



18.095

Message concernant la modification de la loi sur la protection de l'environnement

(Interdiction de mise sur le marché de bois récolté illégalement)

du 7 décembre 2018

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur la protection de l'environnement visant à interdire la mise sur le marché de bois récolté illégalement, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous proposons simultanément de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 2017 | M | 17.3855 | Lutte à armes égales entre les exportateurs de bois suisses et leurs concurrents européens
(E 28.09.2017, Föhn; E 11.12.2017, N 07.06.2018) |
| 2017 | M | 17.3843 | Lutte à armes égales entre les exportateurs de bois suisses et leurs concurrents européens
(N 28.09.2017, Flückiger-Bäni; N 15.12.2017, E 27.9.2018) |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 décembre 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le présent projet de modification de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) met en œuvre deux interventions parlementaires qui visent toutes deux l'adoption d'un cadre juridique permettant de mettre en place en droit suisse une réglementation identique au Règlement sur le bois de l'Union européenne. Plus précisément, ces nouvelles dispositions permettront de soumettre à certaines exigences ou même d'interdire la mise sur le marché de bois ou de produits dérivés du bois. Il est également prévu de créer un devoir de diligence.

Contexte

Les deux motions identiques «Lutte à armes égales entre les exportateurs de bois suisses et leurs concurrents européens» (17.3843 et 17.3855) ont chargé le Conseil fédéral de proposer un cadre juridique permettant d'introduire dans les meilleurs délais en Suisse une réglementation équivalente au Règlement n° 995/2010 de l'Union européenne sur le bois (RBUE). Cette réglementation interdira l'importation de bois issu de coupes illégales et éliminera les entraves au commerce qui affectent inutilement les entreprises suisses afin que celles-ci soient placées sur un pied d'égalité avec leurs concurrentes européennes.

Dans le cadre du contre-projet indirect à l'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficace des ressources (économie verte)», le Conseil fédéral avait déjà prévu d'introduire une telle base légale dans la LPE, et avait organisé une consultation sur la question. Si le contre-projet indirect avait globalement été rejeté, l'idée de déléguer au Conseil fédéral la compétence de créer des prescriptions relatives notamment à la mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois n'avait pas été remise en cause. Afin de permettre une adoption rapide de ces dispositions, le Conseil fédéral a décidé de reprendre ce projet pour soumettre à nouveau au Parlement, à la demande de celui-ci, la modification précitée de la LPE.

Contenu du projet

Les modifications proposées ici autorisent uniquement la mise sur le marché de bois et de produits dérivés de bois récoltés et commercialisés de manière légale. Ainsi, quiconque met du bois sur le marché pour la première fois devra observer un devoir de diligence en vue de garantir la légalité de cette récolte et de cette commercialisation, en indiquant d'une part l'espèce et la provenance du bois et en prenant d'autre part les mesures propres à réduire le risque de mettre sur le marché du bois récolté illégalement. Le présent projet oblige également les acteurs de la chaîne d'approvisionnement à assurer la traçabilité des matières premières et produits qu'ils ont achetés ou vendus. Enfin, il règle la possibilité pour les organisations agréées par la Confédération de soutenir et de vérifier la mise en œuvre du devoir de diligence par les personnes qui effectuent les premières mises sur le marché.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Les deux motions identiques 17.3843 et 17.3855 de la conseillère nationale Sylvia Flückiger-Bäni et du conseiller aux États Peter Föhn ont chargé le Conseil fédéral de créer un cadre juridique permettant de mettre en place rapidement en Suisse une réglementation équivalente au Règlement sur le bois de l'Union européenne¹ (RBUE²). Cette réglementation devra permettre d'interdire la mise sur le marché de bois issu de coupes illégales et éliminer les entraves au commerce qui affectent inutilement les entreprises suisses au sein de l'Union européenne (UE).

En raison de la demande mondiale croissante de bois et de produits dérivés, conjuguée aux lacunes institutionnelles et à la faiblesse de la gouvernance constatées dans le secteur forestier dans plusieurs pays producteurs de bois, l'exploitation illégale des forêts et le commerce qui y est associé deviennent de plus en plus préoccupants. Ainsi, la Banque mondiale estime qu'une aire forestière de la taille de deux terrains de football disparaît en toute illégalité toutes les deux secondes sur la planète³. Dans de nombreux pays, plus de la moitié du bois récolté est toujours issu de coupes non autorisées⁴. L'exploitation illégale des forêts représente 17 % des émissions mondiales anthropiques de CO₂⁵. Elle contribue également à la désertification et à l'érosion des sols, et peut accentuer l'impact des phénomènes climatiques extrêmes ainsi que des inondations. Souvent, les forêts sont entièrement défrichées pour être transformées en zones d'agriculture intensive, ce qui entraîne un recul dramatique de la biodiversité.

Pour toutes ces raisons, l'UE a décidé le 20 octobre 2010 d'adopter le RBUE. Entré en vigueur le 3 mars 2013, ce texte s'applique également à la Norvège, à l'Islande et au Liechtenstein en vertu de l'accord du 2 mai 1992 sur l'Espace économique européen («accord EEE»).

Le RBUE interdit la mise sur le marché de bois issus d'une récolte illégale ou de produits dérivés de ces bois. Il oblige quiconque met pour la première fois du bois ou des produits dérivés du bois sur le marché de l'UE à respecter un devoir de diligence et à prendre des mesures adaptées afin de réduire le risque de mettre sur le

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, JO 295 du 12.11.2010, p. 23.

² Abréviation anglaise: EUTR (European Timber Regulation).

³ www.worldbank.org > Understanding Poverty > Research & Publications, Document «Justice for Forests: Improving Criminal Justice Efforts to Combat Illegal Logging» (disponible uniquement en anglais).

⁴ www.chathamhouse.org > Research > Publications > All Publications, Document «Illegal Logging and Related Trade: Indicators of the Global Response» (disponible uniquement en anglais).

⁵ www.grida.no > Publications, document «Carbone vert, Marché noir. Exploitation illégale, fraude fiscale et blanchiment dans les forêts tropicales du monde».

marché du bois et des produits dérivés du bois issus d'un abattage illégal. Par ailleurs, le RBUE exige des opérateurs de la chaîne d'approvisionnement qu'ils assurent la traçabilité des produits et matières premières achetés et vendus au sein de l'UE.

D'autres pays tels que les États-Unis (*US Lacey Act 2008*), l'Australie (*Australian Illegal Logging Prohibition Act 2012*) ou encore le Japon (*Japan Clean Wood Act 2017*) ont eux aussi adopté une législation interdisant la mise sur le marché de bois ou de produits dérivés de bois issus d'un abattage illégal.

La Suisse a elle aussi considéré qu'il lui fallait agir dans ce domaine. Ainsi, le Conseil fédéral a proposé dès 2014, dans son contre-projet indirect à l'initiative populaire 14.019 «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)»⁶, de modifier la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE)⁷ afin de créer une base légale permettant de mettre en place en Suisse une réglementation équivalente à celle de l'UE. Cette base légale devait donner au Conseil fédéral la compétence de soumettre à certaines exigences la mise sur le marché de produits qui ne respectent pas les prescriptions en vigueur dans leur pays d'origine ou dont l'impact environnemental est considérable. Il avait également été prévu de créer une base légale permettant d'introduire un devoir de diligence, ainsi que la possibilité de soumettre les opérateurs de la chaîne d'approvisionnement à l'obligation d'assurer la traçabilité des matières premières et des produits qu'ils avaient achetés ou vendus.

Si les Chambres ont rejeté le 3 décembre 2015 le contre-projet indirect à l'initiative populaire «Économie verte», le projet de réglementation relatif à la mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois n'avait été remis en cause ni lors de la consultation ni lors des débats parlementaires. L'évaluation de l'efficacité et des coûts des mesures⁸ effectuée à l'époque avait montré que la mesure «Exigences posées à la mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois» n'entraînerait guère de conséquences négatives pour les entreprises et les consommateurs.

En conséquence, le Conseil fédéral a décidé de reprendre le projet précité d'une réglementation du commerce du bois pour le soumettre à nouveau au Parlement, à la demande de celui-ci, dans le cadre d'une modification de la LPE.

1.2 Dispositif proposé

Le dispositif proposé doit permettre au Conseil fédéral de soumettre à certaines exigences la mise sur le marché de bois ou de produits dérivés du bois, ou d'interdire celle-ci sous certaines conditions. Il prévoit également l'introduction d'un devoir de diligence pour les personnes qui mettent du bois et des produits dérivés du

⁶ Message du 12 février 2014 relatif à l'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficiente des ressources (économie verte)» et au contre-projet indirect (modification de la loi sur la protection de l'environnement); n° d'affaire 14.019. RS 814.01

⁷ RS 814.01

⁸ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème économie et consommation > Publications et études > Études: «Grüne Wirtschaft: Wirkungs- und Kostenabschätzung der Massnahmen zu Konsum und Produktion» (disponible uniquement en allemand).

bois sur le marché pour la première fois. Ce devoir prévoit la collecte, la conservation et l'évaluation d'informations relatives à l'espèce et à la provenance du bois, mais aussi la mise en œuvre de mesures permettant de réduire le risque de mettre sur le marché du bois ou des produits dérivés du bois issus de coupes illégales. Enfin, les acteurs de la chaîne d'approvisionnement seront soumis à l'obligation d'assurer la traçabilité des matières premières et des produits qu'ils ont achetés ou vendus.

La modification proposée de la LPE doit permettre au Conseil fédéral d'introduire, par voie d'ordonnance, une réglementation équivalente à celle de l'UE, et par-là de réduire les entraves au commerce avec l'UE.

Une parfaite égalité de traitement entre les personnes qui mettent pour la première fois du bois ou des produits dérivés du bois sur le marché suisse ou européen passe toutefois par la conclusion d'un accord avec l'UE. Si un tel accord ne fait pas l'objet du présent message, il n'en reste pas moins que la mise en place en Suisse d'une réglementation équivalente au règlement de l'UE permettra de paver la voie à de futures discussions avec l'UE. Le Conseil fédéral tiendra compte évidemment aussi du contexte politique européen avant de décider de l'opportunité d'engager des négociations en ce sens avec l'UE.

Un accord pourrait par exemple prendre la forme d'un nouveau chapitre de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité (ARM)⁹. Il conviendrait également d'étudier la possibilité d'un accord similaire avec les États parties à l'Association européenne de Libre-Échange (AELE) ou à l'accord EEE, par exemple dans le cadre de la Convention instituant l'AELE¹⁰. Le Conseil fédéral pourrait probablement conclure lui-même de tels accords, en vertu de l'art. 14, al. 1, de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)¹¹.

Enfin, l'introduction en Suisse d'une réglementation équivalente au RBUE permettra de prendre en considération certains objectifs poursuivis par l'obligation actuelle de déclarer le bois et les produits en bois. Le 20 décembre 2017, le Conseil fédéral a ainsi adopté des mesures pour lutter contre l'îlot de cherté dans le but de faciliter les importations. Il a demandé au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) de lui soumettre, en collaboration avec le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), l'abrogation et de l'ordonnance du 4 juin 2010 sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois¹² et de l'exception au principe «Cassis de Dijon» correspondante.

⁹ RS **0.946.526.81**

¹⁰ RS **0.632.31**

¹¹ RS **946.51**

¹² RS **944.021**

1.3 Appréciation de la solution retenue

La solution proposée permettrait de réduire les entraves au commerce qui affectent les exportations dans l'UE. En effet, il serait plus simple pour les exportateurs suisses et leurs acheteurs européens de respecter les règles européennes si la Suisse adoptait les mêmes, puisque toutes les informations requises seraient alors déjà disponibles. Exprimées en poids, 94 %¹³ des exportations suisses de bois et de produits dérivés du bois sont destinées à l'UE. Il importe cependant de relever que seul un accord bilatéral établissant la reconnaissance mutuelle des réglementations permettrait de supprimer l'obligation de se conformer à une nouvelle procédure de mise sur le marché de l'UE et d'éliminera véritablement toute entrave au commerce.

De même, une reconnaissance mutuelle permettrait d'éviter de contrôler à nouveau en Suisse (première mise sur le marché) 96 % des importations qui relèveront des nouvelles dispositions car en provenance de l'UE. Si un accord avec l'UE permettait la reconnaissance mutuelle des deux réglementations, les prescriptions proposées dans le cadre de la présente révision de la LPE entraîneront une charge supplémentaire uniquement pour les personnes qui mettent pour la première fois sur le marché du bois ou des produits dérivés du bois qui sont en provenance de pays tiers (4 % de l'ensemble des importations, exprimées en poids). En d'autres termes, un tel accord permettrait de supprimer les entraves au commerce entre la Suisse et l'UE que dénoncent les deux motions. D'ici là, cependant, les nouvelles dispositions proposées ici s'appliqueront à toutes les importations.

La révision de la LPE permettra non seulement à la Suisse de participer aux efforts internationaux visant à chasser du marché le bois récolté illégalement, mais aussi de contribuer à atteindre l'objectif 15 de l'Agenda 2030¹⁴ pour le développement durable, qui prévoit la mise en place d'une gestion durable des forêts à l'échelle nationale et internationale. Les objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 constituent le cadre de référence pour la coopération internationale dans ce domaine: c'est donc là une raison supplémentaire d'adopter les dispositions proposées, même si aucun accord de reconnaissance mutuelle des réglementations respectives ne devait être conclu avec l'UE.

1.4 Adéquation des moyens requis

S'agissant du bois issu des forêts suisses, la charge associée à l'introduction de la réglementation proposée ne sera pas trop importante puisque la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo)¹⁵ et l'exécution par les cantons garantissent déjà une gestion légale et durable.

Il est prévu d'aligner le champ d'application de la réglementation suisse sur celui du RBUE, de façon qu'il comprenne non seulement les grumes, le bois de chauffage et les matériaux de construction en bois, mais aussi les produits transformés tels que

¹³ Évaluation de la statistique d'importations de l'Administration fédérale des douanes (AFD) par l'OFEV pour la période de janvier à décembre 2017.

¹⁴ www.eda.admin.ch/agenda2030/fr/home.html

¹⁵ RS 921.0

les meubles ou le papier. En seront donc exclus certains produits comme les jouets en bois, les instruments de musique en bois ou les articles de décoration en bois (cf. annexe RBUE).

En volume, les importations qui relèveront des nouvelles dispositions proviennent à 96 % de l'UE. En l'absence d'accord avec l'UE, c'est l'ensemble des importations qui relèveront des nouvelles dispositions, celles-ci concernant alors toutes les personnes responsables d'une première mise sur le marché, soit quelque 26 000 personnes. Ces importations en Suisse auront déjà été contrôlées dans l'UE et mises sur le marché conformément au RBUE. La documentation correspondante existe donc déjà – une réalité qui pourra être prise en considération dans le cadre de l'exécution en Suisse. En cas d'accord avec l'UE concernant la reconnaissance mutuelle des législations suisse et européenne, en revanche, il ne sera pas nécessaire de procéder à une nouvelle mise sur le marché en Suisse.

Si l'UE reconnaît la nouvelle réglementation suisse proposée ici, seules les marchandises en provenance de pays hors UE et importées directement en Suisse (4 % des importations) représenteront une charge supplémentaire pour les acteurs suisses. L'évaluation des annonces d'importations en provenance de pays hors UE en date de 2017 indique que la réglementation proposée toucherait 4563 personnes¹⁶.

Le devoir de diligence proposé ici vise avant tout à responsabiliser les entreprises. Comme le RBUE, les nouvelles dispositions prévoient que des organisations reconnues officiellement pourront proposer leurs services aux entreprises dans le cadre de la mise en œuvre d'un système de diligence raisonnée, de mesures de réduction du risque et de contrôles. Cela permettra aux PME d'accéder aisément aux systèmes de diligence raisonnée, ce qui est évidemment un point positif.

1.5 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Le RBUE est en vigueur depuis le 3 mars 2013. Il interdit la mise sur le marché de bois récolté de façon illégale et impose des obligations de diligence particulières aux personnes qui mettent pour la première fois du bois et des produits dérivés du bois sur le marché. Le RBUE a été complété par le Règlement délégué (UE) n° 363/2012 du 23 février 2012¹⁷ et par le Règlement d'exécution (UE) n° 607/2012 du 6 juillet

¹⁶ Évaluation de l'Administration fédérale des douanes (AFD) des importations réalisées en 2017 en provenance de pays hors UE, pour des marchandises d'un poids supérieur à 100 kg, et sur la base des numéros d'identification des entreprises (IDE) des importateurs.

¹⁷ Règlement délégué (UE) n° 363/2012 de la Commission du 23 février 2012 relatif aux règles de procédure concernant la reconnaissance et le retrait de la reconnaissance des organisations de contrôle conformément au règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, JO 115 du 27.04.2012, p. 12.

2012¹⁸. D'autres pays tels que les États-Unis (*US Lacey Act 2008*), l'Australie (*Australian Illegal Logging Prohibition Act 2012*) ou encore le Japon (*Japan Clean Wood Act 2017*) ont eux aussi adopté une législation interdisant l'importation et la transformation de bois issus d'un abattage illégal.

Les modifications de la LPE proposées ici doivent permettre d'introduire en Suisse une réglementation équivalente à celle appliquée par l'UE.

La Suisse est indirectement concernée par le RBUE. En effet, les personnes qui mettent sur le marché de l'UE des produits dérivés du bois (bois brut, bois débité, matériaux dérivés du bois, produits finis à base de bois et de papier) importés de Suisse sont tenues de respecter les devoirs de diligence en vigueur dans le cadre du RBUE, et d'exiger de leurs fournisseurs suisses qu'ils produisent les informations requises. Les exportateurs suisses doivent donc bien connaître les exigences auxquelles sont soumis leurs acheteurs dans l'UE. Les informations requises doivent pouvoir être fournies à la fois pour le bois récolté en Suisse et pour le bois importé de pays tiers.

L'introduction en Suisse d'une réglementation analogue au RBUE est judicieuse en outre pour les mêmes raisons de politique environnementale qu'au sein de l'UE: seule une démarche concertée permettra de lutter contre l'abattage et le commerce illégal du bois et les risques environnementaux qui en découlent. Or la législation suisse ne comporte actuellement aucune base légale interdisant la mise sur le marché ou le commerce de bois récolté illégalement en vertu de la législation du pays d'origine. Il est donc essentiel que les nouvelles dispositions soient adoptées même si un accord permettant la reconnaissance mutuelle des deux réglementations ne peut être conclu avec l'UE.

La Suisse connaît depuis 2010 l'obligation de déclarer le bois et les produits en bois (ordonnance du 4 juin 2010¹⁹ sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois). Celle-ci a été introduite par la Suisse de manière unilatérale, et constituait une exception au principe «Cassis de Dijon», fondée sur l'art. 16a, al. 2, let. e, LETC. L'obligation de déclarer le bois et les produits en bois, qui s'appuie sur la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur l'information des consommatrices et des consommateurs²⁰, vise à fournir à ceux-ci des indications sur l'espèce et la provenance du bois. Le 20 décembre 2017, le Conseil fédéral a adopté des mesures pour lutter contre l'ilot de cherté dans le but de faciliter les importations. Il a demandé au DEFR de lui soumettre, en collaboration avec le DETEC, l'abrogation et de l'ordonnance sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois et de l'exception au principe «Cassis de Dijon» correspondante.

¹⁸ Règlement d'exécution (UE) n° 607/2012 de la Commission du 6 juillet 2012 sur les modalités d'application relatives au système de diligence, ainsi qu'à la fréquence et à la nature des contrôles à effectuer auprès des organisations de contrôle conformément au règlement (UE) n° 995/2010 du Parlement européen et du Conseil établissant les obligations des opérateurs qui mettent du bois et des produits dérivés sur le marché, JO L77 du 07.07.2012, p. 16.

¹⁹ RS **944.021**

²⁰ RS **944.0**

1.6 Mise en œuvre

La Confédération chargera soit l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) soit l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV) de l'exécution de la réglementation qui sera adoptée en vertu des dispositions proposées ici. Comme le réclament les auteurs des motions, l'ordonnance du Conseil fédéral permettra de doter la Suisse d'une réglementation équivalente à celle de l'UE.

L'exécution comprendra notamment le contrôle des importations de bois et de produits dérivés du bois à l'aide d'une évaluation des avis de douane basée sur les risques pour chaque livraison individuelle. Il s'agira également de contrôler la mise en œuvre d'une éventuelle obligation de se déclarer de la part des personnes responsables des premières mises sur le marché. Les autorités compétentes seront tenues de contrôler les systèmes de diligence raisonnée et les mesures de réduction du risque de ces dernières. Ainsi, les documents fournis par les pays d'origine (p. ex. autorisations d'abattage, droits de douane, documents de transport, impôts et taxes acquittés, etc.) devront être évalués et vérifiés afin de pouvoir exclure toute forme d'action illégale dans la chaîne d'approvisionnement. Les éventuelles mesures correctives prises par les entreprises concernées devront ensuite faire l'objet d'un suivi.

Si des éléments sérieux donnent à penser qu'une infraction a été commise ou si l'étude des données d'importation fournit des indications dans ce sens, l'autorité chargée de l'exécution devra pouvoir suivre les livraisons et remonter jusqu'au début de la chaîne d'approvisionnement afin d'identifier la personne qui a effectué la première mise sur le marché.

La reconnaissance des organisations privées visées à l'art. 8 RBUE ainsi que de leurs systèmes de diligence raisonnée est communiquée par la Commission et réglée dans le règlement délégué (UE) n° 363/2012. L'autorité fédérale compétente sera responsable du contrôle de ces organisations privées (à l'instar de ce que prévoit l'art. 8, al. 4 et 5, RBUE). Dans son document d'orientation du 12 février 2016 concernant le RBUE²¹, la Commission européenne indique que les autorités compétentes doivent soumettre les organisations privées concernées à des contrôles au moins tous les deux ans. Lorsqu'une personne responsable d'une première mise sur le marché est contrôlée par une de ces organisations, cette dernière doit vérifier ses activités et notifier aux autorités les infractions répétées et graves.

L'exécution de ces dispositions et la communication avec les entreprises concernées, issues de différentes branches, représenteront une surcharge administrative non négligeable pour l'autorité d'exécution. De même, la réalisation de la traçabilité nécessitera certainement une coopération transfrontalière. L'examen des documents et des mesures de réduction du risque imposera quant à lui des échanges avec les autorités d'exécution des États membres de l'UE, et des rapports réguliers destinés au Conseil fédéral devront être établis (sur le modèle de ce qui est fait avec la Commission européenne).

²¹ Communication de la Commission du 12.2.2016, Document d'orientation concernant le règlement «Bois» de l'UE, C (2016)755/F1.

La possibilité de procéder à une confiscation et à une saisie des marchandises ainsi que les dispositions pénales proposées représenteront elles aussi une charge de travail supplémentaire eu égard aux vérifications juridiques qu'elles supposent.

S'il serait a priori possible d'envisager une exécution par les cantons des dispositions proposées, plusieurs raisons s'y opposent: d'abord, contrôler les systèmes de diligence raisonnée est un travail d'expert, et supposerait l'engagement de spécialistes par les 26 cantons. Ensuite, compte tenu qu'une exécution uniforme par tous les cantons supposerait un travail de coordination considérable de la part de la Confédération, il est plus simple de confier directement l'exécution à cette dernière. Enfin, donner les compétences concernées à la Confédération ne pourra que faciliter la coopération avec les autorités européennes.

Argument supplémentaire: même si l'exécution était déléguée aux cantons, le contrôle de l'interdiction de mise sur le marché, le contrôle des importations et la reconnaissance et la surveillance des organisations de contrôle n'en incomberaient pas moins à la Confédération. Or l'accomplissement de ces tâches et l'exécution de la réglementation présentent un potentiel synergétique considérable qui ne pourra être exploité pleinement que si ladite exécution est également confiée à la Confédération. En d'autres termes, une exécution par la Confédération limitera d'autant les conséquences pour les cantons et les communes.

Les mécanismes prévus dans la législation sur les forêts pourront être utilisés dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation pour le bois récolté dans les forêts suisses. Les services forestiers cantonaux sont d'ores et déjà chargés de contrôler et de garantir le caractère légal et durable de l'exploitation du bois, et les cantons veillent de toute façon à ce que leurs services forestiers soient organisés de façon judicieuse et couvrent l'ensemble du territoire. Aussi la mise sur le marché de bois suisse ne devrait-elle pas entraîner de charge administrative supplémentaire.

1.7 Procédure de consultation

Afin de rendre possible la création d'un cadre juridique permettant de mettre en place dans les meilleurs délais en Suisse une réglementation équivalente au RBUE, comme le demandent les auteurs des motions, le Conseil fédéral reprend le texte qui avait été proposé dans le cadre du contre-projet indirect à l'initiative populaire 14.019 «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficace des ressources (économie verte)». Une consultation ayant déjà été organisée entre fin juin et fin octobre 2013 sur l'initiative populaire comme sur le contre-projet, le Conseil fédéral a pu faire l'économie d'une telle procédure²².

Le rapport de novembre 2013 sur l'évaluation de la consultation conduite sur le contre-projet direct à l'initiative populaire «Pour une économie durable et fondée sur une gestion efficace des ressources (économie verte)»²³ a montré que la quasi-tota-

²² Cf. art. 3a, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation; RS 172.061.

²³ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2013 > DETEC

lité des cantons et les représentants de l'économie forestière et de l'industrie du bois approuvaient les propositions visant à harmoniser la réglementation suisse du bois avec celle de l'UE.

1.8 Classement d'interventions parlementaires

Le présent projet propose de classer les motions de teneur identique 17.3855 et 17.3843 «Lutte à armes égales entre les exportateurs de bois suisses et leurs concurrents européens». Les modifications de la LPE proposées ici permettront en effet au Conseil fédéral de mettre en place rapidement en Suisse une réglementation alignée sur le RBUE, conformément au but visé par ces deux interventions.

2 Commentaire des dispositions

Titres

Les titres précédant et suivant l'art. 35*d* ont été modifiés pour des raisons de technique législative. Le titre du chapitre 7 a dû être rédigé de manière plus générale puisque ce dernier portera désormais non plus seulement sur les carburants et les combustibles renouvelables, mais également sur le bois et les produits dérivés du bois. En outre, ce chapitre comportera désormais deux sections: une relative aux carburants et combustibles renouvelables, et une relative au bois et aux produits dérivés du bois.

La loi du 23 décembre 2011 sur le CO₂²⁴ fait actuellement l'objet d'une révision totale qui est en cours d'examen au Parlement²⁵. Or cette révision prévoit elle aussi de modifier le titre du chapitre 7 de la LPE, «Biocarburants et biocombustibles» devenant «Carburants et combustibles renouvelables». Ces différentes modifications seront coordonnées.

Art. 35e Exigences relatives à la mise sur le marché

Al. 1: La mise sur le marché de bois issu de coupes illégales est interdite (par analogie avec l'art. 4, al. 1, RBUE). Les prescriptions applicables dans le pays d'origine en matière de production ou de commerce doivent être respectées. La nouvelle réglementation vise à garantir que le bois commercialisé a été récolté et commercialisé de manière légale, dans un souci notamment de protection du climat et de la biodiversité. Elle permettra également de renforcer l'application du droit dans les pays producteurs. Si l'UE a opté pour cette voie, c'est qu'elle a estimé qu'il était difficile de définir des normes supranationales pour l'exploitation du bois.

²⁴ RS 641.71

²⁵ Message du 1^{er} décembre 2017 relatif à la révision totale de la loi sur le CO₂; FF 2018 229; n^o d'affaire 17.071.

Al. 2: L'art. 35e constituera la base légale sur laquelle le Conseil fédéral pourra asseoir les futures dispositions sur la mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois, qui seront alignées sur celles du RBUE.

Art. 35f Devoir de diligence

Al. 1 et 2: Les dispositions relatives au devoir de diligence ont pour but de garantir que les restrictions applicables à la mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois en vertu de l'art. 35e seront effectivement appliquées. Ces exigences sont alignées sur celles du RBUE, et obligent la personne qui met pour la première fois du bois ou des produits dérivés du bois sur le marché intérieur à s'assurer que ceux-ci ne sont pas issus d'une exploitation illégale ou du commerce qui y est associé. Le système de diligence raisonnée visé à l'art. 6 RBUE comprend la collecte des informations requises (devoir de documentation), une évaluation du risque propre au pays où le bois est récolté et, le cas échéant, des mesures de réduction du risque.

Dans le domaine du bois, le devoir de diligence s'exercera en particulier au moyen de procédures d'évaluation du risque permettant aux personnes qui effectuent une première mise sur le marché d'analyser et d'évaluer le risque que du bois issu d'une récolte illégale ou des produits dérivés provenant de ce bois soient mis sur le marché. Parmi les critères utilisés dans ces procédures figureront par exemple l'assurance du respect de la législation applicable ou encore la prévalence de la récolte illégale de certaines essences forestières ou dans un pays donné (par analogie avec l'art. 6, al. 1, let. b, RBUE).

Ces obligations s'appliquent uniquement aux personnes mettant pour la première fois du bois et des produits dérivés du bois sur le marché dans le cadre d'une activité commerciale, à titre onéreux ou gratuit (par analogie avec l'art. 2, let. b, RBUE).

Al. 2, let. a: Le devoir de diligence proposé comporte trois éléments: accès à l'information, évaluation du risque et réduction du risque identifié. Ces critères doivent encore être précisés par le Conseil fédéral dans l'ordonnance. Ils correspondent au système de l'UE, qui a adopté un règlement similaire (cf. règlement d'exécution [UE] n° 607/2012).

Les informations qui doivent pouvoir être fournies par la personne qui met pour la première fois du bois ou des produits dérivés du bois sur le marché font également partie du devoir de diligence au sens de l'art. 35f, al. 2, let. a. Elles sont de nature technique (p. ex. pays où le bois a été récolté, noms du fournisseur et du commerçant, documentation indiquant que les prescriptions légales en vigueur sont respectées) et peuvent faire l'objet d'adaptations rapides au regard des développements internationaux. Les documents concernés doivent être conservés durant au moins cinq ans (par analogie avec l'art. 5, al. 1, du règlement d'exécution [UE] n° 607/2012); les dispositions correspondantes seront contenues dans l'ordonnance du Conseil fédéral.

Si d'autres prescriptions s'appliquent à la première mise sur le marché de certaines espèces de bois et qu'elles prévoient également des obligations de contrôle (p. ex. celles répertoriées dans la loi fédérale du 16 mars 2012 sur la circulation des espèces

de faune et de flore protégées²⁶, le Conseil fédéral peut déclarer ces prescriptions visées comme étant exclusivement applicables conformément aux art. 35e, al. 2, et 35f, al. 2, let. a (par analogie avec l'art. 3 RBUE).

En vertu des dispositions de la LFo, les exigences contenues dans le RBUE concernant la première mise sur le marché de bois suisse sont déjà satisfaites aujourd'hui.

Dans le cas où la Suisse et l'UE parviendraient à un accord de reconnaissance mutuelle de leurs dispositions légales respectives, il ne serait plus nécessaire de procéder en Suisse à nouveau à une première mise sur le marché de produits dérivés de bois en provenance de l'UE, ce qui signifie que les importations en provenance de l'UE ne seraient plus soumises aux devoirs de diligence. Cela permettrait d'éviter les contraintes administratives et de lever les entraves au commerce pour les entreprises suisses.

Al. 2, let. b: Le Conseil fédéral arrêtera les modalités du contrôle du respect du devoir de diligence. Il s'agira avant tout d'indiquer les organes de contrôle ainsi que les tâches de contrôle à effectuer (p. ex. contrôles par sondage basés sur les risques).

Al. 2, let. c: Les personnes qui mettent pour la première fois du bois et des produits dérivés du bois sur le marché doivent pouvoir bénéficier de l'assistance d'organisations spécialisées pour la mise en œuvre des obligations qui leur incombent en vertu du devoir de diligence. Elles pourront faire appel aux systèmes de diligence raisonnée élaborés par ces organisations et charger celles-ci de contrôler l'application du devoir de diligence ainsi que la prise de mesures de réduction du risque. Ces organisations de droit privé devront être reconnues par la Confédération à la lumière d'exigences précises et contrôlées par les autorités d'exécution (par analogie avec l'art. 8 RBUE).

Al. 3: Le Conseil fédéral peut imposer une obligation de se déclarer à quiconque met pour la première fois sur le marché du bois ou des produits dérivés du bois.²⁷ Ces personnes doivent se déclarer auprès de l'autorité compétente. Les modalités de la déclaration (personnes soumises à l'obligation de déclaration, documents d'accompagnement, etc.) devront être fixées dans l'ordonnance. Cette déclaration sera effectuée une seule fois, et sans condition de forme. Elle simplifiera le travail de la Confédération en tant qu'autorité d'exécution puisqu'il lui sera alors plus facile de recenser les entreprises devant faire l'objet de contrôles basés sur les risques.

Al. 4: Le Conseil fédéral pourra prévoir qu'en cas d'infraction aux al. 1 ou 2 ou à l'art. 35e, le bois ou les produits dérivés du bois sont renvoyés, confisqués ou saisis (cf. art. 10, al. 5, let. a, RBUE). Il pourra également prévoir une interdiction de commercialisation du bois ou des produits dérivés du bois si l'infraction est particulièrement grave (cf. art. 10, al. 5, let. b, RBUE).

L'ordonnance précisera les conditions dans lesquelles ces différentes mesures (renvoi, confiscation, etc.) pourront être mises en œuvre.

²⁶ LCITES; RS 453; ann. II ou III.

²⁷ L'Allemagne s'est elle aussi dotée d'une obligation de se déclarer dans le cadre de la mise en œuvre du RBUE (cf. loi allemande contre le commerce de bois récolté illégalement [Gesetz gegen den Handel mit illegal eingeschlagenem Holz], par. 6, al. 5).

Art. 35g Traçabilité

Les commerçants qui interviennent tout au long de la chaîne d'approvisionnement sont tenus de réunir une documentation indiquant le nom de leur fournisseur ainsi que le nom de leur acheteur. Cela permet d'assurer la traçabilité des produits et matières premières (par analogie avec l'art. 5 RBUE). Cette obligation est limitée à l'échelon directement en amont et à l'échelon directement en aval. L'ordonnance précisera également que les documents concernés devront être conservés durant cinq ans au moins.

Art. 35h Traitement des données

Al. 1: Dans le cadre de la mise en œuvre des art. 35e à g, il peut être nécessaire de traiter et de sauvegarder des données et de les échanger avec d'autres autorités de contrôle. Les organisations visées à l'art. 35f, al. 2, let. c, qui sont mandatées pour des tâches d'exécution, doivent également pouvoir traiter ces données et les communiquer aux autorités compétentes.

Al. 2: De leur côté, ces autorités doivent pouvoir coopérer au besoin avec les autorités étrangères et, selon les circonstances, leur communiquer des données personnelles sensibles (p. ex. sur des sanctions administratives ou pénales). Devront être respectées ici les dispositions sur la communication transfrontière de données définies à l'art. 6 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données²⁸. Les données personnelles ne pourront être communiquées à l'étranger que si la personnalité des personnes concernées ne s'en trouve pas gravement menacée²⁹.

Cette nouvelle disposition relative à la protection des données complète l'art. 47, al. 4, LPE. Elle permet la communication de données personnelles à des autorités étrangères ainsi qu'à des institutions internationales dans le cadre des art. 35e à g et des conditions précitées, pour autant que ces autorités et institutions respectent les prescriptions européennes concernant la mise sur le marché de bois ou de produits dérivés du bois.

Art. 41, al. 1

En vertu de l'art. 36 LPE, l'exécution de la LPE incombe a priori aux cantons. Si cette compétence revient à la Confédération pour telle ou telle disposition, il convient de le mentionner expressément à l'art. 41: tel est précisément le cas pour l'exécution des art. 35e à h. La Confédération peut cependant demander aux cantons de coopérer à l'exécution de certaines tâches, en vertu de l'art. 41, al. 1, dernière partie de la phrase. Les services forestiers cantonaux continueront d'être chargés du contrôle de la première mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois suisse. En effet, puisque l'exécution des dispositions relatives à la conservation et à la gestion des forêts incombe aux cantons, ce sont eux qui sont logiquement le mieux à

²⁸ RS 235.1

²⁹ Dans le projet du Conseil fédéral relatif à la révision totale de la loi sur la protection des données (FF 2017 6565; n° d'affaire 17.059), la communication de données personnelles à l'étranger relèverait de l'art. 13 ss. Des informations complémentaires sont disponibles à la page www.bj.admin.ch > États & Citoyens > Projets législatifs en cours > Renforcement de la protection des données.

même de garantir l'application des art. 35e à g relatifs à la mise sur le marché de bois suisse.

Art. 60, al. 1, let. r

La violation des dispositions relatives à la mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois (p. ex. la première mise sur le marché de bois récolté illégalement dans le pays d'origine) est assimilée à un délit et doit pouvoir être sanctionnée comme tel.

Outre les dispositions pénales proposées, l'art. 70 du code pénal³⁰ prévoit la possibilité de confisquer des valeurs patrimoniales qui sont le résultat d'une infraction (par analogie avec l'art. 19, al. 2, let. a, RBUE).

Art. 61, al. 1, let. m^{bis}

La violation de prescriptions relatives à la traçabilité du bois et de produits dérivés du bois est assimilée à une contravention et sera punie d'une amende de 20 000 francs au plus (p. ex. en cas de documentation manquante).

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Le contrôle des importations et du respect du devoir de diligence ainsi que des mesures de réduction du risque nécessite la création d'un service spécialisé au niveau national. Le Conseil fédéral examine l'opportunité de confier l'exécution des nouvelles dispositions contenues dans la LPE à l'OFEV ou à l'OSAV. Ce dernier est responsable de l'application de l'ordonnance du 20 avril 2016 sur le contrôle de l'origine licite des produits de la pêche maritime importés³¹. L'exécution de ces dispositions et l'établissement des rapports, de même que la communication avec les entreprises concernées, représenteront une charge de travail supplémentaire. De même, les contrôles et la saisie éventuels de marchandises obligeront à procéder à des vérifications juridiques.

La reconnaissance des organisations de contrôle et de leurs systèmes de diligence raisonnée devrait elle aussi entraîner une augmentation de la charge de travail.

Le texte n'entraînera pas d'augmentation de la charge administrative pour les douanes, sauf en ce qui concerne l'immobilisation éventuelle de certaines livraisons et la fourniture aux autorités d'exécution de données relatives aux importations. L'exécution des actes législatifs autres que douaniers (ALAD) par l'Administration fédérale des douanes (AFD) est en cours d'examen (postulat 17.3361). Dans le cadre du programme de transformation et de numérisation DaziT, l'AFD est tenue de standardiser l'exécution des ALAD. Ainsi, le trafic de marchandises sera automatisé et les contrôles seront réalisés par modules. L'exécution des tâches actuelles et la prise

³⁰ RS 311.0

³¹ RS 453.2

en charge de nouvelles tâches devront à l'avenir se conformer à ces prescriptions et s'inscrire dans ce cadre. L'exécution dépendra de la situation de risque au moment donné.

3.1.1 Conséquences sur l'état du personnel

Les nouvelles dispositions doivent faire l'objet d'une exécution rigoureuse, ne serait-ce que dans la perspective d'une reconnaissance mutuelle avec l'UE. Les considérations suivantes s'appuient sur l'hypothèse que seules les importations en provenance de pays hors UE relèveront des nouvelles dispositions suite à la conclusion d'un accord avec l'UE. Au moyen de procédures d'infraction, l'UE a imposé à plusieurs États membres de mettre en place un régime d'exécution adapté: cela concerne à ce jour la Grèce, l'Espagne, la Hongrie et, depuis fin 2017, la Belgique. En Belgique³², les ressources en personnel au sein de l'autorité compétente ont été relevées pour passer de 0,5 poste à 3,5 postes³³, étant entendu que l'autorité belge contrôle quelque 1800 acteurs du marché.

Une évaluation de la statistique douanière 2017 de l'AFD estime à 4563 le nombre d'acteurs qui introduisent en Suisse du bois et des produits dérivés du bois en provenance de pays hors UE dans le cadre d'une activité commerciale (par analogie avec l'art. 10 RBUE)³⁴.

Le contrôle des importations et du respect du devoir de diligence ainsi que des mesures de réduction du risque nécessite la création d'une entité spécialisée au niveau national. Le Conseil fédéral propose ici de créer une telle entité, qui exploitera les synergies actuelles en matière d'exécution (p. ex. OFEV, OSAV). Cette entité représentera probablement un taux d'occupation compris entre 400 et 600 %. Elle sera chargée des tâches suivantes:

- Le contrôle des importations (avis de douane) et les contrôles par sondage basés sur les risques qui en découlent, ainsi que le contrôle de l'interdiction de mise sur le marché et d'une éventuelle obligation de se déclarer (par analogie avec l'art. 4 RBUE).
- Le contrôle du respect systématique du devoir de diligence, de l'évaluation correcte du risque et des mesures de réduction du risque (par analogie avec l'art. 10 RBUE).

³² www.clientearth.org > Article archive, article «Belgium facing legal action for breaking illegal logging law» du 23 octobre 2017. Également: www.ec.europa.eu/commission > Press releases database, Communiqué de presse «Procédures d'infraction du mois d'octobre: principales décisions» du 4 octobre 2017.

³³ www.clientearth.org > Article archive, page «The EU Timber Regulation implementation and enforcement updates» du 25 juillet 2017, sous «EUTR enforcement in Belgium» (dernière actualisation: 20 mars 2018) (disponible uniquement en anglais).

³⁴ Évaluation de la statistique douanière de l'AFD pour l'année 2017, concernant les livraisons dans le cadre d'une activité commerciale en provenance d'un État tiers extérieur à l'UE et en provenance de l'UE: 21 149 acteurs, pour 309 882 livraisons, d'une valeur totale de 5 milliards de francs environ.

- Le contrôle des obligations relatives à la traçabilité tout au long de la chaîne d’approvisionnement en Suisse, notamment en cas d’indices sérieux ou de demandes émanant d’autorités étrangères (par analogie avec les art. 5 et 10 RBUE).
- L’échange d’informations avec les autorités d’exécution de l’UE concernant l’examen de documents fournis par les pays de récolte du bois et la procédure d’exécution (par analogie avec l’art. 12 RBUE).
- La coordination entre les autorités fédérales et les cantons s’agissant de la mise sur le marché de bois suisse, y compris l’établissement de rapports destinés au Conseil fédéral (par analogie avec l’art. 20 RBUE).
- La communication avec les entreprises concernées des différents secteurs, ainsi que les vérifications juridiques.
- Le contrôle, au moins tous les deux ans, des organisations privées qui proposent leur système de diligence raisonnée et qui sont chargées de contrôler les personnes qui mettent sur le marché du bois ou des produits dérivés du bois (par analogie avec l’art. 8, al. 4 et 5, RBUE).
- La reconnaissance des organisations de contrôle privées ainsi que le contrôle de leurs systèmes de diligence; dans l’UE, cette tâche est exercée par la Commission.

3.1.2 Conséquences financières

La LPE autorise la perception d’émoluments pour financer les contrôles. L’expérience de l’UE indique qu’il serait possible chaque année de contrôler les produits d’une soixantaine d’entreprises: en facturant le contrôle sur place et le contrôle administratif consécutif de la documentation, il serait possible de récupérer un montant annuel de quelque 100 000 francs.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes ainsi que pour les villes, les agglomérations et les régions de montagne

Les cantons seront responsables du contrôle de la première mise sur le marché de bois suisse. Cela ne devrait cependant occasionner qu’un surcroît minime en besoins de personnel, la surveillance des premières mises sur le marché de bois suisse pouvant être associée aux autorisations d’abattage et aux contrôles déjà prévus par la législation sur les forêts. Compte tenu que le risque de récolte illégale en Suisse est très réduit, en raison de l’exécution rigoureuse de la législation en matière d’exploitation du bois et de gestion des forêts, il n’y aura ici guère de contrôles supplémentaires à effectuer.

Le projet n’aura de conséquences ni pour les villes, ni pour les agglomérations, ni pour les régions de montagne.

3.3 Conséquences économiques

En 2017, en volume, 96 % des importations de bois qui seront assujetties aux nouvelles dispositions provenaient de l'UE. Elles représentent une valeur de 5 milliards de francs (cf. point 1.3). Les marchandises importées ont déjà été contrôlées au sein de l'UE et ont été mises sur le marché conformément au RBUE; la documentation correspondante est ainsi déjà disponible. Cette situation devra être prise en compte si les nouvelles dispositions s'appliquent en Suisse. Dans le cas d'une reconnaissance mutuelle des législations de la Suisse et de l'UE, il ne sera pas nécessaire de procéder à la mise sur le marché de ces livraisons. De manière générale, les nouvelles dispositions conduiront à ce que tous les produits présents en Suisse auront été mis sur le marché dans le respect du devoir de diligence, ce qui améliorera la situation pour les exportations. En outre, toujours dans le cas d'une reconnaissance mutuelle des deux réglementations, les entraves au commerce qui existent actuellement avec l'UE pourront être éliminées pour 94 % des exportations de bois de la Suisse, soit celles à destination de l'UE. Les exportations de la Suisse vers l'UE qui relèveront des nouvelles dispositions représentent une valeur de 1,5 milliard d'euros.

Une charge supplémentaire sera occasionnée par l'application des dispositions relatives au devoir de diligence pour les personnes qui mettent pour la première fois du bois sur le marché. Les quelque 21 000 importateurs de bois en provenance de l'UE peuvent partir du principe qu'une évaluation du risque, mesures de réduction du risque et documentation correspondante comprises, a déjà été effectuée au sein de l'UE. Par contre, les 4532 entreprises qui importent des marchandises en provenance de pays hors UE doivent s'attendre à une charge supplémentaire. Ces marchandises représentent 4 % de celles qui entrent dans le champ d'application des nouvelles dispositions et équivalaient en 2017 à 375 millions de francs. D'une part, une exécution rigoureuse et un contrôle suffisant des importations permettront de s'assurer que du bois issu de coupes illégales ne sera pas mis sur le marché en Suisse. D'autre part, la reconnaissance mutuelle des deux réglementations supprimera les entraves au commerce, facilitant ainsi l'accès au marché européen pour l'économie forestière et l'industrie du bois suisse.

Concernant les ménages, les conséquences du projet seront négligeables: d'une part, l'offre des différentes espèces de bois restera à peu près la même et, d'autre part, les prix ne devraient augmenter que si c'est le cas au niveau européen.

3.4 Conséquences sociales

Les dispositions proposées permettront non seulement de réduire les effets négatifs sur l'environnement dans les pays de récolte, mais ils contribueront aussi à réduire les problèmes sociaux et les inégalités, en favorisant par ex. le respect des droits des travailleurs et des droits fonciers traditionnels, le respect des salaires minimums ou encore le paiement des impôts et des droits de douane.

3.5 Conséquences environnementales

Les forêts présentent de multiples avantages sur les plans environnemental, économique et social, en fournissant du bois et des produits forestiers non ligneux ainsi que des services écosystémiques indispensables à l'humanité tels que le maintien de la biodiversité et des fonctions écosystémiques ainsi que la protection du système climatique.

L'exploitation illégale des forêts est un problème largement répandu qui suscite de vives préoccupations au niveau international. Elle représente une sérieuse menace pour les forêts dans la mesure où elle contribue à la déforestation (près de 17 % des émissions mondiales de CO₂, cf. point 1.1) et à la dégradation des forêts, deux phénomènes qui menacent la biodiversité et nuisent à la gestion et au développement durables des forêts, y compris à la viabilité commerciale des personnes effectuant une première mise sur le marché qui exercent leurs activités conformément à la législation applicable.

La récolte illégale de bois contribue également à la désertification et à l'érosion des sols et peut accentuer l'impact des phénomènes climatiques extrêmes ainsi que des inondations. Elle a en outre des implications sociales, politiques et économiques qui nuisent souvent aux progrès en matière de bonne gouvernance et mettent en péril la subsistance des communautés locales tributaires de la forêt, et elle peut être liée à des conflits armés.

En permettant de lutter contre l'exploitation illégale des forêts, le présent projet devrait contribuer à la fois à lutter contre les conséquences négatives citées ci-dessus et à soutenir de manière économiquement avantageuse les efforts consentis de la Suisse pour atténuer les effets des changements climatiques. Il constitue en outre un outil complémentaire de l'action et des engagements de la Suisse dans le cadre de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

Ce dossier n'est annoncé expressément ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015–2019³⁵ ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de législature 2015–2019³⁶.

L'objectif 7 du programme de la législature 2015–2019³⁷ prévoit toutefois que la Suisse fait une utilisation rationnelle du sol et des ressources naturelles et garantit un approvisionnement énergétique durable. Le Conseil fédéral indique ici que la pression à laquelle sont soumises les ressources naturelles ne cesse d'augmenter sous l'effet de la croissance démographique et économique. La consommation suisse provoque des atteintes environnementales, pour une grande part, à l'étranger. Pour

³⁵ FF 2016 981

³⁶ FF 2016 4999

³⁷ FF 2016 981, ici 1073

préserver les ressources naturelles à long terme, il faut les utiliser de manière durable et économe. Le présent projet s'inscrit ainsi parfaitement dans le cadre de cet objectif 7: seuls des prescriptions et des contrôles adaptés et une coopération internationale permettront de lutter contre l'abattage illégal du bois et les risques environnementaux qui en découlent.

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

La nouvelle réglementation contribuera à la mise en œuvre des stratégies suivantes:

La Politique forestière 2020 de la Confédération (approuvée le 31 août 2011 par le Conseil fédéral)³⁸ concilie de façon optimale les exigences écologiques, économiques et sociales que doit remplir la forêt. Elle garantit une gestion forestière durable et crée un cadre favorable à une économie forestière et à une industrie du bois efficaces et novatrices. La mise en œuvre de la Politique forestière 2020 s'effectue de manière coordonnée avec la Stratégie Biodiversité Suisse et la Politique de la ressource bois. La Politique forestière 2020 comprend onze objectifs, dont deux sont repris pour l'essentiel par le présent projet de révision de la LPE: mettre à profit le potentiel d'exploitation durable du bois et améliorer la capacité de production de l'économie forestière. Les modifications proposées portent spécifiquement sur des problèmes situés à l'articulation entre les politiques économique et environnementale. La mise en œuvre d'une réglementation suisse relative au commerce du bois contribuera sensiblement à la protection des forêts dans le monde, et à une exploitation durable du bois.

La politique de la ressource bois de la Confédération veut promouvoir un façonnage, une transformation et une valorisation du bois issu des forêts suisses qui soient durables et efficaces en matière d'utilisation des ressources. Elle apporte ainsi une contribution substantielle aux politiques forestière, climatique et énergétique. Le présent projet de révision de la LPE s'articule autour de certains aspects centraux tels que l'effet de puits de carbone des produits en bois à longue durée de vie, la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de l'énergie grise, une construction et un assainissement respectueux du climat ainsi que la communication et le transfert de connaissances.

Le présent projet s'inscrit également dans le cadre de la Stratégie Biodiversité Suisse³⁹ et du plan d'action y relatif⁴⁰ du Conseil fédéral, ainsi que des engagements internationaux de la Suisse. C'est tout particulièrement en ratifiant la Convention sur la diversité biologique⁴¹ que la Suisse s'est engagée à veiller à la conservation de la diversité biologique et à organiser l'utilisation durable de celle-ci de façon qu'elle puisse bénéficier au plus grand nombre aujourd'hui comme demain. Or, en raison

³⁸ FF 2011 8025

³⁹ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Biodiversité > Publications et études > Stratégie Biodiversité Suisse

⁴⁰ www.bafu.admin.ch > Thèmes > Thème Biodiversité > Informations pour spécialistes > Mesures > Stratégie et plan d'action, document Stratégie Biodiversité Suisse plan d'action du 31 octobre 2017

⁴¹ RS 0.451.43

des activités humaines, les espèces et les écosystèmes sont aujourd’hui malheureusement plus que jamais menacés. Le présent projet permettrait de lutter contre cette tendance alarmante. Le plan d’action de la Stratégie Biodiversité Suisse prévoit du reste que la Suisse renforce son engagement en faveur de la biodiversité dans le cadre de sa coopération internationale, en donnant la priorité à l’utilisation durable de la biodiversité et la gestion durable des ressources naturelles et des écosystèmes, ainsi qu’à la promotion d’une action durable.

La Stratégie pour le développement durable 2016–2019 du Conseil fédéral constitue un cadre de référence. Elle précise la contribution que la Suisse apportera à la réalisation du Programme de développement durable à l’horizon 2030 des Nations Unies (Agenda 2030). L’exploitation durable des forêts est mentionnée explicitement à la fois dans l’Agenda 2030 pour le développement durable et dans la Stratégie pour le développement durable 2016–2019⁴². La révision de la LPE proposée ici contribuera de manière importante à atteindre cet objectif.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les modifications de la LPE se fondent au premier chef sur l’art. 74 de la Constitution (Cst.)⁴³, qui autorise la Confédération à légiférer sur la protection de l’être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes.

L’art. 74 Cst. accorde à la Confédération une compétence normative générale, en l’habilitant à prendre toutes mesures nécessaires pour protéger l’environnement. Soumettre la mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois à des exigences particulières pour s’assurer que ce bois ne soit pas issu d’un abattage illégal entre dans ce cadre. Mais les mesures proposées contribuent également à la protection des forêts et de la nature et s’inscrivent donc aussi dans les art. 77 Cst. (Forêts) et 78 Cst. (Protection de la nature et du patrimoine). Par ailleurs, il est également possible d’invoquer ici l’art. 54, al. 2, Cst., qui affirme expressément que la préservation des ressources naturelles fait partie des éléments constitutifs de la politique étrangère de la Suisse.

Les obligations qui en vertu des art. 35e à g (devoir de diligence et traçabilité) s’appliquent nouvellement aux personnes qui mettent pour la première fois sur le marché du bois ou des produits dérivés du bois et aux négociants ainsi que la possibilité pour les autorités d’ordonner le renvoi, la confiscation ou la saisie de bois ou de produits dérivés du bois peuvent être vues comme des atteintes graves à la propriété, garantie à l’art. 26 Cst., et à la liberté économique, garantie à l’art. 27 Cst. Il

⁴² www.are.admin.ch > Développement durable > Politique et stratégie > Stratégie pour le développement durable, document «Stratégie pour le développement durable 2016–2019», p. 27, objectif 4.3: Les forêts sont gérées et utilisées de manière efficace et proche de la nature. Elles remplissent toutes leurs fonctions de façon équivalente et sont en principe conservées dans leur étendue et dans leur répartition territoriale.

⁴³ RS 101

n'en faut pas moins considérer que le présent projet régit un domaine parfaitement circonscrit, et que son contenu, son but et sa portée sont suffisamment précisés, de sorte que l'on peut affirmer que la délégation de compétences qu'il prévoit est conforme au principe de précision et donc suffisamment délimitée au regard de la Constitution.

5.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse**

Dans le domaine du commerce des biens et des services, la Suisse est liée par des traités de libre-échange et des accords bilatéraux passés avec l'UE et des États tiers, notamment dans le cadre de l'OMC, et l'on ne saurait adopter en droit national des exigences applicables à la mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois sans en tenir compte.

Concernant l'Accord général du 30 octobre 1947 sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)⁴⁴, l'interdiction proposée d'importer ou de mettre sur le marché du bois produits dérivés du bois issus d'une récolte illégale pourrait contrevenir à l'interdiction d'instituer des restrictions quantitatives (art. XI GATT), voire au principe de non-discrimination (art. I et III GATT). L'interdiction de mise sur le marché pourrait néanmoins s'appuyer sur l'article du GATT relatif aux exceptions générales (art. XX), pour autant toutefois qu'il n'existe pas d'instrument moins restrictif pour le commerce et que des efforts appropriés soient entrepris au niveau national pour restreindre l'utilisation de la ressource naturelle à protéger. La mesure ne doit pas constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié ni viser un objectif protectionniste déguisé.

Il y a lieu par ailleurs de respecter l'Accord du 12 avril 1979 relatif aux obstacles techniques⁴⁵, qui prévoit qu'une interdiction telle que celle qui est prévue ne devrait pas créer d'obstacles non nécessaires au commerce international ni être plus restrictive que cela n'est nécessaire pour protéger un intérêt public. La nature de la restriction (obligatoire ou facultative) ainsi que ses effets extraterritoriaux sur l'extraction, l'importation et la distribution de certains produits sont ici déterminants. L'accord dispose en outre que les règlements techniques applicables en Suisse doivent autant que possible se fonder sur une norme internationale si celle-ci existe et apparaît pertinente au regard du but visé.

Concernant les relations bilatérales entre la Suisse et l'UE, sont notamment applicables l'accord de libre-échange du 22 juillet 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne⁴⁶, l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif à la reconnaissance mutuelle en matière d'évaluation de la conformité⁴⁷ et l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux échanges de produits agricoles⁴⁸.

⁴⁴ RS **0.632.21**

⁴⁵ RS **0.632.231.41**

⁴⁶ RS **0.632.401**

⁴⁷ RS **0.946.526.81**

⁴⁸ RS **0.916.026.81**

On peut cependant affirmer que mettre en place des règles nouvelles pour la mise sur le marché de bois et de produits dérivés du bois ne contrevient pas aux dispositions de ces accords qui sont pertinentes pour l'équivalence des prescriptions techniques entre la Suisse et l'UE.

Enfin, comme les modifications de la LPE proposées ici visent à mettre en place en Suisse une réglementation sur le commerce du bois qui sera alignée sur celle de l'UE, le projet ne devrait pas soulever de difficultés juridiques avec l'UE.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Les actes législatifs de l'Assemblée fédérale doivent prendre la forme d'une loi fédérale ou d'une ordonnance. Le présent texte législatif contenant des dispositions touchant aux droits et aux obligations des personnes (art. 164, al. 1, let. c, Cst.), on peut en inférer qu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit, ce qui oblige à l'édicter sous la forme d'une loi fédérale.

5.4 Frein aux dépenses

Aux termes de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs. Le présent projet ne contient pas de telles dispositions. La question de l'assujettissement au frein aux dépenses ne se pose donc pas.

5.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

L'art. 43a, al. 1, Cst., dispose que la Confédération n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération. Or, il est prévu de confier à l'OFEV ou à l'OSAV, donc à un organe fédéral, l'exécution de la réglementation qui s'appuiera sur les modifications législatives ici proposées. Ce choix apparaît judicieux si l'on considère que la mise sur le marché de bois récolté illégalement résulte presque exclusivement d'importations, et que c'est donc la Confédération qui est le mieux à même de contrôler la mise en œuvre des mesures concernées. Comme il a été mentionné au point 1.6, les mécanismes aujourd'hui prévus dans la LFo pourront également être utilisés dans le cadre de la mise en œuvre de la réglementation proposée pour le bois récolté dans les forêts suisses.

5.6 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet de loi ne prévoit ni indemnités ni aides financières. Il n'est donc pas soumis à la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁴⁹.

5.7 Délégation de compétences législatives

Le projet contient plusieurs normes de délégation autorisant le Conseil fédéral à concrétiser la loi par voie d'ordonnance. Ces normes de délégation portent chacune sur un objet déterminé et leur contenu, leur but et leur portée ont été déterminés avec un degré de précision suffisant.

On peut affirmer en conséquence que la délégation de compétences prévue est conforme au principe de précision et donc suffisamment délimitée au regard de la Constitution.

5.8 Protection des données

Le projet prévoit de nouvelles formes de traitement des données personnelles et la communication de telles données à des autorités étrangères: aussi les bases légales sont-elles adaptées en conséquence (cf. l'art. 35*h* LPE).

⁴⁹ RS 616.1