



**Green
Development
Advocates**

For a Green Congo Basin

**LA DELIVRANCE DES CERTIFICATS DE LEGALITE AUX UNITES DE
TRANSFORMATIONS : LA CHARRUE AVANT LES BŒUFS ?**

Analyse juridique de la légalité des premiers certificats de légalité

Par :

Aristide CHACGOM

Septembre 2017

INTRODUCTION

Dans le cadre de la lutte contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce qui y est associé, le Cameroun et l'Union européenne (UE) se sont engagés à négocier et à conclure un Accord de Partenariat Volontaire (APV) conformément au plan d'action de l'UE portant sur l'Application des Règlements Forestières, la Gouvernance et les Echanges commerciaux¹.

L'APV ambitionne de fournir à terme un cadre juridique visant à assurer que tous les bois et produits dérivés du Cameroun en direction de l'UE ont été légalement produits ou acquis². Il est centré sur la mise en place d'un régime d'autorisation FLEGT entre les deux parties qui correspond à l'instauration d'un ensemble d'exigences et de procédures ayant pour but de vérifier et d'attester, au moyen d'autorisation FLEGT, que les bois et les produits dérivés expédiés vers l'Union Européenne sont produits et acquis légalement³.

Le régime d'autorisation FLEGT s'adosse sur la mise en place du Système de Vérification de la légalité qui comprend des contrôles de conformité afin de fournir l'assurance que les bois et produits dérivés destinés à l'exportation vers l'UE ont été légalement produit ou acquis et que les autorisations FLEGT n'ont pas été délivrées pour les expéditions de bois qui n'ont pas été produit ou acquis légalement, ou dont l'origine est inconnue. Ce système comprend aussi des procédures visant à assurer que du bois d'origine illégale ou inconnue n'entre dans la chaîne d'approvisionnement⁴. Il est par conséquent constitué de deux éléments fondamentaux : le système de vérification de la légalité et le certificat de légalité.

L'Annexe IX⁵ de l'Accord liste un certain nombre d'activités et sous activités ainsi que des échéances pour faciliter la mise en œuvre de l'APV. La phase préparatoire d'une durée de trois ans (2010-2013) devait déboucher en 2013 sur la délivrance des

¹ Les négociations formelles pour la signature d'un APV Cameroun-Union Européenne débutent en 2007, suivi en 2010 par la signature proprement dite qui est entré en vigueur en décembre 2011 après ratification et notification des deux Parties.

² Voir article 2 de l'APV Cameroun-UE

³ Article 4, alinéa 1 de l'APV Cameroun-UE

⁴ Article 9, alinéa 1 de l'APV-Cameroun-UE

⁵ Il s'agit de: 1.Sensibilisation et information des acteurs et Public; 2.Promotion des produits "FLEGT Cameroun" sur le marché de l'Union; 3.Arrangements institutionnels; 4.Renforcement des capacités; 5.Réforme du cadre juridique; 6.Amélioration du système national de Contrôle; 7.Mise en place du système de traçabilité; 8.Mise en place du système de vérification de la légalité; 9.La mise en place du système de délivrance des autorisations FLEGT; 10.Audits indépendants du système; 11.Suivi du marché intérieur du bois (MIB); 12.Industrialisation et la commercialisation ; 13.Suivi des impacts de l'APV; 14.Recherche des financements supplémentaires

premières Licences/Autorisations FLEGT⁶. Mais, 4 ans plus tard après la date de délivrance initialement envisagée, aucune autorisation n'a encore été délivrée.

Depuis 2016 le Ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) du Cameroun semble avoir fait un pas supplémentaire dans l'attribution des premières autorisations FLEGT en délivrant les premiers certificats de légalité. Le certificat de légalité est une pièce exigée pour la délivrance d'une autorisation FLEGT permettant d'attester de l'exercice légal des activités effectuées par un opérateur forestier dans le cadre d'un titre ou d'un permis d'exploitation ou dans une unité de transformation du bois.

Ainsi, 15 sociétés forestières et 25 forêts communautaires ont fait des demandes d'obtention des certificats de légalité. Après vérification par l'administration des forêts, 15 certificats de légalité ont été délivrés à 13 sociétés pour leurs unités de transformation des bois (UTB).

La délivrance de ces certificats de légalité aux UTB est pour le moins curieux. En effet, les UTB sont des entreprises qui ont vocation à transformer les bois issus de l'exploitation des titres forestiers qui sont leurs sources d'approvisionnement. Comment comprendre qu'un certificat de légalité soit délivré à une entreprise de transformation alors qu'aucun titre forestier ne l'a encore reçu ? Autrement dit, peut-on délivrer un certificat de légalité à une entreprise de transformation du bois alors que l'origine du bois qu'elle transforme n'est pas certifiée ?

Cette interrogation nous amène à poser le problème de la légalité de ces certificats de légalité.

Comme nous le verrons le certificat de légalité est fondé sur la définition de la légalité du bois contenu dans l'APV, qui a donné lieu à l'élaboration des grilles de légalité devant servir à vérifier la conformité du fonctionnement par rapport aux dispositions légales des entités forestières⁷ actives au Cameroun, ainsi que celle des produits qui en sont issus.

I- DEFINITION DE LA LEGALITE DU BOIS

Un des points centraux lors des négociations de l'APV du Cameroun-Union européenne fût la définition de la légalité des produits forestiers. Cette définition de la légalité était capitale dans le processus qui devait être mis en place pour distinguer les bois et produits dérivés d'origine légale des produits illégaux. De façon consensuelle les parties prenantes conviennent que la légalité des produits forestiers doit se fonder

⁶ Les Parties à l'Accord avaient convenues que les premières autorisations FLEGT seraient délivrées à partir de mars 2013

⁷ "Entité forestière": personne physique ou morale, communauté, Commune détentrices d'une source légale de production, d'acquisition ou de transformation des bois et produits dérivés.

sur le respect des textes de lois et règlements nationaux et des instruments juridiques internationaux dûment ratifiés dont l'application est nécessaire pour garantir la viabilité de la gestion forestière par l'entreprise productrice et/ou exportatrice, ses fournisseurs et ses sous-traitants, au nom du propriétaire de la forêt (l'Etat, la Commune, un propriétaire privé ou une communauté). Ainsi, « est réputé bois légal, tout bois provenant ou issu d'un ou de plusieurs processus de production ou d'acquisition, totalement conformes à l'ensemble des critères issus des textes de lois et règlements en vigueur au Cameroun et applicables au secteur forestier, et vérifié/contrôlé comme tel"⁸.

Sur la base de cette définition, le Cameroun a élaboré un ensemble de grille de légalité, huit au total, permettant de vérifier la légalité du fonctionnement et des activités forestières des entités forestières actives au Cameroun, ainsi que celle des produits qui en sont issus. Chaque grille est construite de façon à faire apparaître clairement les exigences légales spécifiques associées à chacun des modes d'approvisionnement prévus par la législation camerounaise.

Les grilles de légalité sont constituées de critères, indicateurs et vérificateurs. L'appréciation de la conformité des indicateurs se fait sur la base des vérificateurs. Pour qu'un indicateur soit "conforme", tous les vérificateurs qui lui sont associés doivent au préalable être jugés conformes. La conformité du vérificateur s'appuie sur la disponibilité des documents techniques délivrés par les différentes administrations, prévus par les textes réglementaires et consultables, pour la plupart, dans la base de données centrale du ministère en charge des forêts (Système informatique de gestion de l'information forestière de seconde génération – SIGIF II). Une fois que tous les vérificateurs sont jugés conformes il est délivré au requérant un certificat de légalité.

II- PRESENTATION DE LA GRILLE DE LEGALITE 8 SUR LES UNITES DE TRANSFORMATION DE BOIS

Contrairement aux autres grilles de légalité qui sont construites autour de cinq critères communs traitant des aspects administratifs et juridiques, de l'exploitation et de l'aménagement forestiers, du transport, des aspects sociaux, des aspects environnementaux, la grille de légalité des unités de transformation de bois (UTB) n'en compte que quatre. Il s'agit : critère 1 L'entité transformatrice est juridiquement habilitée ; Critère 2 : L'entité transformatrice s'approvisionne en bois d'origine légale et respecte ses obligations en matière de transport des bois ; Critère 3 : L'entité transformatrice respecte ses obligations en matière sociale ; Critère 4 : L'entité transformatrice respecte ses obligations en matière de protection de l'environnement.

⁸ Voir l'APV signé.

- ✚ Critère 1 L'entité formatrice est juridiquement habilitée : ce critère vise à s'assurer que l'UTB est en règle sur le plan administratif et juridique. Il s'agit de vérifier notamment son existence légale c'est-à-dire si l'entreprise existe juridiquement et est enregistrée en qualité d'UTB, ne fait l'objet d'aucune suspension et est à jour de vis-à-vis du fisc.
- ✚ Critère 2 L'entité formatrice s'approvisionne en bois d'origine légale et respecte ses obligations en matière de transport des bois. Ce critère vise à s'assurer que le bois qui entre en entreprise pour être transformé ait été récolté légalement, et transporté en total respect des lois en vigueur en la matière.
- ✚ Critère 3 L'entité formatrice respecte ses obligations en matière sociale. Ici l'UTB doit apporter la preuve qu'elle respecte ses obligations en rapport avec le code du travail et les conventions collectives du secteur bois en lien avec les droits et obligations du travailleur.
- ✚ Critère 4 L'entité formatrice respecte ses obligations en matière de protection de l'environnement. Ce critère tend à s'assurer que l'UTB respecte les dispositions en matière environnementale.

Le certificat de légalité n'est délivré aux UTB que lorsque tous les vérificateurs de tous les critères et indicateurs sont conformes.

III- DE LA LEGALITE DES CERTIFICATS DE LEGALITE DES UTB

La délivrance d'un certificat de légalité à une UTB est conditionnée par la conformité des tous les vérificateurs contenus dans la grille de légalité et attesté par les documents administratifs y afférent. L'ensemble de la grille compte environ 36 vérificateurs. S'il est vrai que les vérificateurs des critères 1, 3 et 4 peuvent être jugés conformes au regard de leur disponibilité, il reste que les vérificateurs du critère deux restent problématiques. En effet, comme nous l'avons précédemment évoqué le critère 2 vise à s'assurer que le bois qui entre en entreprise pour être transformé ait été récolté légalement, et transporté en total respect des lois en vigueur en la matière. Parmi les documents prévus et contenus dans la grille permettant d'attester de la légalité du bois transformé par l'UTB est le certificat de légalité du (des) fournisseur(s). Or, aucun certificat de légalité pour le moment n'est encore délivré à aucun titre forestier. Les grilles de légalité fonctionnent selon la loi du tout ou rien. En d'autres termes, un vérificateur non conforme bloque la grille et empêche le SIGIF de délivrer le certificat de légalité. Quel document administratif a ainsi permis au MINFOF de valider ce vérificateur ?

Il est difficile de répondre à cette question.

La conformité du vérificateur s'appuie sur la disponibilité des documents techniques délivrés par les différentes administrations, prévus par les textes réglementaires et consultables, pour la plupart, dans la base de données centrale du ministère en charge des forêts (Système informatique de gestion de l'information forestière de seconde génération – SIGIF II).

Le SIGIF n'étant pas encore opérationnel le MINFOF à de toute vraisemblance procédé à une délivrance manuel des certificats de légalité des UTB. Même dans ce cas l'exigence de la disponibilité des différents documents légaux exigés n'es pas exclus.

Dans l'hypothèse où l'on admettrait que le MINFOF se soit fondé sur les certificats privés comme FSC et OLB il reste que l'article 3 de la Décision N° 0016/MINFOF/SG/DF du 20 janvier portant reconnaissance des référentiels de certification privée de légalité et de gestion forestière stipule : « pour prétendre à la délivrance du certificat de légalité FLEGT, les bénéficiaires des certificats privés de légalité ou de gestion forestière durable délivrés par Bureau Veritas, doivent satisfaire aux exigences des normes forestières, environnementales, sociales et fiscales ». Les certifications privées ne confèrent pas ipso facto le certificat de légalité mais simplifie plutôt son obtention.

Par conséquent, on peut affirmer que les certificats de légalité des UTB restent problématiques. Une des exigences forestières ici n'est autre que la preuve de l'origine légale du bois transformé qui pour le moment fait défaut.