

Commentaire de l'ordonnance du Conseil fédéral sur la déclaration concernant le bois et les produits en bois

1. Grandes lignes du projet

1.1. Contexte

La motion 06.3415 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) intitulée «Déclaration obligatoire concernant le bois et les produits en bois» charge le Conseil fédéral d'élaborer un projet instaurant l'obligation de déclarer la nature (l'espèce) et l'origine (la provenance) du bois. L'obligation de déclarer doit être introduite progressivement (de manière échelonnée dans le temps), obéir au principe de la déclaration spontanée et faire l'objet de sondages; elle doit en outre prévoir des exceptions pour les matériaux complexes dérivés du bois, tenir compte des développements internationaux et être élaborée en concertation avec la branche concernée.

Aux fins de la mise en œuvre de la motion, un groupe d'accompagnement interdépartemental placé sous la direction du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a été institué pour élaborer les grandes lignes d'une telle obligation de déclarer. Le groupe d'accompagnement était composé de représentants de l'Office fédéral de la justice, de l'Administration fédérale des douanes (AFD), de l'Office fédéral de l'agriculture, de l'Office vétérinaire fédéral, du Bureau de l'intégration, du Bureau fédéral de la consommation (BFC) et de l'Office fédéral de l'environnement¹. Des représentants des milieux concernés, à savoir l'économie forestière, l'économie du bois, le commerce du bois et le commerce de détail, et des organisations de protection de l'environnement et des consommateurs² ont été associés à l'élaboration des grandes lignes du projet et ont eu l'occasion de s'exprimer par écrit sur la question de savoir si ce canevas pourrait servir de base à une convention de droit privé. Il est ressorti de la consultation des milieux concernés que la conclusion d'une convention de droit privé était totalement exclue. Les conditions sont dès lors remplies pour mettre en œuvre la motion au moyen d'une ordonnance du Conseil fédéral fondée sur la loi fédérale sur l'information des consommatrices et des consommateurs (LIC³).

1.2. Droit comparé et rapports avec le droit européen

Dans l'UE comme aux Etats-Unis, des efforts sont actuellement déployés pour mettre un terme aux coupes illégales de bois. Ils vont plus loin que la déclaration obligatoire prévue par la motion 06.3415, déclaration qui met l'accent sur la transparence. L'importation en Suisse de bois issus de sources illégales n'est pas interdite *de jure*.

Au moment de la transmission de la motion 06.3415 en 2007, la politique de l'UE consistait à négocier des accords de partenariat avec plusieurs pays, conformément au règlement (CE) n° 2173/2005 du Conseil du 20 décembre 2005 concernant la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT⁴ relatif aux importations de bois dans la Communauté européenne⁵. Dans le cadre du régime d'autorisation, le bois et les produits dérivés (produits en bois)

¹ Le groupe d'accompagnement a bénéficié du soutien de la fondation Intercooperation (cf. ch. 3.3).

² Représentants invités: Fédération romande des consommateurs, Union suisse des paysans, Centrale suisse du commerce de bois, Verband Schweizerischer Schreinermeister und Möbelfabrikanten, Economie forestière suisse, Association de l'industrie suisse de la cellulose, du papier et du carton, Swiss Retail Federation et WWF.

³ RS 944.0

⁴ FLEGT est l'abréviation de *forest law enforcement, governance and trade* (application des réglementations forestières, gouvernance et échanges commerciaux). Le plan d'action FLEGT propose des mesures de renforcement des capacités dans les pays en développement, afin d'endiguer les coupes illégales de bois et de mettre un frein au commerce des produits en bois illégaux entre ces pays et l'UE.

⁵ JO L 347 du 30.12.2005, p. 1.

importés dans l'UE en provenance d'un pays partenaire doivent être accompagnés d'une autorisation délivrée par le pays partenaire, attestant que le bois et les produits dérivés sont issus de bois récolté légalement dans le pays ou de bois importé légalement dans le pays partenaire conformément à la législation nationale spécifiée dans l'accord de partenariat concerné. En contrepartie, les pays partenaires bénéficient d'un soutien accru au titre de la coopération au développement.

Comme quelques-uns des principaux pays producteurs de bois n'ont pas souhaité conclure un accord de partenariat avec l'UE, la Commission européenne a présenté, en octobre 2008, une proposition de règlement⁶ dans le cadre de FLEGT prévoyant que les entreprises de commerce du bois doivent prendre des mesures de nature à garantir au mieux qu'elles ne mettent sur le marché dans l'UE que du bois et des produits en bois issus de sources légales. Le devoir de diligence imposé aux responsables de la première mise sur le marché dans l'UE s'accompagne notamment de systèmes permettant de suivre la trace du bois et d'éliminer du marché le bois et les produits dérivés issus de sources illégales. Cette réglementation devrait donner accès aux sources et fournisseurs de bois, et aux informations concernant le respect de la législation en la matière. Le 22 avril 2009, le Parlement européen a adopté en première lecture un projet de règlement qui prévoit que, tout au long de la chaîne d'approvisionnement, les opérateurs qui mettent à disposition sur le marché du bois et des produits dérivés doivent être en mesure de fournir, à la demande, des informations sur le nom des essences, le pays où le bois a été récolté et, si possible, la concession de récolte. Selon ce projet, le bois et les produits dérivés devront porter des indications sur leur espèce (essence) et leur provenance. La position commune du Conseil européen devrait être arrêtée d'ici à la fin de 2009. En raison des procédures internes à l'UE, le règlement ne devrait pas être appliqué avant 2012.

Aux Etats-Unis, le Congrès a adopté en mai 2008 une modification de la loi Lacey (Lacey Act) incluse dans la loi-cadre agricole (Farm Bill). Selon cette modification, l'importation, l'exportation, le transport, la vente, la réception, l'acquisition et l'achat de bois issu de sources illégales⁷ sont désormais réputés contraires au droit. En vertu de la loi Lacey, le bois doit désormais porter l'indication notamment de son nom scientifique et son pays de provenance. Si ces informations ne sont pas connues avec précision, plusieurs pays ou espèces possibles peuvent être indiqués. Ces indications doivent figurer dans la déclaration d'importation, mais elles n'ont pas besoin d'être fournies aux consommateurs.

Comme le règlement de l'UE ne devrait pas être mis en vigueur avant un certain temps, il se pourrait que - d'un point de vue temporel et matériel - la déclaration obligatoire demandée par la motion crée une nouvelle divergence par rapport au droit de l'UE. Dans les dispositions sur l'obligation de déclarer, il convient d'éviter d'instaurer des obstacles techniques au commerce qui soient disproportionnés. Il s'agit en particulier d'exclure toute mesure qui entraîne une discrimination (notamment à l'encontre des pays émergents ou en développement) ou qui n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif de protection.

C'est pour cette raison, et aussi parce que la motion exige expressément la prise en compte des développements internationaux et l'introduction progressive de l'obligation de déclarer, que, dans un premier temps, un petit nombre de marchandises (à savoir les bois ronds et les bois bruts et quelques produits en bois massif), dont l'espèce et la provenance sont faciles à déterminer, seront soumises à déclaration. Par la suite, une décision sera prise sur l'extension de la liste à d'autres produits, lorsque le contenu du futur règlement de l'UE sera défini plus précisément. Le champ d'application de l'ordonnance est délimité au moyen d'une liste positive incluant les numéros du tarif des douanes, comme c'est le cas dans la loi Lacey et dans le règlement en cours d'élaboration dans l'UE.

⁶ Commission européenne, 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, doc. COM(2008) 644 final du 17.10.2008.

⁷ Dans ce contexte, l'adjectif «illégal» signifie qu'il y a eu violation d'une loi qui: vise à protéger les plantes; interdit d'emporter ou de voler des plantes; prévoit des redevances (royalties), des taxes ou des droits de coupe (taxes d'abattage); ou règle le transit des plantes.

Il n'est pas prévu d'exempter les bois certifiés ou bénéficiant d'une autorisation FLEGT ou d'un permis CITES⁸ de l'obligation de déclarer, car une telle exemption serait déconcertante pour les consommateurs. Cela dit, dans le cas des bois certifiés ou bénéficiant d'une autorisation FLEGT ou d'un permis CITES, les systèmes existants permettront de retrouver plus facilement les informations nécessaires à l'établissement de la déclaration.

2. Commentaire des articles

2.1. Section 1 Objet

Art. 1

Selon l'al. 1, sont soumis à déclaration le bois et les produits en bois qui sont remis aux consommateurs. L'al. 2 prévoit que le champ d'application est défini sur la base d'une liste positive. Cette solution présente l'avantage de garantir la sécurité juridique. Par ailleurs, elle permet d'éviter toute entrave technique au commerce inutile, dans la mesure où les Etats-Unis comme l'UE ont prévu de définir le champ d'application au moyen d'une liste positive fondée sur le tarif des douanes, qui est un système de référence reconnu sur le plan international (cf. ch. 1.2). Dans un premier temps, l'obligation de déclarer s'appliquera aux bois ronds, aux bois bruts et à un nombre limité de produits dérivés en bois massif, dont l'espèce et la provenance sont relativement faciles à déterminer. La liste sera élargie dès que le champ d'application du futur règlement de l'UE sera arrêté. Comme le prévoit la motion, les milieux intéressés seront aussi associés à la discussion sur l'élargissement du champ d'application.

Comme le demande la motion, les matériaux complexes dérivés du bois ne sont pas soumis à déclaration. Le terme *dérivé du bois* est une notion générale qui regroupe différents produits obtenus en fractionnant le bois et en le réassemblant, le plus souvent en y ajoutant d'autres substances. Ainsi les dérivés du bois sont fabriqués en pressant des morceaux de bois de différentes grandeurs – tels que des planches, des lamelles, des placages (feuilles ou bandes), des copeaux ou des fibres de bois – avec des liants naturels ou synthétiques. Les bois panneautés, le contreplaqué, le lamibois, les panneaux de particules et les panneaux de fibres sont autant d'exemples de dérivés du bois.

Le matériel d'emballage, qui a la particularité d'être un moyen et non une fin, et d'être en général réutilisé, est également exclu de l'obligation de déclarer. Il serait disproportionné de soumettre le matériel d'emballage à l'obligation de déclarer, car presque tous les flux commerciaux seraient alors concernés par la déclaration obligatoire. Les déchets et les produits recyclés sont également exclus du champ d'application, et ce, pour deux raisons: d'une part, une déclaration ferait peu de sens en l'espèce et, d'autre part, la traçabilité après le recyclage serait difficile. La loi Lacey des Etats-Unis et la proposition de la Commission européenne prévoient des réglementations analogues.

2.2. Section 2 Obligation de déclarer

Art. 2 Obligation de déclarer l'espèce du bois

L'al. 1 prévoit que la déclaration doit avoir lieu au moment de la remise du produit au consommateur. Le nom commercial est privilégié. Les appellations commerciales usuelles comme «chêne de Tasmanie» sont à faire figurer entre guillemets. Le nom scientifique est moins pertinent pour le consommateur. Il doit cependant être possible de le retrouver, car seul le nom scientifique est univoque. Pour ce faire, la personne qui remet le bois ou les produits en bois aux consommateurs peut choisir entre trois options: ajouter le nom

⁸ Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES; RS 0.453).

scientifique entre parenthèses, le mettre à disposition dans une banque de données internet ou renvoyer les consommateurs à une nomenclature de référence en libre accès. La nomenclature de référence répertoriant les noms commerciaux et les noms scientifiques admis est fixée dans l'ordonnance du DFE (al. 2).

Si l'espèce à laquelle le bois appartient est impossible à déterminer ou ne peut être déterminée avec certitude, il est possible de mentionner plusieurs espèces de bois ou l'unité de rang supérieur, à savoir le genre du bois (chêne ou *Quercus spp.*, érable ou *Acer spp.*, p. ex.) (al. 3). Pour les dérivés du bois qui ne sont pas suffisamment complexes pour être totalement exclus du champ d'application futur de l'ordonnance, l'indication «bois mélangé» est admise (al. 4). Cette possibilité vise à tenir compte du fait que, dans le cas des dérivés du bois, il serait très difficile de déterminer l'espèce du bois, étant donné que plusieurs essences entrent dans la fabrication de ces produits (cf. commentaire de l'art. 1).

S'agissant des produits constitués de plus de trois composants en bois d'espèces différentes, une liste exhaustive des espèces de bois serait excessivement longue et compliquée à établir. Aussi il suffit d'indiquer les trois espèces de bois ayant la plus grande part en masse dans le produit (al. 5).

Art. 3 Obligation de déclarer la provenance du bois

L'al. 1 prévoit que la déclaration doit avoir lieu au moment de la remise du produit au consommateur. Le terme «provenance» se rapporte au pays où le bois a été récolté (al. 2).

Selon l'al. 3, il sera admis dans certains cas d'indiquer plusieurs pays possibles. Il en sera ainsi lorsque la disponibilité du bois fait l'objet de fortes fluctuations saisonnières. De même, plusieurs pays pourront être mentionnés si, dans les entreprises, stocker les livraisons séparément créerait de grandes difficultés d'ordre pratique et nécessiterait beaucoup d'opérations de manutention. La mention de plusieurs pays présente l'avantage, par rapport à l'indication d'une région, de permettre d'identifier les pays qui présentent un risque potentiel.

L'al. 4 prévoit que l'indication «provenance inconnue» est admise lorsqu'il est impossible d'indiquer plusieurs pays de provenance possibles. Il est par exemple envisageable que le bois ait été acheté et stocké avant l'entrée en vigueur de l'obligation de déclarer, et que la provenance ne puisse dès lors plus être établie. Cette disposition ne devrait pas donner lieu à des abus, étant donné que la mention «provenance inconnue» présente un inconvénient de taille: elle risquerait de dissuader les consommateurs d'acheter le produit en question.

S'agissant des produits constitués de plus de trois composants en bois d'espèces différentes, une liste exhaustive des pays de provenance serait excessivement longue et compliquée à établir. Aussi, par analogie avec l'art. 2, al. 5, il suffit d'indiquer la provenance des trois espèces de bois ayant la plus grande part en masse dans le produit (al. 5).

Art. 4 Emplacement et langue de la déclaration

Les al. 1 et 2 prévoient que les informations ne doivent pas nécessairement être apposées sur le produit. Afin d'éviter des frais administratifs inutiles, les informations pourront figurer à proximité du produit, aux étalages ou dans des catalogues. La formulation s'inspire de l'ordonnance sur l'indication des prix⁹. Pour des produits fabriqués en série, il sera possible d'utiliser une seule et même étiquette.

Les marchandises qui sont offertes aux consommateurs sur l'internet et peuvent être commandées directement en ligne sont soumises aux mêmes exigences en matière de déclaration que les marchandises remises dans les magasins. En revanche, l'obligation de déclarer ne s'applique pas aux marchandises qui font l'objet de publicité sur l'internet dès lors qu'il n'est pas possible de passer commande en ligne.

⁹ RS 942.211

L'al. 3 autorise par exemple les menuiseries qui fabriquent à l'unité ou en petite série à établir la déclaration sur la base du flux de marchandises de l'année précédente. L'information aux consommateurs peut notamment prendre la forme d'un panneau placé dans l'entreprise, qui précise, pour chaque essence, d'où provenait le bois acheté l'année précédente. Cette solution permet, dans le cas d'une fabrication à l'unité ou en petite série, de favoriser la discussion avec les clients et d'éviter une charge administrative disproportionnée, en particulier pour les petites entreprises. Elle est comparable à celle qui s'applique à la déclaration de la provenance des denrées alimentaires dans les restaurants.

Selon le principe énoncé à l'art. 2, al. 6, LIC, les indications doivent être rédigées dans les langues officielles de la Confédération. Compte tenu des indications exigées (espèce et provenance du bois), une langue officielle suffit dans le cas présent. Cette solution est conforme à la législation en vigueur sur les denrées alimentaires¹⁰ et à la disposition introduite dans le cadre de la révision partielle de la loi fédérale sur les entraves techniques au commerce¹¹ (al. 4).

2.3. Section 3 Contrôle de la déclaration

Art. 5 Autocontrôle

Les personnes qui remettent du bois et des produits en bois aux consommateurs doivent veiller dans le cadre de leur activité à ce que les marchandises soient déclarées correctement (al. 1). Elles sont tenues d'assurer la transmission de l'information tout au long de la chaîne d'approvisionnement et de fournir gratuitement les renseignements demandés par l'organe de contrôle (al. 2). Comme l'a montré un essai pilote (cf. ch. 3.3) mené par le SECO, il peut être utile de prévoir, dans les contrats de droit privé conclus avec les fournisseurs, des clauses régissant l'obtention des informations nécessaires.

Art. 6 Organe de contrôle

Il incombe au BFC d'effectuer les contrôles de l'application de l'obligation de déclarer (al. 1). L'al. 2 prévoit que, dans le cadre de l'exécution, le BFC peut collaborer avec des organisations publiques ou privées. Aux termes de l'art. 13, al. 2, LIC, le Conseil fédéral peut faire appel aux associations économiques et aux organisations concernées pour l'exécution des dispositions. Selon le message sur la LIC¹², il n'est cependant pas possible d'obliger ces organisations à prendre en charge des tâches d'exécution, ce qui n'empêche pas d'exploiter des synergies avec les contrôles effectués par des organisations privées. Selon l'art. 14 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹³, les autres unités administratives qui contrôlent les produits en bois sur la base d'autres actes législatifs fédéraux sont en principe tenues de collaborer avec le BFC; les unités administratives doivent par ailleurs s'entraider et s'informer mutuellement. Dans l'al. 3, seule la collaboration avec l'AFD est décrite plus précisément.

Art. 7 Exécution du contrôle

Il convient d'effectuer, par sondage et en fonction des risques, des contrôles aux points de vente afin de vérifier si les déclarations sont en place et si l'obligation d'autocontrôle est respectée (al. 1). Dans ce contexte, l'expression «en fonction des risques» signifie notamment que les bois certifiés ou bénéficiant d'une autorisation FLEGT ou d'un permis CITES seront contrôlés moins souvent. Les notions de sondage en fonction des risques et

¹⁰ Cf. art. 26, al. 4, de l'O du 23.11.2005 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (RS 817.02).

¹¹ Cf. art. 4a, al. 1, de la modification du 12.6.2009 (FF 2009 3983).

¹² FF 1986 II 391

¹³ RS 172.010.1

de présomption fondée seront précisées lorsque l'organe de contrôle élaborera le dispositif d'exécution détaillé.

Comme, en définitive, les déclarations ne sont crédibles que si l'exactitude des informations est vérifiable, le BFC peut, en cas de doute, demander à consulter les bulletins de livraison, les contrats, les factures et d'autres documents; il peut également prélever des échantillons pour procéder à des identifications ou à des vérifications (al. 2). Une analyse ADN peut permettre de déterminer l'essence des échantillons, sur la base des différences génétiques entre les régions, mais elle ne peut guère permettre de connaître la provenance géographique. Une analyse isotopique est aussi envisageable. Cette méthode consiste à mesurer la répartition des isotopes et à comparer l'échantillon avec un échantillon de référence spécifique au lieu de croissance. Les échantillons servent donc à identifier les fausses déclarations. Des questions restent cependant ouvertes s'agissant des bois issus de la région tropicale, et il n'existe pour l'heure aucune banque internationale de données de référence. Aussi cette méthode d'analyse ne pourra-t-elle pas être utilisée tout de suite. La personne assujettie à l'obligation de déclarer n'est informée du résultat du contrôle qu'en cas de non-respect de ladite obligation (al. 3); elle est alors tenue de rectifier la déclaration (al. 4).

Art. 8 Emoluments

Les al. 1 à 4 prévoient des émoluments. Ceux-ci ne sont perçus que si le contrôle révèle une violation de l'obligation de déclarer.

2.4. Section 4 Sanctions pénales

Art. 9

Selon l'art. 11 LIC, est puni de l'amende quiconque contrevient aux prescriptions du Conseil fédéral relatives aux déclarations sur les biens et les services, lorsque ces prescriptions prévoient une peine, ou ne se soumet pas à l'obligation de renseigner. En cas de négligence, l'amende peut atteindre 2000 francs. Dans les cas de peu de gravité, le juge peut renoncer à la peine. Si l'infraction est commise intentionnellement, l'amende encourue peut, selon le code pénal¹⁴, se monter à 10 000 francs. La procédure de droit pénal administratif est applicable.

2.5. Section 5 Dispositions finales

Art. 10 Disposition transitoire

Il est prévu une période transitoire de 12 mois afin de permettre aux milieux concernés d'élaborer un système pour recueillir les informations nécessaires au respect de l'obligation de déclarer.

Comme indiqué dans le commentaire relatif à l'art. 3, l'indication «provenance inconnue» admise pour le bois et les produits en bois achetés et stockés avant l'entrée en vigueur de l'obligation de déclarer.

Art. 11 Entrée en vigueur

L'ordonnance devrait vraisemblablement entrer en vigueur au 2^e trimestre 2010.

¹⁴ RS 311.0

3. Conséquences

3.1. Conséquences pour la Confédération

L'exécution de l'ordonnance requiert la création de 1,5 poste pour accomplir les tâches liées à l'observation du marché, aux contrôles par sondage (procédure de contrôle et procédure pénale comprises), à la coopération internationale, aux statistiques, à l'archivage, à l'information, à la garantie des connaissances spécifiques nécessaires, au secrétariat et à la collaboration avec d'autres services. Il n'y a guère de synergies que l'on puisse faire jouer au sein de l'administration fédérale pour assurer l'exécution de l'ordonnance (cf. ch. 3.3). Les émoluments ne couvriront qu'une faible part de ces coûts puisque ceux-ci ne peuvent être prélevés que s'il y a violation de l'obligation de déclarer.

3.2. Conséquences pour les cantons et communes

Le projet n'a de conséquences ni sur les finances ni sur le personnel des cantons et des communes.

3.3. Conséquences économiques

L'exploitation illégale des forêts¹⁵ cause des problèmes écologiques et socio-économiques par le fait que les coupes illégales de bois entravent le développement durable et sont souvent liées au phénomène de la corruption. L'abattage illégal concourt à la déforestation dans le monde, provoque des dommages environnementaux, favorise les émissions de gaz à effet de serre et appauvrit la biodiversité. En outre, les coupes illégales affaiblissent la compétitivité des activités forestières légales et entraînent des pertes de recettes pour l'Etat. L'obligation de déclarer est destinée à assurer la transparence sur l'espèce et la provenance du bois et des produits en bois, qui permet aux consommateurs de prendre une décision éclairée sur le bois qu'ils souhaitent acheter, car ils auront les informations pour juger s'il s'agit d'une espèce menacée et si le bois provient d'un pays où se pratiquent des coupes illégales. Une décision d'achat éclairée exige pourtant que les consommateurs disposent des informations générales concernant les espèces menacées et l'existence d'une exploitation illégale des forêts. La mention de la provenance donne au consommateur une idée de la distance parcourue par le bois depuis la région où il est récolté jusqu'au lieu où il est vendu. A relever par ailleurs que le bois fait souvent des allers et retours entre plusieurs pays pour être transformé, un parcours sur lequel la déclaration ne peut donner aucun renseignement. Améliorer l'information des consommateurs équivaut à promouvoir une consommation durable, c'est-à-dire un mode de consommation guidé par les principes du développement durable¹⁶.

Les milieux intéressés ont été associés à l'élaboration de l'ordonnance. Ils ont nettement rejeté la proposition consistant à opter pour une solution de droit privé. Notamment parce que le secteur du bois ne possède pas d'interprofession qui pourrait imposer la force obligatoire générale et faire appliquer la déclaration. Par ailleurs, il existe bien des labels reconnus dans le domaine du bois (PEFC, FSC, Q), mais ils ne donnent pas d'informations sur l'espèce et la provenance du bois. Relevons enfin le «Certificat d'origine bois Suisse» lancé par Lignum, l'organisation faîtière de l'économie suisse de la forêt et du bois, qui ne contient toutefois pas non plus de déclaration sur les bois étrangers.

Selon leur nature, les prescriptions relatives à la fourniture d'indications déploient sur le plan commercial des effets moins restrictifs que les interdictions. Elles garantissent l'accès au marché à tous les produits; le mécanisme des prix conserve son efficacité. La déclaration

¹⁵ On parle d'exploitation illégale des forêts lorsque le bois est récolté, transformé ou commercialisé en violation des lois nationales applicables dans le pays où le bois est récolté.

¹⁶ Cela signifie répondre par la consommation aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs.

générera toutefois des coûts qui seront à la charge des producteurs et des consommateurs. La déclaration de la provenance du bois établie sur la base des documents douaniers ne peut se faire que pour les bois bruts et les bois sciés, et à condition qu'il n'y ait pas de flux de marchandises compliqués. Dans tous les autres cas, les acteurs du marché doivent aller glaner ailleurs les informations.

Un essai pilote visant à tracer le flux des marchandises utilisées dans quatre entreprises de commerce du bois sélectionnées et à vérifier s'il s'agissait de bois récolté et vendu légalement a été mené entre 2006 et 2008 en Suisse, à l'initiative de la Centrale suisse du commerce de bois. L'opération a bénéficié du soutien du SECO ainsi que du suivi et de la coordination de la fondation Intercooperation. Un système de traçage de la provenance du bois scié, du placage, du contreplaqué et du parquet a été développé dans le cadre d'un essai sur le terrain. Dans les quatre entreprises en question, toutes les entrées de marchandises ont été enregistrées par groupe de produits rétrospectivement, sur une période d'une année, en fonction des fournisseurs, de l'espèce du bois et de la quantité achetée. Pour les fournisseurs et les articles choisis, l'appellation commerciale et le nom scientifique de l'espèce de bois utilisé dans le produit et la provenance du bois (pays, région et concession/exploitation forestière) ont été relevés au moyen de questionnaires. Si le fournisseur n'était qu'un maillon de la chaîne logistique, on lui a demandé de donner des indications précises sur son propre fournisseur. L'essai pilote a montré que les quantités de marchandises importées par les négociants en bois suisses, modestes en comparaison internationale, conduisent à ce que le bois soit plutôt rarement importé directement du pays de provenance: au contraire, le produit, qui transite bien souvent par un autre pays, passe inévitablement par plusieurs mains avant d'arriver en Suisse. Cette réalité complique le traçage du flux de marchandises. Mais l'essai pilote a aussi montré qu'il était généralement possible d'obtenir des informations sur l'espèce et le pays de provenance du bois. Par contre, obtenir des renseignements sur l'exploitation forestière qui a récolté le bois exige beaucoup d'efforts. En ce qui concerne le parquet, il est déjà difficile d'obtenir des informations pour les produits constitués de deux ou trois composants. Pour les bois sciés, on a constaté qu'il était plus difficile d'obtenir des informations lorsque les quantités livrées sont faibles et les fournisseurs nombreux. Pour ce qui est de l'obtention directe d'informations à la commande et à la livraison, on peut admettre qu'elle est plus facile que si l'on effectue un traçage après coup¹⁷.

Il faut relativiser les coûts évoqués du fait que notre principal partenaire commercial, l'UE, prévoit dans sa proposition de règlement l'obligation d'assurer la traçabilité du bois et des produits en bois. Comme plus de 80 % du bois qui arrive en Suisse passe par l'UE, la mise en œuvre de l'obligation de déclarer s'en trouvera beaucoup facilitée. Enfin, relevons qu'une période transitoire de douze mois est prévu, afin d'accorder suffisamment de temps aux entreprises pour s'adapter au nouveau droit.

Par ailleurs, plusieurs règles sont prévues, comme le relève le commentaire des art. 2 et 3, pour réduire le plus possible la charge grevant les entreprises concernées (indication «provenance inconnue», indication «bois mélangé», ne pas mentionner le nom scientifique et les trois espèces de bois ayant la plus grande part en masse dans le produit). En outre, l'al. 4 prévoit la possibilité de faire aussi figurer les informations ailleurs que sur le produit. Il dispose également que, pour alléger la charge administrative dans le cas d'une fabrication à l'unité ou en petite série, il est admis d'indiquer simplement sur un panneau placé dans l'entreprise, pour chaque espèce de bois, les pays de provenance sur la base des achats de l'année précédente.

Les producteurs étrangers pourraient être désavantagés, car la traçabilité est plus simple à assurer pour les produits en bois suisse. L'accès au marché pourrait être entravé notamment

¹⁷ Achim Schafer, Haute école spécialisée bernoise, Architecture, bois et génie civil, à Bienne, «Entwicklungen eines Beschaffungssystems zur Verifizierung von Ursprung und Legalität bei Holzprodukten».

pour les pays où ont lieu des coupes illégales de bois, généralement des pays émergents ou en développement.

Il faut également prendre en compte des coûts supplémentaires pour l'exécution (cf. ch. 3.1). On s'est penché sur la manière de réduire au minimum les coûts d'exécution en faisant jouer les synergies. A titre d'exemple, l'AFD contrôle aujourd'hui déjà les bois soumis au régime du permis en vertu de la CITES¹⁸. En outre, aux termes de l'art. 12 de l'ordonnance sur les produits de construction (OPCo)¹⁹, l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL) peut exiger de l'AFD des informations sur l'importation de produits de construction désignés avec précision. Or l'AFD ne peut intervenir comme organe d'exécution puisque le contrôle doit se dérouler en bout de chaîne et qu'aux termes de la LIC, cette tâche ne peut être dévolue à l'importateur. En cas de doute, l'Office vétérinaire fédéral peut lui aussi contrôler du bois et des produits en bois en Suisse, en application de la CITES. Toutefois, moins de 1 % des ouvrages en bois importés sont soumis au régime du permis prévu par cette convention. Pour bien des espèces, l'obligation du permis inscrite dans la CITES se limite aux pièces non transformées telles que les troncs, les lames ou les feuilles de placage. Par exemple, dès que les placages sont posés sur le produit, l'obligation du permis devient caduque. Aux termes de l'OPCo, l'OFCL est chargé de contrôler les produits de construction et de veiller au respect de la recommandation de la KBOB²⁰ publiée sous le titre «Achat de bois produit durablement». Or rares sont les contrôles effectués sur le marché en Suisse. Le SECO a confié l'exécution de la loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques²¹ au secteur privé. Dans ce contexte, le Bureau de prévention des accidents (bpa) contrôle la sécurité des produits dans le domaine hors entreprises, dont relèvent notamment les meubles en bois. Sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (Suva) effectue des contrôles dans les menuiseries (exécution de la loi sur l'assurance-accidents²²). Mais les prestations de la Suva comprennent la prévention, l'assurance et la réadaptation. Il n'y a donc pas, dans l'ensemble, de synergies importantes susceptibles d'être exploitées.

A ces coûts, il faut opposer l'utilité de fournir des informations objectives aux consommateurs. Comme mentionné précédemment, l'information contribue à promouvoir l'assise d'une consommation durable qui déploie des effets positifs sur l'environnement.

La nouvelle réglementation n'aura probablement aucune influence sur les emplois, ni sur l'attrait de la place économique, ni sur les investissements, ni sur les innovations en Suisse. En revanche, il y a de fortes chances que les modes de consommation évoluent: les consommateurs devraient privilégier davantage l'achat de bois provenant de pays proscrivant l'abattage illégal. Il y a lieu de penser que la certification va gagner en importance pour le bois provenant de pays dans lesquels l'exploitation illégale des forêts ne peut être exclue. De plus, comme l'obligation de déclarer fera grimper le prix du bois, certains consommateurs pourraient privilégier d'autres matériaux.

Rappelons enfin que le droit suisse pourra être adapté en temps utile si d'autres solutions viennent à être appliquées au niveau international, ce qui est conforme au texte de la motion, qui demande la prise en compte des développements internationaux en la matière.

¹⁸ RS 0.453

¹⁹ RS 933.01

²⁰ Conférence de coordination des services de la construction et des immeubles des maîtres d'ouvrage publics.

²¹ RS 819.1

²² RS 832.20

4. Aspects juridiques

4.1. Constitutionnalité et conformité aux lois

Comme l'objectif de la motion est d'assurer la transparence sur la nature et l'origine du bois vis-à-vis des consommateurs, la LIC est la base légale la plus appropriée pour l'ordonnance à introduire. Cette loi vise à encourager une information objective des consommatrices et des consommateurs (art. 1). Elle exige que la déclaration sur les biens soit indiquée sous une forme permettant les comparaisons, qu'elle figure dans la mesure où l'intérêt des consommateurs le justifie et qu'elle se limite aux caractéristiques essentielles des marchandises (art. 2). La LIC prévoit une réglementation non contraignante (*soft law*): selon l'art. 3 LIC, les déclarations sur les biens sont réglées, à titre principal, dans des conventions de droit privé conclues entre les milieux économiques et les organisations de consommateurs. Toutefois, si aucune entente n'est intervenue en temps utile, l'art. 4 LIC dispose qu'après avoir entendu les milieux économiques concernés et les organisations de consommateurs, le Conseil fédéral peut fixer la forme et le contenu de la déclaration par voie d'ordonnance.

L'espèce et la provenance du bois constituent les caractéristiques essentielles des marchandises considérées et, eu égard à la motion, il y a tout lieu d'admettre que l'intérêt des consommateurs justifie la nécessité de la déclaration. Si le débat sur l'obligation de déclarer pour le bois s'est engagé au Parlement au début des années 90²³, une convention volontaire a été mise en place en 2004, uniquement pour la branche des portes, dont la part de marché des bois tropicaux en Suisse s'élevait alors à 30 %. La consultation menée au printemps 2009 auprès des milieux intéressés a confirmé que ceux-ci n'étaient nullement disposés à conclure une convention de droit privé de portée nationale. La condition pour l'introduction par le Conseil fédéral d'une déclaration obligatoire fondée sur la LIC est donc remplie.

Relevons enfin qu'en créant une divergence par rapport au droit européen actuel, l'introduction de l'obligation de déclarer est en contradiction avec le principe selon lequel les produits qui sont légalement sur le marché dans l'UE peuvent aussi circuler librement en Suisse (principe «Cassis de Dijon» prévu par la loi fédérale révisée sur les entraves techniques au commerce LETC)²⁴). Pour que l'obligation de déclarer puisse déployer ses effets, le Conseil fédéral devrait prévoir une exception supplémentaire sur la base de l'art. 16a al. 2 lettre e de la LETC.

4.2. Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Une obligation de déclarer est une prescription technique relevant de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce²⁵. Par ailleurs, la Suisse s'est engagée, dans le cadre de l'accord de 1972 entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne²⁶, à n'introduire aucune nouvelle restriction quantitative à l'importation ni mesure d'effet équivalent dans les échanges entre l'UE et la Suisse. Si ces deux accords internationaux ne remettent pas en cause l'introduction de prescriptions nationales visant à protéger des intérêts publics, il y a compatibilité uniquement si les trois critères suivants sont remplis: *primo*, la mesure sert un intérêt public, *secundo*, elle ne constitue ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce international et, *tertio*, elle est proportionnée.

²³ Motion 92.3523 Simmen «Bois importés. Déclaration obligatoire», motion 97.3474 Eymann «Bois et produits à base de bois. Déclaration obligatoire», motion 99.3542 Eymann «Bois et produits en bois. Déclaration de provenance», motion 02.3587 Gysin «Bois et produits en bois. Déclaration générale de provenance», motion 05.3072 Gysin «Provenance du bois. Déclaration obligatoire».

²⁴ FF 2009 3983

²⁵ RS 0.632.20 annexe 1A.6

²⁶ RS 632.401

La déclaration obligatoire a pour fonction d'informer les consommateurs. Elle n'introduit pas de discrimination explicite, étant donné que l'obligation de déclarer s'applique à toutes les essences et indifféremment aux produits suisses et aux produits importés. Eu égard aux développements intervenus dans l'UE et aux Etats-Unis et à la volonté de mettre en place une obligation de déclarer la plus favorable possible à l'économie, le critère de la proportionnalité est également considéré comme rempli (cf. ch. 3.3). Pour examiner la compatibilité avec les obligations internationales, les nouvelles prescriptions techniques sont notifiées, parallèlement à la procédure d'audition, conformément à l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce et à la Convention instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE)²⁷.

²⁷ RS 0.632.20 annexe H