

**N° 6066<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2009-2010

**PROJET DE LOI****portant approbation de l'Accord international de 2006  
sur les bois tropicaux, fait à Genève, le 27 janvier 2006**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES  
AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,  
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(15.3.2010)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, MM. Fernand BODEN, Félix BRAZ, Mme Lydie ERR, MM. Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Fernand KARTHEISER, Mmes Martine MERGEN, Lydie POLFER et M. Michel WOLTER, Membres.

\*

**I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères en date du 15 septembre 2009.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 9 mars 2010.

Au cours de sa réunion du 8 mars 2010, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

En date du 15 mars 2010, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat. Lors de la même réunion, la commission a adopté le présent rapport.

\*

**II. INTRODUCTION****Contexte**

Le monde possède un peu moins de 4 milliards d'hectares de forêts, qui couvrent environ 30 pour cent de la superficie terrestre de la planète. Les forêts jouent un rôle crucial dans la régulation du climat et constituent une des principales réserves de biodiversité. Ainsi, les forêts absorbent et stockent de très grandes quantités de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), limitant ainsi l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Outre cela, il y a lieu de relever l'importance des forêts en matière de protection contre les tempêtes, les inondations et les fluctuations extrêmes des conditions météorologiques locales. L'exploitation des forêts constitue, finalement, une activité économique importante, source de nombreux emplois tant dans les pays producteurs que dans les pays consommateurs. Selon la Banque mondiale, le commerce mondial des produits bruts du bois génère 186 milliards de dollars, alors que dans les seuls pays en développement, le secteur forestier emploie quelque 32 millions de personnes.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20486629~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>.

Les forêts, particulièrement les forêts tropicales, sont aujourd'hui sérieusement menacées par la déforestation et la dégradation. Selon l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, *Food and Agriculture Organization*), quelque 13 millions d'hectares de forêts disparaissent chaque année. En tenant compte des nouvelles plantations et de l'expansion naturelle des forêts existantes, les experts de la FAO constatent, en se basant sur la période 2000-2005, une perte nette de 7,3 millions d'hectares par an, soit 20.000 hectares par jour. Entre 1990 et 2005, le monde a perdu environ 3 pour cent de sa superficie forestière.<sup>2</sup> La déforestation est une des causes principales de l'augmentation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, contribuant ainsi au réchauffement climatique. Elle est responsable d'environ 20% des émissions mondiales de gaz à effet de serre, soit la deuxième cause la plus importante après la combustion des énergies fossiles. Dans ce cadre, il y a lieu de noter, à l'inverse, que le réchauffement de la planète a également des répercussions sur l'état des forêts, notamment par l'augmentation de l'incidence des feux, des tempêtes, des insectes ravageurs et des maladies.

Considérant l'importance des forêts en matière environnementale et socio-économique, il est donc primordial de porter attention aux activités qui mènent à la déforestation ainsi qu'à la dégradation des forêts et de promouvoir une gestion durable des ressources forestières. Selon la Commission européenne, la déforestation, dont les causes sont multiples et complexes, est principalement due aux changements d'affectation des terres.<sup>3</sup> En effet, dans la seule Amazonie brésilienne, environ 17 pour cent de la forêt, soit 60 millions d'hectares, ont été convertis à d'autres utilisations des terres ces 30 dernières années.<sup>4</sup> Outre la conversion des terres, il y a lieu de mentionner le manque de récompense de la part des marchés pour la conservation des forêts, l'attribution inadaptée des droits de propriété, l'échec des politiques, la pauvreté ou les mauvaises pratiques de gestion.<sup>5</sup> Selon Greenpeace, qui a élaboré une étude de cas sur les forêts en Amazonie, les principales raisons de la déforestation sont le manque de gouvernance et de moyens de surveillance, l'impunité de ceux qui transgressent les lois, des investissements mal orientés, favorisant plutôt le secteur agricole, et la corruption.<sup>6</sup>

La déforestation est souvent liée à l'exploitation illégale des forêts. L'exploitation des forêts est considérée comme illégale lorsque le bois est récolté, transformé ou commercialisé en violation des lois nationales applicables dans le pays où le bois est récolté. Selon Greenpeace, 60% à 80% de l'exploitation forestière en Amazonie brésilienne est illégale. En Indonésie, ce taux s'élève à environ 80%, alors qu'au Cameroun 50% de l'exploitation forestière était illégale entre 1999 et 2004.<sup>7</sup> Greenpeace précise par ailleurs que les Etats européens, de même que d'autres pays consommateurs avec un secteur du bois peu réglementé, contribuent à la déforestation en important du bois coupé illégalement. Ce constat est partagé par la Commission européenne, qui remarque de façon plus générale que „*la forte demande de bois et la faiblesse des règles visant à empêcher le commerce de bois récolté de manière illégale*“ sont à la base de la problématique.<sup>8</sup>

### Politiques communautaires

Le Conseil de l'Union européenne, pleinement conscient du problème de l'exploitation illégale des forêts et de ses conséquences, a approuvé en 2003 le plan d'action relatif à l'application des réglementations forestières, à la gouvernance et aux échanges commerciaux (FLEGT). Celui-ci comporte plusieurs volets: soutien aux pays producteurs de bois, efforts pour renforcer la collaboration multilatérale

2 Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, Situation des forêts du monde 2007, Rome, 2007, page 64, <http://www.fao.org/docrep/009/a0773f/a0773f00.htm>.

3 COM(2008) 645 final du 17.10.2008 – Combattre la déforestation et la dégradation des forêts pour lutter contre le changement climatique et la diminution de la biodiversité, page 5.

4 Claudia Azevedo-Ramos, Développement durable et lutte contre la déforestation en Amazonie brésilienne: le bon, le mauvais et le pire, in: Unasylva. Revue internationale des forêts et des industries forestières, Vol. 59, No 230, 2008/1, page 13, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0440f/i0440f00.pdf>.

5 R. Michael Martin, Déforestation, changement d'affectation des terres et REDD, in: Unasylva. Revue internationale des forêts et des industries forestières, Vol. 59, No 230, 2008/1, page 5, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/i0440f/i0440f00.pdf>.

6 Greenpeace International, A Future for Forests, Amsterdam, avril 2008, page 9; <http://www.greenpeace.org/international/press/reports/future-for-forests>.

7 Greenpeace France, La nécessité d'une législation européenne contre le commerce de bois illégal et pour une utilisation durable des ressources forestières, Note de synthèse, mars 2008, page 2, <http://www.greenpeace.org/raw/content/france/press/dossiers-documents/legislation-europeenne-contre-le-commerce-illegal-de-bois.pdf>.

8 COM(2008) 644 final du 17.10.2008 – Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, page 2.

dans la lutte contre le commerce du bois récolté illégalement, mesures volontaires pour aider les gouvernements désireux d'empêcher l'entrée de bois récolté illégalement sur leur territoire sur le marché de l'UE, politique en matière de marchés publics, initiatives du secteur privé, mesures destinées à dissuader les investissements dans des activités qui encouragent l'exploitation illégale, et bois de la guerre. L'élément central de ce plan d'action est l'établissement de partenariats FLEGT entre l'Union européenne et les pays producteurs de bois afin de mettre un terme à l'exploitation illégale. C'est dans ce cadre que le Conseil de l'Union européenne a adopté le règlement (CE) No 2173/2005, qui met en place un régime d'autorisation et un mécanisme destiné à vérifier la légalité des importations de bois, et a donné pour mandat à la Commission d'ouvrir des négociations avec les pays tiers qui souhaitent conclure des accords de partenariat volontaire (APV FLEGT).<sup>9</sup> Jusqu'à présent, l'Union européenne a négocié deux accords de partenariat volontaires, l'un avec le Ghana, et un deuxième avec le Congo. Selon des informations publiées sur le site de la Commission européenne, des négociations en vue de la conclusion d'un APV FLEGT sont actuellement en cours avec le Cameroun, la Malaisie, l'Indonésie, le Libéria et la République centrafricaine.<sup>10</sup>

En octobre 2008, la Commission européenne a présenté une communication sur la déforestation et une proposition de règlement ayant pour but la réduction du risque d'introduction de bois et de produits dérivés issus d'une récolte illégale sur le marché communautaire.<sup>11</sup> Cette dernière était devenue nécessaire, étant donné que les APV FLEGT, conclus sur une base volontaire, ne suffisent pas à résoudre de manière satisfaisante le problème de l'exploitation illégale des forêts. En décembre 2009, le Conseil de l'Union européenne est parvenu à un accord politique partiel sur la proposition de règlement. Le texte retenu prévoit que les opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés pour la première fois sur le marché intérieur appliquent un système de mesures et procédures (système de diligence raisonnable) pour réduire le plus possible le risque d'introduction sur le marché intérieur de bois et de produits dérivés issus d'une récolte illégale. Le système de diligence raisonnable faisait déjà partie de la proposition de la Commission, cette dernière estimant que la mise en œuvre d'une interdiction de mise sur le marché communautaire de bois récolté illégalement présenterait d'importantes difficultés pour les services chargés de faire appliquer la loi ou risquerait de créer un système lourd et coûteux pour les opérateurs. Le système de diligence raisonnable comporte trois éléments inhérents à la gestion du risque: l'accès à l'information, l'évaluation du risque et l'atténuation du risque identifié en vue d'empêcher l'introduction sur le marché communautaire de bois et de produits dérivés issus d'une récolte illégale. Le Parlement européen a rendu son avis en première lecture le 22 avril 2009 et doit encore se prononcer en seconde lecture.<sup>12</sup>

Enfin, il y a lieu de relever que l'Union européenne continue également à œuvrer pour la préservation des forêts européennes. En effet, la Commission vient d'adopter un livre vert présentant différentes approches possibles pour l'Union européenne en ce qui concerne la protection des forêts et l'information relative aux ressources forestières et à l'état de ces ressources.<sup>13</sup>

\*

### III. L'ACCORD INTERNATIONAL DE 2006 SUR LES BOIS TROPICAUX

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux (AIBT), fait à Genève, le 27 janvier 2006. L'accord a été signé par le Luxembourg le 10 septembre 2009.<sup>14</sup> Elaboré sous l'égide de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), il fait suite à l'Accord international de 1983 sur les bois tropicaux et l'Accord de 1994 portant le même nom.

9 Règlement (CE) No 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.

10 [http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/environment/forest/forestry\\_intro\\_fr.cfm#01](http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/environment/forest/forestry_intro_fr.cfm#01).

11 COM(2008) 645 final du 17.10.2008 – Combattre la déforestation et la dégradation des forêts pour lutter contre le changement climatique et la diminution de la biodiversité; COM(2008) 644 final du 17.10.2008 – Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché.

12 Bulletin Agence Europe No 10041 du 16 décembre 2009.

13 COM(2010) 66 final du 1.3.2010 – Livre vert concernant la protection des forêts et l'information sur les forêts dans l'Union européenne: préparer les forêts au changement climatique.

14 <http://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume%20ii/chapter%20xix/xix-46.en.pdf>.

L'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux comporte 46 articles, répartis en dix chapitres qui spécifient:

- les objectifs poursuivis par l'accord (chapitre I) et les définitions (chapitre II);
- le siège, la structure et les catégories de membres de l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) (chapitre III);
- la composition et le fonctionnement du Conseil international des bois tropicaux ainsi que les procédures de vote et d'élection de ses instances dirigeantes (chapitre IV);
- les privilèges et immunités de l'organisation, de son directeur exécutif, de son personnel et de ses experts, ainsi que des représentants des membres, et les dispositions relatives à l'accord de siège (chapitre V);
- l'organisation financière de l'OIBT, les modes de paiement ainsi que les modalités de la vérification et de la publication des comptes (chapitre VI);
- les activités opérationnelles de l'organisation destinées à permettre la réalisation des objectifs poursuivis (chapitre VII);
- les activités de l'organisation en matière de statistiques, d'études et d'information (chapitre VIII);
- les obligations générales des membres, les dispenses et le règlement de plaintes et de différends (chapitre IX);
- le dépositaire de l'accord, les modalités d'adhésion, d'entrée en vigueur, d'amendements, de retrait, d'exclusion, de liquidation des comptes des membres qui se retirent ou sont exclus, la durée, les modalités de prorogation et de fin de l'accord (chapitre X).

La structure du nouvel accord correspond, à quelques exceptions près, à celle de l'accord de 1994. Toutefois, le nouvel accord tient compte des évolutions intervenues depuis 1994 en intégrant des dispositions sur la promotion d'une gestion durable des forêts, le reboisement, l'abattage illégal, ainsi que l'échange d'informations sur des mécanismes facultatifs tels que la certification du bois d'œuvre provenant de forêts gérées de façon durable. L'accord confère en outre une plus grande valeur à la légalité des activités forestières, qui est soulignée à plusieurs reprises dans le premier article énumérant les objectifs de l'accord.

Aux termes du premier article, les *„objectifs de l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux [...] sont de promouvoir l'expansion et la diversification du commerce international des bois tropicaux issus de forêts faisant l'objet d'une gestion durable et d'une exploitation dans le respect de la légalité et de promouvoir la gestion durable des forêts tropicales productrices de bois ...“*. Ensuite l'article premier indique les actions à entreprendre en vue de l'atteinte de ces objectifs. Il s'agit, notamment en ce qui concerne les innovations du nouvel accord, d'améliorer *„la commercialisation et la distribution des exportations de bois tropicaux et de produits dérivés qui proviennent de sources faisant l'objet d'une gestion durable et d'une exploitation légale et qui sont commercialisées de manière licite, notamment en sensibilisant les consommateurs“*, ou de renforcer *„la capacité des membres d'améliorer l'application du droit forestier et la gouvernance et de lutter contre l'abattage illégal de bois tropicaux et le commerce lié“*.

Outre cela, le texte appelle à améliorer *„la connaissance des caractéristiques structurelles des marchés internationaux, notamment des tendances à long terme de la consommation et de la production [...] ainsi que des conditions conduisant à des prix qui intègrent les coûts d'une gestion durable des forêts“* et encourage les Etats membres *„à soutenir et à développer des activités de reboisement en bois tropicaux, ainsi que la remise en état et la restauration des terres forestières dégradées, compte dûment tenu des intérêts des communautés locales qui dépendent des ressources forestières“*. Il encourage également *„l'échange d'informations dans le but de mieux comprendre des mécanismes facultatifs tels, notamment, que la certification, afin de promouvoir la gestion durable des forêts tropicales,“* et appuie *„les efforts que les membres déploient dans ce domaine“*. L'accord précise également que *„l'atténuation de la pauvreté“* devrait être un objectif de l'exploitation et du commerce des bois tropicaux.

Plusieurs chapitres de l'accord sont consacrés à l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT), créée en 1986 et ayant son siège à Yokohama. L'OIBT, qui continuera donc *„d'assurer la mise en œuvre des dispositions“* de l'accord et *„d'en surveiller le fonctionnement“* (article 3), regroupe deux catégories de membres, à savoir les pays producteurs et les pays consommateurs (article 4). Son organe directeur est le Conseil international des bois tropicaux, au sein duquel les membres producteurs

et les membres consommateurs détiennent le même nombre de voix, avec, pour les consommateurs, une répartition des voix en fonction des volumes importés (article 10). Soulignons encore que les membres de l'OIBT représentent aujourd'hui environ 80% des forêts tropicales du monde et 90% du commerce mondial des bois tropicaux.

Le Conseil international des bois tropicaux, réuni à Yokohama en novembre 2009, a analysé l'état des dépôts des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion à l'AIBT de 2006. Ainsi, il y avait 48 signataires et 27 Parties contractantes jusqu'au 30 septembre 2009.<sup>15</sup> Selon les dernières informations disponibles, le nombre de Parties contractantes à l'accord, qui n'est pas encore entré en vigueur, a augmenté de 16 unités, portant ainsi le nombre total de Parties contractantes à 43.<sup>16</sup> Le nouvel accord restera en vigueur pendant une période de dix ans, sa validité pouvant s'étendre à dix-huit ans s'il est fait recours aux possibilités de prolongement prévues par l'accord (article 44).

L'Union européenne figure également parmi les signataires de l'accord, la „*participation d'organisations intergouvernementales*“ étant expressément prévue par celui-ci (article 5). Dans ce cadre, il y a lieu d'attirer l'attention sur la déclaration faite par la Communauté européenne conformément à l'article 36, paragraphe 3, de l'accord qui „*indique les compétences transférées à la Communauté européenne par ses Etats membres dans les matières régies par l'accord*“. En effet, l'AIBT étant un accord portant tout autant sur la conservation et la mise en valeur des forêts que sur le commerce, la Commission a déjà souligné le caractère mixte de l'accord dans sa proposition relative à la signature et à la conclusion de l'accord.<sup>17</sup> Les auteurs du projet de loi informent que la Communauté européenne contribuera pour l'ensemble des Etats membres au budget administratif de l'OIBT. En revanche, ce sont les Etats qui financeront, sur une base volontaire, le compte spécial de l'Organisation dédié à la mise en œuvre de programmes ou de projets spécifiques.

\*

#### IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 9 mars 2010, le Conseil d'Etat aborde le partage des responsabilités entre le Luxembourg et l'Union européenne et se prononce au sujet des contributions financières, du nombre de voix dont disposera le Luxembourg et des procédures d'amendement et de prorogation de l'accord. Le texte du projet de loi et celui de l'accord ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

\*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

#### PROJET DE LOI

##### **portant approbation de l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, fait à Genève, le 27 janvier 2006**

**Article unique.**— Est approuvé l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux, fait à Genève, le 27 janvier 2006.

Luxembourg, le 15 mars 2010

*Le Rapporteur,*  
Marc ANGEL

*Le Président,*  
Ben FAYOT

<sup>15</sup> [http://www.itto.int/fr/council\\_documents/](http://www.itto.int/fr/council_documents/).

<sup>16</sup> <http://treaties.un.org/doc/publication/mtdsg/volume%20ii/chapter%20xix/xix-46.en.pdf>.

<sup>17</sup> COM(2006) 807 final du 15.12.2006 – Proposition de décision du Conseil relative à la signature et à la conclusion, au nom de la Communauté Européenne, de l'Accord international sur les Bois Tropicaux de 2006 présentée par la Commission.

