables du marché de l'UE.

Il faudrait, au contraire, que les personnes défendant les forêts, les communautés locales et les organisations de la société civiles puissent tenir les entreprises directement responsables de la déforestation, des destructions de l'environnement et des violations des droits humains associés à leurs chaînes d'approvisionnement. Les Peuples Autochtones et les communautés locales des zones de production de biens présentant un risque pour les forêts sont souvent les meilleurs gardien·ne·s des forêts. Le règlement gagnerait véritablement du poids s'il leur permettait d'accéder aux tribunaux de l'UE pour demander aux entreprises responsables de rendre des comptes sur leur rôle dans la déforestation.

Des mécanismes d'application plus clairs et plus astucieux

La Proposition de la Commission présente de précieuses améliorations par rapport au cadre d'application du Règlement Bois de l'UE.

Parmi elles, une plus grande clarté et plus de précisions sur les contrôles de conformité devant être réalisés par les autorités compétentes des États membres, comme par exemple :

²⁴ Voir les Articles 5.2(a)(i), (ii) et 5.1(a)(v) de l'Annexe du Rapport de Procédure PE 2020/2006 (INL) du Parlement européen et les Paragraphes 24 et 65 du Rapport de Procédure PE 2020/2006 (INL) du Parlement européen.

- a) le fait de privilégier les contrôles en fonction des évaluations des risques (Art. 14(3) - (5)) ;
- b) l'absence de notification préalable aux opérateurs et aux commerçants pour les contrôles (Art. 14(12)) ;
- c) l'obligation d'effectuer des contrôles dès la notification d'une non-conformité potentielle (Art. 14(11)) ;
- d) ce qu'il faut contrôler (Article 15) ;
- e) la possibilité d'ordonner un court délai pour la mise sur le marché ou l'exportation de produits à haut risque afin de permettre le contrôle de leur conformité (Art. 14(6) and (7)) ;
- f) des mesures immédiates pour les cargaisons potentiellement non-conformes et présentant un risque élevé (Art. 14(6) and 21) ;
- g) la coopération avec les autorités douanières (Article 24) et les organismes chargés de l'application dans les autres États membres (Article 18) ; et
- h) des contrôles annuels minimums basés sur le nombre d'opérateurs et les volumes des produits (Articles 14(9)) et des exigences plus élevées pour les opérateurs et les produits liés à des zones de « risque élevé » (Article 20).

La Proposition comprend notamment des exigences minimales pour les États membres, qui doivent garantir que leurs autorités compétentes disposent des compétences et des ressources adéquates pour remplir leurs obligations (Article 13(4)).

De la même manière, les dispositions relatives aux sanctions sont renforcées (Article 23), elles prévoient que les États membres doivent adopter des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives qui incluent la prise en compte des dommages environnementaux et fixent le plancher du montant maximum des amendes à 4 % du chiffre d'affaires de l'opérateur ou du négociant responsable dans l'État membre concerné (Art. 23(2)(a)).

Il faut reconnaître à la Commission que la Proposition comprend plusieurs autres mécanismes astucieux qui permettront, à la fois, de soutenir des autorités compétentes dans leurs tâches et de créer des incitants supplémentaires au respect de la législation. On trouve notamment l'obligation pour les opérateurs de déposer une « déclaration de diligence raisonnable » auprès des autorités compétentes avant de mettre leurs produits sur le marché de l'UE ou de les en exporter (Article 4(2)), des obligations de notifier aux autorités compétentes toute nouvelle information reçue indiquant que leurs produits ne sont pas conformes (Article 4(6)), et la possibilité pour les autorités compétentes d'exiger le montant du coût des mesures d'application imposées auprès des opérateurs ou des négociants en infraction (Article 17(1)).

Néanmoins, deux outils puissants de conformité contenus dans une version antérieure de la Proposition²⁵ ont été supprimés de la version finale :

- a) une liste publique dénonçant les noms des opérateurs et des commerçants qui ont enfreint le Règlement. Alors qu'une telle liste constituerait un incitant puissant à se conformer aux règles, et favoriserait les choix responsables des consommateurs et consommatrices ; et

²⁵ Disponible sur https://www.contexte.com/article/environnement/info-contexte-comment-la-commission-europeenne-envisage-de-freiner-la-deforestation-importee-139115.html?share_email=info%40contexte.com&share_date=1633016986.5456607&share_days=1&share_key=71e744908758a90c345908c6a9f02d38.

- b) la possibilité de qualifier les violations graves d'infractions pénales au titre de la Directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (Directive 2008/99/CE). La reconnaissance de la responsabilité pénale pour les infractions graves permettrait d'accorder une place plus importante au non-respect des règles dans les cadres répressifs des États membres, en mobilisant les autorités chargées d'engager les poursuites pénales et de faire respecter la loi.

Pour une comparaison plus approfondie des changements proposés par rapport au Règlement Bois de l'UE, veuillez lire notre document intitulé *La proposition de loi européenne sur les produits « zéro déforestation » : Quelles différences par rapport au RBUE ?*

Une plus grande transparence requise

La transparence publique accroît la responsabilité des parties prenantes et favorise la confiance du public. Malheureusement, la Proposition de la Commission contient peu d'options permettant au public d'accéder à des informations significatives sur l'origine des produits que l'on retrouve dans les supermarchés de l'UE ou sur les mesures prises par les entreprises pour se conformer à la réglementation.

La principale information publiquement disponible viendra des rapports annuels publiés par les grands opérateurs et les grands commerçants concernant leur système de diligence raisonnée « et les mesures prises [par ces entreprises] pour mettre en œuvre leurs obligations » (Article 11(2)). Cette obligation de déclaration comprend toutefois des limites non négligeables :

- a) elle peut être subordonnée à toute disposition de remplacement issue d'autres textes législatifs de l'UE « fixant des exigences en matière de diligence raisonnée dans la chaîne de valeur de la durabilité » (en référence à la proposition législative attendue dans le cadre de l'initiative de Gouvernance d'Entreprise Durable²⁶) ;
- b) elle ne s'applique pas aux PME ; et
- c) elle ne semble pas exiger la divulgation d'informations significatives sur la diligence raisonnée effectivement exercée, ce qui signifie que ces rapports ne devraient pas comprendre d'informations concernant les chaînes d'approvisionnement de l'opérateur, les risques identifiés pendant la procédure de diligence raisonnée ou leur évaluation par l'opérateur.

En effet, contrairement à un rapport qui présenterait la mise en œuvre réelle des obligations – la diligence raisonnée effectivement exercée et ses conclusions, un rapport ne portant que sur les « mesures prises » pour mettre en œuvre les obligations risque de ne contenir que des informations superficielles, n'apportant aucune précision sur la façon dont les entreprises européennes appliquent la réglementation.

Bien qu'une obligation est prévue pour les États membres de publier des rapports annuels sur la mise en œuvre et l'application du règlement dans leur juridiction, et pour la Commission de publier annuellement une synthèse de la situation à l'échelle de l'UE, l'ensemble de ces rapports ne fourniront que des données agrégées et ne doivent pas nécessairement identifier individuellement les entreprises impliquées dans les mesures d'application (Article 19). Le système d'information enregistrant les déclarations de diligence raisonnée déposées par les opérateurs ne sera, quant à lui, disponible publiquement que sous format anonyme (Article 31). Alors que, pour apporter des informations utiles

²⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Gouvernance-d%E2%80%99entreprise-durable_fr.

favorables au comportement éclairé des consommateurs et consommatrices ainsi qu'à un plus grand respect des règles, les obligations de déclaration publique devraient s'appliquer à l'ensemble des opérateurs et présenter au public des informations précises sur la mise en œuvre, l'application, ainsi que les entreprises et les produits non conformes.

De même, les dispositions relatives à la diligence raisonnée devraient être renforcées afin d'exiger que les opérateurs identifient toutes les parties prenantes de leurs chaînes d'approvisionnement – des informations qui ne figurent pas parmi les exigences minimales de recueil d'informations (Article 9(1)). Les opérateurs devraient être tenus d'inclure ces informations dans leurs déclarations de diligence raisonnée (et leurs rapports annuels) et de transmettre ces informations à leurs acheteurs. En outre, tous les commerçants devraient être tenus de divulguer ces informations sur la chaîne d'approvisionnement à leurs acheteurs, pas seulement l'identité de leurs fournisseurs directs (Article 6(2)), afin de pouvoir suivre facilement les marchandises tout au long de leur parcours sur le marché de l'UE et jusqu'au consommateur ou à la consommatrice final-e. Ces informations sur la chaîne d'approvisionnement seraient particulièrement utiles pour les opérateurs, les organismes chargés de faire appliquer la réglementation et le grand public, car l'identification des parties prenantes en amont de la chaîne d'approvisionnement, en particulier l'entité productrice, est un moyen facile d'identifier les risques de déforestation, d'illégalité et de violations des droits humains ou, à l'inverse, de garantir que les produits sont durables.

Les Accords de Partenariat Volontaire maintenus, mais leur avenir reste incertain

Certaines versions fuitées du projet de proposition de la Commission indiquaient que le cadre des Accords de Partenariat Volontaire (« APV »)²⁷ allait être abandonné. En effet, les résultats des bilans de qualité 2021 du Règlement FLEGT, publiés avec la Proposition de la Commission²⁸, indiquent que la Commission considère que l'approche APV ne répond pas à son objectif et ne peut être adaptée à l'exigence « zéro déforestation » ni au champ d'application transversal de la nouvelle réglementation.

Finalement, la Commission a choisi de conserver l'approche du régime du Règlement Bois de l'UE : le bois et ses produits dérivés couverts par une autorisation FLEGT seront considérés comme répondant à l'exigence de légalité prévue par la nouvelle réglementation (Article 10(3)). Cette décision est un soulagement pour les gouvernements et les organisations de la société civile des pays qui ont conclu ou qui sont en train de négocier un APV avec l'UE. Toutefois, étant donné que le bois et ses produits dérivés devront également satisfaire à l'exigence objective « zéro déforestation », il est difficile de prévoir comment la nouvelle réglementation interagira avec les APV en vigueur. Cela pourrait nécessiter une évaluation au cas par cas.

²⁷ Un cadre établi par le Règlement relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux, FLEGT (Règlement (CE) n° 2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne) qui permet à l'UE de travailler avec les pays producteurs de bois afin d'améliorer leurs législations nationales relatives aux forêts, l'application de ces lois, et la gouvernance des forêts par des moyens participatifs et en vue de mettre en place un système national de délivrance d'autorisations, connues sous le nom de licences FLEGT, prouvant la conformité de la récolte du bois avec les exigences du Règlement Bois de l'UE.

²⁸ Staff Working Document – Fitness Check on the EU Timber Regulation and the FLEGT Regulation, SWD(2021) 328 final, https://ec.europa.eu/environment/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en.

Un autre élément positif à cet égard est l'inclusion d'une obligation pour la Commission « d'engager le dialogue » avec les pays producteurs en vue de développer des partenariats et une coopération pour lutter conjointement contre la déforestation, notamment via la transition vers une production durable de produits de base. Ces partenariats et cette coopération « doivent permettre la pleine participation de toutes les parties prenantes, y compris la société civile, les communautés autochtones et locales et le secteur privé, notamment les PME et les petits exploitants » (Article 28). Cette disposition ouvre la voie pour d'autres engagements formels entre l'UE et les pays producteurs, semblables au régime des APV, qui seront déterminants pour lutter contre les facteurs complexes et structurels de la déforestation au niveau local. L'une des clés de ce casse-tête réside dans la garantie de droits fonciers sûrs pour les Peuples Autochtones et les communautés locales des zones forestières, que tout partenariat ou coopération menée sous l'égide du nouveau règlement devront promouvoir (Article 28(3)).

Experts en la matière:

Michael Rice

Kaja Blumtritt

Juriste, Produits à risque pour la forêt
risque pour la forêts

Conseillère politique et juridique, Produits à

mrice@clientearth.orgkblumtritt@clientearth.orgwww.clientearth.org

This document was written for general information and does not constitute legal, professional, financial or investment advice. Specialist advice should be taken in relation to specific circumstances. Action should not be taken on the basis of this document alone. ClientEarth endeavours to ensure that the information it provides is correct, but no warranty, express or implied, is given as to its accuracy and ClientEarth does not accept responsibility for any decisions made in reliance on this document.

Beijing**Berlin****Brussels****London****Los Angeles****Luxembourg****Madrid****Warsaw**

ClientEarth is an environmental law charity, a company limited by guarantee, registered in England and Wales, company number 02863827, registered charity number 1053988, registered office 10 Queen Street Place, London EC4R 1BE, a registered international non-profit organisation in Belgium, ClientEarth AISBL, enterprise number 0714.925.038, a registered company in Germany, ClientEarth gGmbH, HRB 202487 B, a registered non-profit organisation in Luxembourg, ClientEarth ASBL, registered number F11366, a registered foundation in Poland, Fundacja ClientEarth Poland, KRS 0000364218, NIP 701025 4208, a registered 501(c)(3) organisation in the US, ClientEarth US, EIN 81-0722756, a registered subsidiary in China, ClientEarth Beijing Representative Office, Registration No. G1110000MA0095H836. ClientEarth is registered on the EU Transparency register number: 96645517357-19. Our goal is to use the power of the law to develop legal strategies and tools to address environmental issues.