

Les sanctions nationales RBUE : Sont-elles suffisamment effectives, proportionnées et dissuasives ?

1 Introduction

Le Règlement Bois de l'UE ¹ (RBUE) est le principal instrument juridique permettant de contrôler les importations, vers l'UE, de bois récolté illégalement. Depuis l'entrée en vigueur du texte en 2013, les efforts des États membres avaient surtout été concentrés sur les modalités de sa mise en œuvre. Désormais, l'attention générale se porte de plus en plus sur son application, et en particulier sur la question de savoir si le niveau d'application par les autorités nationales des États membres est suffisant.

Le RBUE fixe deux exigences principales aux entreprises et aux personnes mettant pour la première fois du bois ou ses produits dérivés sur le marché de l'UE : l'obligation d'exercer une diligence raisonnée sur la légalité du bois, et l'interdiction de mettre sur le marché du bois récolté illégalement. L'article 19 du RBUE dispose que les États membres doivent prévoir des sanctions en cas d'infraction au RBUE. En vertu de cette disposition, ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

Les sanctions applicables en cas d'infractions au RBUE sont fixées et appliquées au niveau national en fonction des spécificités du système juridique de chaque État membre. ² En 2016, la plupart des États membres avaient adopté un régime national de sanctions, mais la nature des sanctions nationales varie considérablement d'un pays de l'UE à l'autre. Certains États membres ont choisi un régime de sanctions reposant principalement sur des sanctions administratives ; d'autres s'appuient essentiellement sur des sanctions pénales ³, notamment celles relatives aux

¹ Règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010, établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

² Tels que l'Autriche, la Pologne, la Roumanie et la Bulgarie.

³ Le Danemark et les Pays-Bas, par exemple

Mars 2018

engagements clés du RBUE, quand d'autres encore ⁴ ont adopté une combinaison des deux systèmes. Les sanctions du RBUE comprennent des avis de mesures collectives, la saisine de bois, la suspension des autorisations de commercialisation, des amendes et des peines d'emprisonnement. En outre, il existe d'importantes divergences entre les montants des amendes prévues par chaque législation nationale. ⁵

Si les États membres peuvent appliquer et faire respecter le droit de l'UE selon leurs règles de procédure nationales respectives, ils doivent cependant veiller à ce que les sanctions relatives aux obligations prévues par le droit de l'UE, telles que les sanctions du RBUE, sont conformes au droit de l'UE. ⁶ Cela s'applique tant à la conception des systèmes nationaux de sanctions, qu'aux règles et pratiques d'application du RBUE sur lesquelles porte le présent document. Or, actuellement, les sanctions du RBUE semblent rarement appliquées de façon "effective, proportionnée et dissuasive", même dans ceux des États membres qui témoignent d'un certain progrès dans l'application du texte.

Les différences dans l'application du RBUE entre les pays de l'UE signifient que les entreprises de l'UE n'opèrent pas sur un pied d'égalité. Les entreprises opérant légalement dans les États membres qui prennent des mesures d'application plus strictes que les autres sont donc désavantagées. Ces divergences peuvent également inciter certains agents économiques à cibler des marchés nationaux faiblement réglementés, où le RBUE est moins bien appliqué, et à y introduire des produits à risque ; lesquels peuvent ensuite intégrer d'autres marchés nationaux ou internationaux. ⁷

Dans ce briefing, nous examinons d'abord la signification de la notion de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives en vertu du droit de l'UE en général (Section 2). Ensuite, nous analysons les pratiques actuelles des États membres en matière d'application du RBUE (Section 3). Enfin, nous plaidons en faveur d'un renforcement des activités d'application et de leur transparence ; deux points indispensables pour que le RBUE atteigne son plein potentiel (Section 4, comprenant des recommandations sur le sujet).

2 En quoi consistent des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ?

Pour fixer et appliquer les sanctions relatives à des infractions à des dispositions du droit de l'UE, telles que celles du RBUE, les États membres choisissent les mesures qui leur semblent les plus appropriées, en termes de nature et de gravité. Ils doivent toutefois agir conformément aux principes du droit de l'UE.

⁴ Tels que la Belgique, la Finlande, la France, l'Allemagne et l'Italie.

⁵ Pour plus d'informations, veuillez consulter les fiches d'actualités du RBUE de ClientEarth sur la mise en œuvre et l'application du RBUE et les rapports biennaux des États membres couvrant la période allant de mars 2013 à février 2015.

⁶ Pour les besoins de ce briefing, nous nous concentrerons particulièrement sur les exigences résultant du Traité sur l'Union européenne, du droit dérivé tel que le RBUE et de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE.

⁷ Voir [A Tale of Two Laws, Using existing EU and US laws to strengthen action on illegal timber trade](#), (EIA, 2018).

Mars 2018

2.1 Principes généraux

En vertu du principe de coopération loyale énoncé à l'article 4 § 3 du Traité sur l'Union Européenne, les États membres sont soumis à l'obligation générale de veiller que le droit de l'UE est effectivement appliqué et respecté.⁸ Dans ce cadre général, une sanction effective est entendue comme garantissant que les mêmes niveaux de vigilance et de sévérité sont appliqués pour les infractions, qu'elles soient relatives à des dispositions du droit de l'UE ou du droit national.⁹ Un bon indicateur de l'efficacité des sanctions relatives aux infractions au droit de l'UE est donc qu'elles devraient être similaires à celles qui s'appliquent en cas d'infractions au droit national, lorsque ces infractions sont de nature et d'importance comparables.

Il en résulte que la jurisprudence de la Cour de Justice de l'UE (CJUE) n'a cessé d'indiquer que les infractions au droit de l'UE doivent être punies par des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives,¹⁰ comme le prévoient l'article 19 du RBUE et des dispositions de nombreuses autres sources de droit dérivé de l'UE. Les trois concepts d'efficacité, de dissuasion et de proportionnalité sont étroitement liés car ils traitent tous de la relation entre la gravité de l'infraction et le type et la sévérité de la sanction. C'est pourquoi la jurisprudence de la CJUE les examine souvent ensemble. Vous trouverez ci-dessous une indication de ce que les différents termes signifient dans ce contexte.

- Une sanction effective garantit que l'objectif fixé par le législateur est atteint, en dépit de l'infraction commise, et vise à prévenir tout préjudice futur.
- Une sanction dissuasive est une sanction qui, en raison de sa sévérité et du risque qui en résulte pour les auteurs de l'infraction, a un véritable effet dissuasif.¹¹ Ainsi, une sanction n'est véritablement dissuasive que lorsque la pression de la menace d'une action répressive est suffisamment forte pour assurer d'atteindre la situation prévue par le droit de l'UE, et lorsque qu'il devient économiquement peu attrayant d'agir en non-conformité avec la loi.¹²
- Une sanction est proportionnée lorsqu'elle est appropriée pour atteindre les objectifs fixés par la législation en question et qu'elle n'excède pas ce qui est nécessaire pour les atteindre.¹³ La première condition signifie qu'une sanction prévue pour une violation du droit de l'UE doit répondre à un certain standard minimal (c'est-à-dire, relative au caractère approprié de la sanction). Traditionnellement, cependant, la jurisprudence de la CJUE en matière de proportionnalité des peines a plutôt mis l'accent sur la deuxième condition, ainsi que sur la protection de l'individu contre une intervention excessive du régulateur. Ce sont donc les critères d'efficacité et de dissuasion qui permettent principalement de répondre à la question du caractère approprié ou non des sanctions.

⁸ Voir, par exemple, l'arrêt du 8 septembre 2005, Yonemoto, C-40/04, EU:C:2005:519, § 59, et l'arrêt du 8 juin 1994, Commission / United Kingdom, C-382/92, EU:C:1994:233, § 55.

⁹ A cette fin les États membres doivent veiller à ce que les infractions au droit de l'UE sont sanctionnées dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent aux infractions au droit national de nature et d'importance similaires. Voir l'arrêt du 7 octobre 2010, Stils Met, C-382/09, EU:C:2010:596, § 44.

¹⁰ Voir l'arrêt du 26 septembre 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, § 50 et la jurisprudence citée.

¹¹ CJUE a déclaré à plusieurs reprises que la sévérité des sanctions doit être proportionnelle à la gravité des infractions pour lesquelles elles sont infligées, notamment en assurant un effet véritablement dissuasif. Voir l'arrêt du 25 avril 2013, Asociația Acceptor, C-81/12, EU:C:2013:275, § 63. La Cour a également précisé que les règles nationales d'application doivent créer un risque sérieux que, en cas de violation des dispositions du droit de l'UE, des sanctions suffisamment sévères sont appliquées. Voir l'arrêt du 12 juillet 2005, Commission / France, C-304/02, UE:C:2005:444, § 37

¹² Voir les conclusions de l'avocat général Geelhoed du 29 avril 2004 dans Commission / France, note 11 ci-dessus, § 39.

¹³ Voir l'arrêt du 13 juillet 2017, Túrkevei Tejtermelő Kft., C-129/16, EU:C:2017:547, § 66 et la jurisprudence citée.

Mars 2018

La question de savoir si une sanction est effective, proportionnée et dissuasive dans une situation spécifique ne peut trouver de réponse définitive qu'en tenant compte des circonstances spécifiques des faits et du contexte normatif national. C'est pourquoi la CJUE laisse aux juridictions nationales le soin de déterminer en dernier ressort si une sanction nationale est suffisamment effective, proportionnée et dissuasive. Toutefois, la jurisprudence de la CJUE fournit des orientations utiles, dont trois exemples sont présentés dans l'Encadré 1 ci-dessous.

Encadré 1 : Jurisprudence de la CJUE sur les sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives

Dans l'affaire LCL Le Crédit Lyonnais SA,¹⁴ la Cour a déclaré que, pour apprécier l'effet dissuasif d'une sanction, il est nécessaire de comparer : (a) la situation d'une personne qui se comporte conformément à la loi, avec (b) la situation d'une même personne qui, ayant agi contrairement à la loi, se voit infliger une sanction. Dans le cadre de cette comparaison, si la situation du délinquant lui est plus avantageuse lorsqu'il ne se conforme pas à ses obligations juridiques et que des sanctions qui lui sont appliquées, alors le système de sanctions n'est pas suffisamment dissuasif.

Dans une autre affaire,¹⁵ la CJUE a examiné si, en Roumanie, la règle inscrite dans le droit et la pratique administrative, selon laquelle un acte de discrimination au travail fondé sur l'orientation sexuelle ne pouvait être sanctionné que par un simple avertissement, était compatible avec le droit de l'UE. La Cour a estimé que si, en vertu du droit national et de la pratique administrative, les avertissements ne s'appliquent généralement qu'aux infractions très mineures, cela peut indiquer qu'une telle sanction n'est probablement pas effective, proportionnée et dissuasive.

Enfin, dans une affaire relevant du droit de l'UE de la pêche, la Cour a estimé que les amendes d'un montant inférieur à 750 euros infligées par un État membre à l'encontre de personnes qui enfreignent les exigences de l'UE en matière de conservation ne sont pas suffisamment dissuasives. Dans cette affaire, la France appliquait une loi d'amnistie générale à de nombreuses infractions en matière de pêche, ce qui a eu pour effet de plafonner les sanctions à ce montant.¹⁶

2.2 Sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives dans le cadre du RBUE

Le RBUE exige que les personnes qui introduisent du bois ou des produits dérivés sur le marché de l'UE effectuent une "diligence raisonnable de la chaîne d'approvisionnement" afin d'évaluer et d'atténuer le risque que du bois abattu illégalement soit mis sur le marché. De plus, ce règlement interdit la mise sur le marché de bois illégal.

Une sanction effective, proportionnée et dissuasive pour une violation du RBUE est une sanction qui assure le respect de la loi. Si la sanction représente une menace suffisante pour les activités

¹⁴ Voir l'arrêt du 27 mars 2014, LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, § 50 et § 51.

¹⁵ Voir Asociația Accept, note 11 ci-dessus, § 69 et 70.

¹⁶ Voir Commission / France, note 11 ci-dessus, § 72.

Mars 2018

d'une entreprise, celle-ci fera preuve de diligence raisonnée et s'abstiendra de mettre du bois potentiellement illégal sur le marché de l'UE.

Considérant les principes mentionnés plus haut (Section 2.1), afin de déterminer si une sanction pour violation du RBUE est conforme à la norme juridique de l'UE, la première question est de savoir si la sanction est cohérente avec d'autres régimes de sanctions, applicables en vertu du droit national à des infractions d'importance et de gravité similaires. Par exemple, si dans un État membre les amendes exigées pour infraction au RBUE sont inférieures à celles exigées en cas d'exploitation illégale de bois dans les forêts du territoire national, ou pour violation des règles internes de transport du bois, cela pourrait être une première indication qu'elles ne sont pas assez efficaces.

La seconde question est celle de savoir si la sanction est appropriée pour atteindre les objectifs du RBUE, c'est-à-dire empêcher la mise sur le marché de l'UE de bois issu d'une récolte illégale. Un régime de sanctions est d'autant plus efficace qu'il combine, par exemple, des répressions financières avec la suspension des droits des entreprises à commercer ou des interdictions de mettre certains produits sur le marché. En fonction des circonstances nationales, cette approche semble pouvoir, à la fois, compenser les dommages causés par la mise sur le marché de bois illégal ou à risque, et prévenir tout dommage futur.

Pour une entreprise donnée, il est possible de comparer les deux cas suivants : sa situation lorsqu'elle met du bois sur le marché après avoir satisfait à son obligation de diligence raisonnée, et celle lorsque, faute de diligence raisonnée, elle doit payer l'amende imposée par l'autorité compétente. Le coût global de la mise en place et du maintien d'un système de diligence raisonnée, la valeur des produits du bois mis sur le marché, ainsi que la nature et le montant de la sanction peuvent être estimés. Ces valeurs, ainsi que les principales règles de procédure en vigueur pour l'application desdites sanctions sont autant d'éléments qui peuvent être pris en compte dans cette comparaison. S'il en ressort qu'il est préférable pour l'entreprise de ne pas faire preuve de diligence raisonnée et de payer l'amende, alors la sanction n'est pas suffisamment dissuasive.

Il ne s'agit que de premiers éléments très généraux pour évaluer l'efficacité, la proportionnalité et le caractère dissuasif des sanctions. Toutefois, ils peuvent être utiles pour une première vérification que le niveau et de la nature d'un régime national de sanctions sont conformes ou non aux normes juridiques de l'UE.

3 Pratiques actuelles d'application du RBUE

Dans cette section, nous examinons si, actuellement, les sanctions prévues en cas d'infraction au RBUE sont fixées et appliquées à un niveau conforme aux principes expliqués dans la Section 2.

Mars 2018

3.1 Un manque de données qui révèle des sanctions peu nombreuses et relativement faibles

La question de savoir si les sanctions adoptées par les États membres pour les infractions au RBUE sont suffisamment efficaces, proportionnées et dissuasives n'a pas, à notre connaissance, été analysée en détail. Cela peut s'expliquer par le fait qu'il existe relativement peu d'informations publiques sur le nombre de sanctions appliquées depuis l'entrée en vigueur du RBUE.¹⁷

Il existe également peu d'informations publiques sur le type de sanctions applicables aux infractions au RBUE. Il n'existe pas de registres publics facilement accessibles qui recueillent ces informations, et les autorités qui imposent de telles sanctions communiquent rarement sur le sujet. L'absence de communication détaillée peut être justifiée, dans certains cas, par des règles de protection des données ou la confidentialité des enquêtes en cours. Néanmoins, comme nous le verrons plus en détail ci-après (Section 4.2), une diffusion plus large de l'information sur les activités d'application relatives au RBUE serait bénéfique au fonctionnement de ce dernier.

L'analyse de cette section est donc basée sur les informations publiques disponibles au moment de la publication de ce briefing, et sur plusieurs conversations entre ClientEarth et des membres de l'administration des autorités compétentes ou de la Commission européenne. D'après ces informations limitées, il apparaît que les autorités compétentes et les tribunaux des États membres appliquent plus résolument le RBUE depuis 2016 par rapport aux années 2013 à 2015 ; période durant laquelle aucune sanction n'a été imposée,¹⁸ comme le montrent les exemples ci-dessous :

- Les autorités compétentes néerlandaises, suédoises et britanniques ont demandé, ou imposé directement, des amendes en 2016, 2017 et début 2018 aux entreprises qui ne s'acquittent pas correctement de leur obligation de diligence raisonnée.
 - Dans l'affaire néerlandaise, les autorités ont émis une injonction et délivré une amende pour non conformité d'un montant de 1 800 € par mètre cube de bois mis sur le marché ; des sanctions confirmées devant les tribunaux.¹⁹
 - Dans l'affaire suédoise, l'autorité compétente a émis une injonction et demandé une qu'une amende de 17 000 couronnes suédoises (environ 1 700 €) soit infligée à un importateur suédois de teck de Birmanie ; des sanctions confirmées devant les tribunaux.²⁰ En outre, l'autorité compétente a demandé au tribunal administratif d'infliger une amende de 800 000 couronnes suédoises (environ 79 500 €) à un opérateur qui n'avait pas pris les mesures requises par une injonction antérieure.²¹ Cette amende a également été récemment validée devant les tribunaux.²²
 - Au Royaume-Uni, deux affaires ont été portées devant le juge par l'autorité compétente. Dans la première, le tribunal a imposé une amende de 5 000 livres sterling, plus frais de procédure, à une société qui avait importé d'Inde un produit

¹⁷ Ce point a été soulevé par la Commission européenne dans le rapport au Parlement européen et au Conseil (le "rapport sur la mise en œuvre du RBUE"), du 18 février 2016, COM (2016) 74 final.

¹⁸ Voir, ClientEarth Member States info-briefings, Note 5 ci-dessus.

¹⁹ Pour plus d'information, voir [ici](#).

²⁰ Pour plus d'information voir http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_5414.pdf. L'affaire est en appel.

²¹ Voir https://www.unep-wcmc.org/system/dataset_file_fields/files/000/000/482/original/Briefing_note_August_17-October_17.pdf?1511452051.

²² <http://www.skogsstyrelsen.se/nyhetslista/dalig-koll-pa-traslag-i-produkter-qav-vite-pa-800-000/>

Mars 2018

ligneux sans faire preuve de diligence raisonnée.²³ En 2018, une autre amende, de 4 000 livres sterling, plus frais de procédure, a été imposée à une entreprise qui importe du bois du Cameroun.²⁴

- Dans une autre affaire, aux Pays-Bas, une mesure préventive a été décidée contre deux importateurs néerlandais de teck birman, infligeant une amende de 20 000 € par mètre cube pour chaque expédition de teck mise sur le marché en violation du RBUE.²⁵
- En Suède, en 2017, l'autorité compétente a imposé, à nouveau, des décisions d'interdiction aux importateurs de produits en bois contenant du teck de Birmanie, en ordonnant aux entreprises de ne pas mettre le produit en question sur le marché.²⁶
- En Allemagne, un tribunal administratif a confirmé, en 2017, une décision de l'autorité compétente prise en 2013 de confisquer du bois importé de la République Démocratique du Congo avec des documents falsifiés.²⁷ Ce bois sera mis aux enchères et l'argent de la vente aux enchères sera alloué au budget fédéral.

3.2 Approches d'application du RBUE, fermeté vs flexibilité

Le degré d'application du RBUE dans l'UE n'est actuellement pas suffisant pour garantir que le texte prenne véritablement effet et soit appliqué de manière uniforme au sein des 28 États membres. Les approches flexibles, dites "soft" (douces), semblent être l'option d'application la plus souvent choisie.²⁸ Les approches "soft" sont entendues ici comme ayant un but principalement éducatif, ou comme ne comprenant pas d'aspect punitif direct ou de conséquence en cas de non-respect du RBUE. Ces mesures comprennent des lettres d'avis et des avertissements, ainsi que des injonctions et des avis d'action en réparation quand ils ne comprennent pas de pénalités pour non-conformité. En revanche, les mesures d'application fermes, dites "hard" (dures), ne semblent exister que dans quelques États membres, et seulement de manière sporadique.

Encadré 2 : Un tribunal néerlandais critique l'approche d'application "soft" de l'autorité compétente néerlandaise

Une approche "soft" a récemment fait l'objet d'un examen minutieux de la part d'un tribunal néerlandais.²⁹ En 2014, l'autorité compétente néerlandaise (NVWA) a reçu des informations sur les entreprises néerlandaises qui s'approvisionnent en bois auprès d'exportateurs associés à l'exploitation forestière illégale en Amazonie brésilienne. L'autorité a effectué des contrôles sur ces entreprises et a émis des avertissements contre trois entreprises qui ne respectaient pas l'obligation de diligence raisonnée du RBUE, mais n'a pas pris de mesures additionnelles.

Le tribunal a examiné la décision de la NVWA de ne pas prendre d'autres mesures d'exécution. Elle a critiqué trois aspects de la politique d'application de la NVWA alors en vigueur au

²³ <http://ettf.info/node/256>.

²⁴ <https://www.gov.uk/government/news/national-product-safety-office-carries-out-first-enforcement-action>.

²⁵ <https://english.nvwa.nl/news/news/2017/10/26/preventive-measure-issued-against-two-dutch-companies-for-breaching-the-rules-regarding-illegal-logging>.

²⁶ and https://www.unep-wcmc.org/system/dataset_file_fields/files/000/000/468/original/Briefing_note_June17-July17.pdf?1503484932.

²⁷ Voir https://www.ble.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2017/171116_Wenge-Holz.html?nn=8904380.

²⁸ Ces informations ont été confirmées à ClientEarth lors de plusieurs discussions informelles avec les représentants des autorités compétentes du RBUE.

²⁹ Arrêt du tribunal de district d'Amsterdam du 4 juillet 2017, Greenpeace contre State Secretary of Economic Affairs, accessible à l'adresse suivante <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2017:4926>. À notre connaissance, cette affaire n'a pas fait l'objet d'un appel.

Mars 2018

moment du jugement : 1) la politique d'application de la NVWA considère toute première infraction des opérateurs à l'obligation de diligence raisonnée comme des "infractions mineures" ; 2) celles-ci sont réprimées par des avertissements écrits et des ré-inspections au bout de six mois, sans distinguer en fonction de la mesure ou de la gravité de l'infraction ; 3) la politique ne précise pas le type de mesures de suivi que l'autorité doit prendre après une ré-inspection et en cas d'infractions répétées.

Le tribunal a donc considéré que cette politique ne garantit pas que les infractions au RBUE sont punies par des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, conformément au RBUE.

Le cas présenté dans l'Encadré 2 est, à notre connaissance, le premier cas où il a été constaté qu'une politique nationale d'application du RBUE n'est pas conforme aux normes juridiques de l'UE. Il est intéressant parce qu'il met en lumière deux questions : la politique d'application contestée prescrit automatiquement des avertissements pour sanctionner le non respect de la diligence raisonnée ; et l'aspect progressif résultant de cette politique ajoute à l'inefficacité de l'approche. En effet, durant les six mois suivant le premier avertissement, rien n'empêche l'entreprise qui commercialise des produits du bois de mettre sur le marché du bois risquant d'être illégal. Il ne s'agit certainement pas d'un exemple isolé, comme le montre d'ailleurs le premier cas britannique mentionné ci-dessus. Avant qu'une amende ne lui soit infligée en octobre 2017 par l'autorité compétente du Royaume-Uni, l'entreprise avait déjà, en 2015, fait l'objet de mesures d'exécution non contraignantes pour infraction à l'obligation de diligence raisonnée du RBUE.³⁰

Un autre problème de pratique se pose concernant les amendes imposées ou proposées par les autorités administratives. Les informations accessibles au public montrent que ces amendes sont souvent relativement faibles par rapport aux amendes maximales prévues par le droit national. Parmi les amendes qui ont été rendues publiques depuis 2013, la plupart étaient d'un montant maximum de quelques milliers d'euros – avec cependant quelques exceptions, comme l'amende exigée pour le cas en Suède mentionné ci-dessus (Section 3.1). Cela peut s'expliquer par le fait que d'autres règles internes, par exemple, celles déterminant les conditions pour imposer des amendes aux entreprises plutôt qu'aux particuliers, limitent le montant des amendes qui peuvent être appliquées. Toutefois, ces règles internes doivent également être compatibles avec le droit de l'UE, en particulier pour garantir que les sanctions découlant du droit de l'UE sont effectives, proportionnées et dissuasives.

Au regard des informations disponibles sur les pratiques d'application du RBUE en 2016, en 2017 et début 2018, il semble donc qu'il existe un écart important entre les régimes de sanctions prévus sur papier dans la législation nationale et la mise en œuvre effective des sanctions en cas d'infraction au RBUE.

³⁰ A notre connaissance, la procédure a été la même dans la deuxième affaire britannique en mars 2018.

Mars 2018

4 Recommandations pour des sanctions RBUE plus efficaces, proportionnées et dissuasives

Une action plus poussée de toutes les parties prenantes, en particulier des États membres et de la Commission européenne, est essentielle pour intensifier les efforts d'application dans l'ensemble de l'UE. Elle est d'autant plus nécessaire que la grande diversité des sanctions et l'inégalité des efforts d'application font que les entreprises de l'UE n'opèrent pas sur un pied d'égalité.³¹ Une telle situation pourrait nuire aux efforts des entreprises qui se conforment au RBUE et inciter des entreprises moins scrupuleuses à placer leurs produits sur le marché des États plus indulgents, compromettant ainsi l'objectif du texte. Cette variation mine également les efforts des États membres qui ont adopté une position plus stricte à l'égard du RBUE en ce qui concerne leurs opérateurs nationaux, mais qui ne peuvent prendre de mesures efficaces contre les produits à risque introduits dans l'UE par le marché d'États membres moins stricts sur le sujet.

Il est donc crucial d'agir pour renforcer l'application du RBUE. Trois grands axes d'amélioration se distinguent.

4.1 Adoption de politiques d'application claires et crédibles

L'adoption par les États membres de régimes de sanctions capables de garantir que les infractions au RBUE sont effectivement sanctionnées est un prérequis essentiel pour le renforcement de l'application de la législation. Les lois et règlements nationaux mettant en œuvre les sanctions du RBUE devraient être examinés pour s'assurer qu'ils sont conformes à l'article 19 du RBUE. Les dispositions procédurales administratives qui peuvent limiter la portée des approches nationales en matière d'application devraient également être conçues de manière à garantir l'efficacité du droit de l'UE. Les parties prenantes impliquées dans le fonctionnement du RBUE (telles que les autorités nationales, les ONG et la Commission) devraient s'assurer de ces aspects dans tous les États membres. Lorsque ce cadre juridique n'existe pas au niveau national ou qu'il y apparaît faible, il doit être renforcé.

Les règles nationales concernant les sanctions du RBUE devraient être fortes, non seulement sur papier, mais devraient aussi se traduire par une politique d'application rigoureuse. Le manque de ressources humaines et financières dans les administrations nationales chargées de l'application du RBUE reste un obstacle majeur à l'application effective du texte.³² Comme le montre l'ouverture d'une procédure d'infraction à l'encontre de la Belgique,³³ les États membres ne peuvent se conformer au RBUE que s'ils disposent de ressources suffisantes pour garantir que les contrôles sur les opérateurs peuvent être effectués suffisamment souvent et régulièrement.

³¹ Cette question a été reconnue par la Commission européenne dans son rapport sur la mise en œuvre du RBUE.

³² Le rapport sur la mise en œuvre du RBUE souligne que "dans de nombreux cas, les ressources humaines et financières consacrées aux contrôles des opérateurs semblent disproportionnellement faibles par rapport au nombre d'opérateurs dans ces pays, ce qui laisse l'effet dissuasif des activités de contrôle plutôt limité. L'évaluation a montré que les ressources financières allouées aux autorités compétentes varient considérablement d'un État membre à l'autre".

³³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3494_en.htm.

Mars 2018

Les administrations des États membres responsables de l'application du RBUE doivent adopter des politiques d'application du RBUE claires et crédibles, qui doivent être à la disposition des inspecteurs nationaux, des services de l'administration et des juges. L'un des principaux objectifs de ces politiques devrait être de prévoir des conséquences pour les violations du RBUE, garantissant que le lien entre la gravité de l'infraction et la gravité de la sanction est convenablement envisagé. Les politiques devraient être conçues de manière à ce que les opérateurs nationaux perçoivent clairement qu'il est plus coûteux d'agir en non-conformité avec la loi qu'en s'y conformant.

Les politiques nationales d'application devraient indiquer clairement que les infractions aux dispositions du RBUE s'en suivront immédiatement et systématiquement de procédures administratives ou pénales. Certaines législations nationales exigent une approche par étapes, durant lesquelles une première inspection doit être suivie d'un rapport officiel et d'une nouvelle inspection. Dans de tels cas, le délai entre les vérifications doit être raisonnablement court, afin que les entreprises prennent les mesures appropriées pour se conformer à la législation, mais aussi pour que les dommages causés à l'environnement soient effectivement évités. Les approches "soft" d'application de la loi peuvent inclure des conseils détaillés aux opérateurs sur la façon d'effectuer des vérifications dans le respect de la diligence raisonnable lorsque le bois provient de pays sources spécifiques ou pour des produits particuliers. De telles approches devraient être utilisées pour compléter les sanctions, mais ne devraient pas être considérées comme une réponse appropriée en soi.

Enfin, la communication sur l'existence de telles politiques est essentielle pour renforcer l'efficacité et le caractère dissuasif des systèmes nationaux de sanctions.

4.2 Accroître l'accès à l'information sur l'application du RBUE

En vertu du droit de l'UE,³⁴ les autorités publiques nationales sont tenues de mettre à disposition et de diffuser l'information environnementale au grand public dans toute la mesure du possible. Cette obligation s'applique aux informations sur les mesures administratives prises par les autorités nationales pour protéger l'environnement et, par conséquent, pour faire respecter le RBUE.³⁵

Cependant, l'accès à des informations actualisées sur les types et le niveau des sanctions du RBUE imposées par les autorités des États membres n'est pas facilement accessible. Seules quelques autorités compétentes communiquent sur leurs activités relatives à l'application du RBUE. Certaines autorités compétentes ont par exemple publié des rapports de recherche sur des sections particulières de l'industrie du bois ou des documents d'information concernant des pays sources particuliers,^{36 37} et certaines autorités compétentes publient des communiqués de

³⁴ Voir la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

³⁵ Conformément à l'article 2, points c) et d), de la directive 2003/4/CE, les informations sur l'environnement comprennent les "mesures ou activités administratives destinées à protéger des éléments de l'environnement" ainsi que les "rapports sur la mise en œuvre de la législation environnementale". L'article 7, § 2, point e), de la directive 2003/4/CE dispose que les informations faisant l'objet d'une diffusion doivent comprendre au moins "des données ou des résumés de données provenant de la surveillance des activités affectant ou susceptibles d'affecter l'environnement".

³⁶ Voir [NMO research report for imported Chinese plywood in relation to EUTR](#).

³⁷ Voir la note 34 ci-dessus pour des exemples d'orientations spécifiques à chaque pays par les autorités compétentes allemandes, danoises et britanniques.

Mars 2018

presse sur les résultats des enquêtes relatives au RBUE. Depuis octobre 2016, la Commission européenne publie sur son site web des notes d'information sur la mise en œuvre et l'application du RBUE.³⁸

Malgré ces efforts individuels, l'accès aux informations relatives à l'application du RBUE dépend principalement des communications sporadiques de certains États membres et des organisations de la société civile. Étant donné que les autorités publiques ont le pouvoir juridique et les ressources nécessaires pour contrôler les opérateurs, il est crucial qu'elles partagent l'information sur l'application de la loi. Comme indiqué ci-dessus (Section 3.1), il peut exister des raisons légitimes de limiter certaines informations spécifiques publiées par les autorités compétentes. Toutefois, des informations générales seraient utiles – sur la procédure, l'infraction au RBUE en question, la provenance géographique et le type des produits, ainsi que sur les résultats de l'enquête, par exemple.

Les rapports biennaux du RBUE rassemblent des informations sur la mise en œuvre et l'application du RBUE dans tous les États membres. Les autorités nationales sont tenues de fournir les informations à la Commission européenne qui, à son tour, est tenue de les diffuser.³⁹ Ces informations sont essentielles pour le fonctionnement transparent et responsable de la loi – et pour une application plus stricte du RBUE. Pourtant, elles font aujourd'hui toujours défaut. Dans ce contexte, il est important de noter que le format actuel de ces rapports nationaux ne contient pas d'informations sur le niveau des sanctions imposées par les autorités compétentes. Cet aspect devrait être y être inclus afin de permettre une évaluation sérieuse de l'efficacité et du caractère dissuasif des sanctions relatives au RBUE.

4.3 Compléter la note d'orientation sur le RBUE

L'article 19(2)(a) du RBUE donne quelques indications sur les critères que les États membres peuvent prendre en compte pour déterminer le type et le niveau des sanctions financières à appliquer en cas d'infraction au RBUE. La liste comprend : les dommages environnementaux, la valeur des produits du bois mis sur le marché, les pertes fiscales, les préjudices économiques et les avantages économiques résultant de l'infraction. Certaines législations nationales transposant le RBUE incluent déjà de tels critères.⁴⁰ Travailler à une compréhension commune de ces critères et concepts favoriserait un niveau d'application plus significatif dans tous les États membres. Il pourrait donc être utile de modifier la note d'orientation sur le RBUE pour y inclure ces concepts.

Dans le cadre d'un futur examen du fonctionnement et de l'efficacité du RBUE,⁴¹ la possibilité de modifier la note d'orientation sur le RBUE avec des précisions sur le niveau des sanctions devrait

³⁸ Compilé par le PNUE-WCMC pour la Commission et accessible sur le [site web](#) RBUE de la Commission européenne (en anglais).

³⁹ Art. 20(1) RBUE. Au moment de la finalisation de ce rapport en mars 2018, la Commission n'avait pas encore publié les rapports biennaux soumis par les États membres en avril 2017, qui contiennent des informations sur l'application de la législation jusqu'en février 2017. Or, les rapports biennaux constituent des "informations environnementales" au sens de l'article 2, § 1, d) iv), du règlement 1367/2006, puisqu'il s'agit de rapports sur la mise en œuvre de la législation environnementale. Conformément à l'article 4, § 1, du règlement 1367/2006, « [l]es institutions et organes communautaires organisent les informations environnementales en rapport avec leurs fonctions et qu'elles détiennent, en vue de leur diffusion active et systématique auprès du public [...] ». L'article 4, § 2, mentionne spécifiquement les rapports sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du droit de l'UE de l'environnement parmi les informations sur l'environnement qui devraient être activement diffusées. Cela devrait se faire de manière continue et systématique, conformément à l'article 11, § 1 et 2, et à l'article 12 du règlement 1049/2001, au moyen d'un registre public de documents (ok).

⁴⁰ En Pologne, par exemple.

⁴¹ Conformément à l'article 20(3) RBUE.

Mars 2018

également être examinée.⁴² Il pourrait s'agir d'harmoniser les niveaux pour certaines catégories d'amendes relatives au RBUE ou d'adopter une méthodologie commune pour déterminer le niveau des amendes, comme, par exemple, un pourcentage commun de la valeur du produit ou de l'avantage économique résultant de l'infraction.

5 Conclusion

Des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives doivent être imposées pour toutes les infractions au RBUE détectées par les autorités compétentes dans l'ensemble de l'UE. La signification des sanctions "effectives, proportionnées et dissuasives" dépend du contexte national, mais la jurisprudence de la CJUE contient des orientations utiles pour déterminer la conformité à la norme de l'UE. D'après cette première évaluation, et sur la base des informations disponibles limitées, le présent exposé conclut que la pratique actuelle d'application du RBUE ne semble pas encore adaptée à la norme de l'UE et que l'application du RBUE devrait être renforcée dans l'ensemble de l'UE. Une vue d'ensemble complète nécessiterait une transparence très importante en ce qui concerne les mesures d'exécution du RBUE. Afin que le RBUE puisse donc réaliser pleinement son potentiel, toutes les parties prenantes impliquées dans l'application du RBUE devraient s'engager dans l'examen des politiques nationales d'application et la diffusion d'informations pertinentes.

⁴² A titre d'exemple, le règlement (CE) n° 1005/2008 du Conseil du 29 septembre 2008 établissant un système communautaire destiné à prévenir, décourager et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée énumère certains comportements comme infractions graves. Pour cette catégorie d'infractions, l'article 44, paragraphe 2, du règlement prévoit un rapprochement des niveaux maximaux des amendes administratives prévues en cas d'infractions graves, exigeant des États membres qu'ils imposent une sanction maximale d'au moins cinq fois la valeur des produits de la pêche obtenus en commettant l'infraction grave.

Mars 2018



Le présent document a bénéficié du soutien du Gouvernement britannique. Les informations qui y sont exprimées relèvent de la responsabilité exclusive de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques officielles du Gouvernement britannique.

Pour plus d'informations, veuillez contacter

Diane de Rouvre

Lawyer

+ 32 2 808 0484

dderouvre@clientearth.org

www.clientearth.org

Emily Unwin

Senior Lawyer

+44 203 030 5957

eunwin@clientearth.org

www.clientearth.org

ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non-lucratif basée à Londres, Bruxelles et Varsovie. Nous sommes des avocats engagés travaillant à l'interface entre le droit, les sciences et les politiques. Nous utilisons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques pour résoudre les grands problèmes environnementaux.

ClientEarth est financé par le soutien généreux de fondations philanthropiques, de bailleurs de fonds institutionnels et d'individus engagés.

Brussels

Rue du Trône 60

3ème étage

1050 Bruxelles

Belgique

London

274 Richmond Road

London

E8 3QW

UK

Warsaw

ul. Żurawia 45

00-680 Warszawa

Polska