

Note de Greenpeace France sur les apports de la notion d'indépendance fonctionnelle en droit français dans la mise en œuvre du "RBUE"<sup>1</sup> et la perspective du règlement "déforestation" de décembre 2022

Mars 2023

La notion d'indépendance étroitement corrélée à celle des pouvoirs et des ressources fait l'objet de précisions supplémentaires dans le règlement déforestation (1). Ces exigences posées, une attention particulière sera portée à la notion d'indépendance fonctionnelle concernant les évaluations environnementales et aux conclusions qui peuvent être tirées pour le règlement déforestation (2). Enfin, un retour d'expérience sur l'application du RBUE sera rapidement dressé et quelques recommandations seront dressées pour le règlement déforestation (3).

### **1. Article 13 §4 du règlement déforestation : les pouvoirs, ressources et une indépendance fonctionnelle de l'autorité compétente**

L'article 13.4 du nouveau [règlement 2021/0366\(COD\)](#) adopté le 21 décembre 2022 dispose que les Etats membres de l'Union européenne "veillent à ce que les autorités compétentes disposent **de pouvoirs, d'une indépendance fonctionnelle et de ressources suffisantes pour s'acquitter des obligations** énoncées au chapitre 3 du règlement".

#### **1.1. L'attribution formelle de pouvoirs adéquats:**

Le fait que les États membres n'adoptent pas de mesures juridiques claires et adéquates pour conférer aux autorités compétentes le pouvoir d'effectuer des contrôles, d'exiger des opérateurs et des commerçants qu'ils prennent des mesures immédiates ou correctives, de coopérer avec d'autres autorités chargées de l'application du RDUE et d'adopter des mesures provisoires, rendrait l'application du règlement pratiquement impossible. En effet, les opérateurs et les commerçants pourraient systématiquement contester la validité des actes des autorités compétentes au motif qu'ils ont été effectués sans base juridique appropriée<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Règlement sur le Bois de l'Union Européenne du 20 octobre 2010 (n°995/2010)

<sup>2</sup> Un tel manquement constituerait également une violation des obligations incombant aux États membres en vertu du règlement (que la Commission pourrait vérifier sans difficulté) et les exposerait à une procédure d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE.

## 1.2. L'allocation de ressources au titre des obligations du règlement

Les obligations des Etats membres au titre du règlement déforestation sont nombreuses, ils doivent notamment :

- Assurer des contrôles portant sur 1 et 9% du volume total des opérateurs (art. 14§ 10 et §10ter) et concerner au moins 9% des produits issus de pays à risques (art. 10bis).
- Contrôler également sur la base des informations pertinentes supplémentaires (art. 14§11).
- Réaliser des contrôles conformément aux exigences de l'art. 15 ;
- Assurer une surveillance permanente sur les modifications de configurations dans les échanges (art. 13 §3);
- Etablir les plans annuels de contrôles (art. 14§3);
- Prendre des mesures immédiates sur les produits à risque élevé de non-conformité (art.14 bis);
- Alerter les autorités des autres Etats membres s'ils risquent d'être affectés;
- Adopter des mesures provisoire et sanctions (art. 21 et 22).

## 1.3. L'indépendance fonctionnelle

La pleine efficacité et l'application correcte du règlement déforestation supposent que l'autonomie institutionnelle dont les Etats membres bénéficient s'exerce dans le respect des objectifs et obligations du règlement<sup>3</sup>.

La CJUE a déjà estimé que, en ce qui concerne les organismes publics, l'"indépendance", dans son sens normal, "se réfère habituellement à un statut qui garantit que l'organisme en question est en mesure d'agir en toute liberté vis-à-vis des organismes à l'égard desquels son indépendance doit être assurée, à l'abri de toute instruction ou pression"<sup>4</sup>.

Plusieurs exemples peuvent être cités sur la notion d'indépendance en droit de l'Union européenne :

- ⇒ Autorités de régulation de l'énergie : d'après les directives sur l'électricité<sup>5</sup> et le gaz<sup>6</sup>, l'autorité de régulation dans ces secteurs doit avoir une existence juridique distincte et un fonctionnement indépendant de toute autre entité publique ou privée. Ses membres doivent être indépendants de tout intérêt commercial et qu'ils ne doivent avoir aucune instruction ni du gouvernement ni d'entités publiques ou privées.

---

<sup>3</sup> Voir notamment : arrêt du 11 juin 2020 de la CJUE dans l'affaire C-378/19, *Le président de la République slovaque*, paragraphes 36-40.

<sup>4</sup> Ibid § 32 et l'arrêt du 13 juin 2018 dans l'affaire C-530/16, *Commission/Pologne*, point 67

<sup>5</sup> Directive 2009/72/CE art. 35§4.

<sup>6</sup> Directive 2009/73/CE art. 39 (4).

- ⇒ Organisme d'enquête sur le secteur ferroviaire<sup>7</sup> : de la même manière la Cour de justice de l'UE a considéré que l'organisme d'enquête sur les accidents ferroviaires peut avoir un budget relevant d'un département ministériel à condition de bénéficier d'un accès indépendant aux ressources financières pour exercer ses missions<sup>8</sup>.
- ⇒ Autorités de contrôle sur les données personnelles<sup>9</sup> : elles doivent jouir d'une indépendance qui leur permet d'exercer leurs fonctions à l'abri de toute influence extérieure, directe ou indirecte, susceptible d'influer sur leurs décisions<sup>10</sup>, ce qui exclut des liens hiérarchiques entre l'organe de contrôle et la Chancellerie fédérale ou la présence au sein de l'organe de contrôle de fonctionnaires de la Chancellerie fédérale.
- ⇒ Autorités d'évaluation environnementale : l'autorité en charge de l'évaluation environnementale d'un plan ou d'un programme doit être distincte dans ses fonctions de l'autorité en charge de la décision sur ledit plan ou programme, et cette autorité peut être une entité administrative interne à l'autorité décisionnaire dans le seul cas où il existait une autonomie dont découle une séparation matérielle<sup>11</sup>.

Il ressort de ce qui précède que les Etats membres doivent permettre aux autorités compétentes de fonctionner correctement en garantissant:

- L'attribution formelle de pouvoirs adéquats leur permettant de superviser, de contrôler et de réglementer les activités des opérateurs et commerçants ;
- L'allocation de ressources au titre des obligations du règlement ;
- La définition des règles visant à garantir et à protéger l'autonomie des autorités compétentes et l'absence de conflits d'intérêts vis-à-vis des décideurs politiques, d'une part, et des opérateurs et négociants, d'autre part (indépendance fonctionnelle).

S'il est en effet concevable que les gouvernements nationaux poursuivent, en tant qu'objectif politique légitime, la promotion d'intérêts spécifiques qu'ils jugent conformes à leurs opinions politiques, cette promotion peut logiquement entrer en conflit avec les objectifs poursuivis par les autorités de régulation. L'indépendance de ces autorités constitue une garantie fondamentale pour la réussite de leur mission.

<sup>7</sup> Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire, art. 22§1.

<sup>8</sup> Arrêt du 13 juin 2018 dans l'affaire C-530/16, *Commission/Pologne*, point 86.

<sup>9</sup> Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO L 281 du 23.11.1995, p. 31-50).

<sup>10</sup> Arrêt du 16 octobre 2012 dans l'affaire C-614/10, *Commission c. Autriche*, paragraphe 41.

<sup>11</sup> CJUE, 20 oct. 2011, aff. C-474/10, *Seaport* : Europe 2011, comm. 483, obs. S. Roset ; Rev. jur. env. avr. 2012, p. 283, n° 2, comm. O. Vidal

Cette exigence de l'article 13§4 a notamment pour ambition d'éviter de réitérer l'expérience de l'application très insuffisante du [règlement 995/10](#) sur le bois. Il ressort en effet des bilans de la Commission européenne, que les manques de moyens et d'indépendance dans la réalisation des contrôles constituent un problème majeur dans l'application du RBUE<sup>12</sup>. Les autorités compétentes ont généralement été intégrées dans les ministères de l'agriculture ou de l'environnement des États membres (à l'exception notable des Pays-Bas, qui ont confié cette tâche à l'autorité chargée de la sécurité des denrées alimentaires et des produits de consommation).

L'article 13 § 3 du RUE avait identifié – mais sans aller jusqu'à consacrer une exigence d'indépendance – ces risques puisqu'il précisait que si les États membres et la Commission peuvent fournir "*une assistance technique et autre et des orientations aux exploitants*" pour faciliter le respect des exigences du RBUE, "*l'assistance est fournie d'une manière qui évite de compromettre les responsabilités des autorités compétentes et qui préserve leur indépendance*".

Cette disposition reconnaît et souligne le risque inhérent que les actions, les initiatives ou même les politiques adoptées par les États membres pour aider les opérateurs à se mettre en conformité puissent entraver l'application effective du règlement. Cependant, le RBUE n'exige pas expressément des États membres qu'ils veillent à ce que les autorités compétentes soient suffisamment indépendantes des intérêts des opérateurs et des négociants et des autres branches des administrations nationales. L'article 13§4 du règlement déforestation va donc bien au-delà du RBUE en consacrant la notion d'indépendance fonctionnelle comme exigence sine qua non du respect du règlement par les États membres.

---

<sup>12</sup> Voir par exemple ce bilan de 2016 où la Commission énonce "*Dans de nombreux cas, les ressources financières consacrées aux contrôles des opérateurs semblent démesurément faibles par rapport au nombre d'opérateurs dans ces pays (...)*" <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0074&from=FR> ; voir également le bilan de 2021 sur 10 ans qui mentionne ces difficultés de ressources: [https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-11/SWD\\_2021\\_328\\_1\\_EN\\_bilan\\_qualite\\_part1\\_v2.pdf](https://environment.ec.europa.eu/system/files/2021-11/SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf) (p.23 notamment). On comprend également des bilans que la Commission a des difficultés à avoir une vision très claire des moyens déployés par les États membres par défaut d'informations transmises par ces derniers (ci-dessus, le rapport de 2021; voir également p.23 rapport de 2018 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0668&from=EN> ).

## 2. En France : enseignements à tirer de la notion d'indépendance fonctionnelle au regard de jurisprudences européennes et françaises

### 2.1. La notion d'indépendance fonctionnelle dans les décisions du Conseil d'Etat sur l'indépendance des autorités environnementales

La jurisprudence *Seaport* va nous intéresser dans les prérequis nécessaires à l'Autorité compétente et plus largement aux contrôles relatifs au règlement du 21 décembre 2022. Tout d'abord, la déclinaison de cet arrêt a généré en France de nombreuses décisions qui concernent pour certaines les mêmes services des préfectures régionales qui sont mobilisés dans les contrôles RBUE (préfet de région, Draaf et Dreal). Les arrêts du Conseil d'Etat et la nouvelle législation ont témoigné des difficultés d'indépendance et de ressources de ces services.

En effet, suite à cette décision européenne, la plus haute juridiction administrative française, le Conseil d'Etat, a, dans plusieurs décisions<sup>13</sup>, constaté que l'exigence d'indépendance fonctionnelle n'était pas remplie lorsque le préfet de région était à la fois l'auteur de l'avis rendu en qualité d'autorité environnementale et l'autorité compétente ayant délivré les permis et décisions attaqués. Le Conseil d'Etat introduit toutefois une possibilité pour cette même direction de cumuler les deux casquettes (autorisation et avis environnemental) si le service ayant préparé l'avis environnemental est celui relevant de l'article R.122-21 du code de l'environnement, lequel vient en appui de la mission régionale d'autorité environnementale (MRAE). Cette précision est cohérente avec la décision [CE 6 déc. 2017 AFNE](#)<sup>14</sup>, considérant le service régional de la MRAE comme indépendant<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Voir par exemple : décision n°[425451](#) ; que cette règle, issue de la directive du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, ne faisait "pas obstacle à ce que l'autorité publique compétente pour autoriser un projet ou en assurer la maîtrise d'ouvrage soit en même temps chargée de la consultation en matière environnementale", il a néanmoins souligné qu'elle impose que, "dans une telle situation, une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de cette autorité, de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, disposant d'une autonomie réelle qui implique notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, soit en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée et de donner un avis objectif sur le projet concerné" (CE, 28 octobre 2021, *Commune de Pellevoisin et autres*, req. n° 442828)

<sup>14</sup> Voir également : les décisions [442607](#) et [427145](#)

<sup>15</sup> « 12. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que, d'une part, la mission régionale d'autorité environnementale est une entité administrative de l'Etat, dont les membres sont nommés à raison de leurs compétence en matière d'environnement et de leur connaissance spécifique des enjeux environnementaux de la région concernée, séparée de l'autorité compétente pour autoriser un projet ou en assurer la maîtrise d'ouvrage ou de l'autorité en charge de l'élaboration d'un plan ou programme ou d'un document d'urbanisme et qui dispose d'une liberté de décision pour exercer sa mission consultative d'autorité environnementale ; que, d'autre part, si elle s'appuie à cette fin sur le " service régional chargé de l'environnement (appui à la mission régionale d'autorité environnementale) " pour l'instruction des demandes d'avis, constitué, en vertu des articles 1er et 2 du décret du 27 février 2009 précité, au sein de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, qui exerce ses missions sous l'autorité du préfet de région, il résulte des dispositions précitées que le service ainsi spécialement désigné pour l'appui à la mission régionale d'autorité environnementale doit disposer de moyens humains et administratifs dédiés à cette mission ; qu'enfin, il résulte également

La notion d'indépendance fonctionnelle est entendue *in extenso* par le Conseil d'Etat dans le sens où l'indépendance fonctionnelle comprend également l'indépendance de fonctionnement<sup>16</sup>.

Il ressort de ce qui précède que :

- Les mêmes services ne peuvent instruire des autorisations et délivrer des avis environnementaux ;
- Le fait que les services d'autorisation et d'avis environnemental soient placés sous la même autorité hiérarchique est sans incidence si la démonstration d'une autonomie de moyens et financier est démontrée dans leur mission d'évaluation environnementale.

Le législateur a consacré les enseignements tirés de la jurisprudence *Seaport* dans la loi du 8 novembre 2019 ([L. n° 2019-1147, 8 nov. 2019 relative à l'énergie et au climat](#) : JO 9 nov. 2019, texte n° 1) en précisant dans l'[article L. 122-1, V bis du Code de l'environnement](#) que *"l'autorité en charge de l'examen au cas par cas et l'autorité environnementale ne doivent pas se trouver dans une position donnant lieu à un conflit d'intérêts. À cet effet, ne peut être désignée comme autorité en charge de l'examen au cas par cas ou comme autorité environnementale une autorité dont les services ou les établissements publics relevant de sa tutelle sont chargés de l'élaboration du projet ou assurent sa maîtrise d'ouvrage"*.

Depuis l'entrée en vigueur de ce texte, le rôle de l'autorité environnementale ne peut plus être endossé que par trois autorités distinctes et non plus quatre. Le préfet de région a donc été évincé de la liste des autorités pouvant être sollicitées au titre d'un projet et l'on retrouve désormais les trois autorités que sont le ministre chargé de l'environnement, la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et enfin la Mission régionale d'autorité environnementale de ce même CGEDD<sup>17</sup>.

---

des dispositions précitées que ce service est placé sous l'autorité fonctionnelle du président de la mission régionale d'autorité environnementale pour l'exercice de cette mission ; (...)

<sup>16</sup> « *Eu égard à l'interprétation des dispositions de l'article 6 de la directive du 27 juin 2001 donnée par la Cour de justice de l'Union européenne dans son arrêt rendu le 20 octobre 2011 dans l'affaire C-474/10, et à la finalité identique des dispositions des deux directives relatives au rôle " des autorités susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement "*, il résulte clairement des dispositions de l'article 6 de la directive du 13 décembre 2011 que, si elles ne font pas obstacle à ce que l'autorité publique compétente pour autoriser un projet ou en assurer la maîtrise d'ouvrage soit en même temps chargée de la consultation en matière environnementale, elles imposent cependant que, dans une telle situation, une séparation fonctionnelle soit organisée au sein de cette autorité, de manière à ce qu'une entité administrative, interne à celle-ci, dispose d'une autonomie réelle, impliquant notamment qu'elle soit pourvue de moyens administratifs et humains qui lui sont propres, et soit ainsi en mesure de remplir la mission de consultation qui lui est confiée et de donner un avis objectif sur le projet concerné » (considérant 5, Conseil d'État, 6ème - 1ère chambres réunies, 06/12/2017, 400559)

<sup>17</sup> Le Conseil d'Etat considère que, conformément aux dispositions de l'article R. 122-3 du Code de l'environnement, issues du décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020, le préfet de région peut toujours être

## **2.2. La double mission de l'autorité compétente l'évaluation des risques de non-conformité ayant une finalité environnementale et la régulation**

Contrairement aux procédures visées ci-dessus où il s'agit d'une étape administrative unique, celle de l'autorisation d'un projet comprenant une autorisation environnementale, les contrôles sur le RBUE interviennent à une étape ultérieure, indépendante de l'autorisation de fonctionnement initiale des entreprises concernées par l'application du RBUE.

Toutefois, une vigilance particulière doit être portée sur la nécessaire indépendance de cette mission de contrôle des services préfectoraux et plus largement sur la mission d'application du RBUE de l'autorité compétente.

Il ressort de ce qui précède que la fonction des services préfectoraux agissant en qualité d'autorité environnementale et consistant à « valider ou non » un projet/ plan/ programme sur le plan environnemental s'exerce de manière autonome et donc la plus impartiale possible.

Si ces contrôles sur le bois illégal interviennent de manière isolée, il n'en demeure pas moins qu'ils sont relatifs à des risques d'atteintes graves à l'environnement. L'objet du règlement demeure la lutte contre ces atteintes. Seuls ces contrôles permettent d'évaluer les risques d'impacts environnementaux d'une entreprise du fait du caractère à risques et peu contrôlé de sa chaîne d'approvisionnement.

Les contrôles relatifs au RBUE n'évaluent pas directement l'impact environnemental des importations mais portent sur le respect, par chaque opérateur, des dispositions de l'article 4 ou du paragraphe 1 de l'article 6 du règlement (UE) n° 995/2010, c'est-à-dire sur le contenu, l'utilisation, le maintien et l'évaluation régulière des SDR mis en œuvre par les opérateurs. Ce faisant, ils évaluent, notamment, si l'entreprise procède bien à l'évaluation du risque que du bois issu d'une récolte illégale ou que des produits dérivés provenant de ce bois soient mis sur le marché, ainsi qu'à l'adoption de mesures et de procédures d'atténuation suffisantes, permettant de réduire effectivement le plus possible ledit risque. L'enjeu de ces contrôles demeure donc une volonté de réguler les risques d'atteintes graves à l'environnement. Le niveau de

---

désigné comme autorité compétente pour décider, en amont, dans le cadre d'un examen au cas par cas, de soumettre un projet à évaluation environnementale, avant d'autoriser, en aval, le projet concerné, sous réserve toutefois qu'il confie sans délai cet examen à la Mission régionale d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable de la région sur laquelle le projet doit être réalisé, s'il estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts (en ce sens : CE, 16 février 2022, *France Nature Environnement*, req. n° 442607, aux Tables).

conformité de l'entreprise au RBUE – le seul qui est mesuré – fait varier le niveau d'atteinte à l'environnement.

Un parallèle pourrait donc être établi entre ces contrôles et la finalité d'une évaluation environnementale. Ces contrôles aboutissent à l'établissement d'un rapport qui compte tenu de ses finalités peut être rapproché des avis des autorités environnementales (rapport de contrôle déclarant conforme ou non l'analyse de risques de l'entreprise) des services placés sous l'autorité hiérarchique du préfet de région dont les conséquences peuvent être, non pas l'absence d'autorisation, mais des sanctions portant sur la conformité ou non à un règlement sur la déforestation. Contrairement au domaine des ICPE où les contrôles postérieurs aux autorisations portent sur des sujets qui ont fait partie de l'évaluation environnementale initiale (lors de la procédure d'autorisation), l'objet des contrôles sur le RBUE n'a jamais été évalué ou apprécié avant ces contrôles. Il s'agit en pratique du seul "contrôle environnemental" effectué par le préfet de région (*a fortiori* s'agissant de contrôles qui ne sont pas diligentés d'une année sur l'autre).

Il ressort de ce qui précède que :

- Les garanties d'indépendance des contrôles opérés dans le cadre du RBUE devraient donc être particulièrement fortes compte tenu du fait qu'il s'agisse de la seule et unique évaluation des risques environnementaux.
- Compte tenu du cumul de moyens d'actions de l'autorité compétente (**voir 1.2.** et jurisprudences **1.3.**) – en particulier ses missions de surveillance, de contrôle et de décisions propres – l'autorité compétente se rapproche fortement des autorités administratives indépendantes ayant la charge de piloter avec impartialité et efficacité un secteur d'activité marqué par une réelle technicité.

Ces deux qualités cumulées – à la fois d'évaluation d'une conformité avec une finalité environnementale d'une part et d'autre part une régulation du secteur d'activités – justifient un niveau particulièrement élevé d'indépendance des autorités compétentes dans le cadre du règlement déforestation. Le retour d'expérience sur les contrôles opérés par les services préfectoraux français jette un doute légitime sur l'absence de sérieux et d'indépendance de ces contrôles.



### **3. Notion d'indépendance fonctionnelle: les enseignements à tirer pour le contrôle du RBUE et du futur règlement déforestation**

Concrètement, aujourd'hui plusieurs indicateurs permettent de douter de l'indépendance fonctionnelle suffisante des autorités en charge des contrôles sur le RBUE. Il s'agit notamment de:

- l'autorité hiérarchique naturelle du préfet de région - lui même placé sous l'autorité du Ministère de l'agriculture - sur les Draaf qui opèrent les contrôles, avec un risque d'influence politique et d'absence d'objectivité étayé par deux autres constats (ci-dessous : );
- l'absence de moyens humains et financiers déployés pour ces contrôles;
- l'absence de transparence du ministère de l'agriculture et de ses services régionaux sur les contrôles réalisés.

Il est rappelé que l'autorisation de fonctionnement des opérateurs délivrée par les services préfectoraux ne porte pas sur le système de diligence raisonnable et donc la façon dont l'entreprise se prémunit contre les risques d'importation du bois illégal. Il y a donc une forte différence avec les jurisprudences développées supra (2.). Toutefois, les contrôles sur les risques d'importation de bois illégal n'ont pas d'équivalent sur d'autres secteurs industriels. Les ICPE<sup>18</sup> sont, à la différence des opérateurs soumis au RBUE, contrôlées également par l'Administration mais sur la base de leur autorisation de fonctionnement. Or, les contrôles sur le RBUE revêtent un caractère nouveau par rapport au dossier d'autorisation et une nature environnementale puisqu'il s'agit d'évaluer la conformité de l'entreprise à une réglementation environnementale. En cela, le parallèle avec l'évaluation environnementale pourra être dressé comme élément de contexte pour apprécier l'importance des notions d'indépendance et de ressources sur ces contrôles.

#### **3.1. Rappel du fonctionnement des contrôles du RBUE en droit français**

L'article 76 II de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 dispose que sont habilités à contrôler et surveiller le respect du RBUE ainsi que rechercher et constater les infractions administratives relatives à ce règlement :

- les agents des services de l'Etat chargés des forêts, commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet ;
- les inspecteurs de l'environnement mentionnés à l'article L. 172-1 du même code.

---

<sup>18</sup> "Installations classées pour la protection de l'environnement" dont font partie de nombreuses installations industrielles, dont par exemple les fermes-usines.

L'article 9 du décret 2015-665 du 10 juin 2015 a désigné le préfet de région comme l'autorité administrative pouvant prendre des mesures provisoires qu'elle juge utiles et mettre en demeure l'opérateur (article 76 II), si un manquement est constaté par ces agents administratifs. Le préfet de région peut également prononcer des sanctions administratives, comme la suspension de fonctionnement de l'entreprise ou d'exercice de ses activités occasion du manquement, ainsi que les mesures conservatoires nécessaires. Enfin, il peut également ordonner le paiement d'amendes et ou d'astreintes administratives.

Nb : le fait que cette police administrative (qui a pour finalité le respect de l'ordre public) relative au RBUE soit placée au sein de la préfecture régionale déroge à la règle selon laquelle le préfet de département demeure en principe seul compétent dans ses missions de police. En effet, le préfet de région « *a autorité sur les préfets de départements* » sauf dans certains domaines : les contrôles des structures et collectivités publiques, l'ordre public, la sécurité des personnes, la sécurité nationale, l'entrée et le séjour des étrangers<sup>19</sup>. Le contrôle et les sanctions administratives concernant les ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement) relèvent par exemple du préfet de département.

Plus précisément :

- ce sont les agents administratifs des DRAAF (directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt) qui sont habilités par le ministère de l'agriculture à contrôler les exploitants et scieurs forestiers.
- le ministère de l'environnement vient en appui technique au ministère de l'agriculture au travers quant à lui des directions départementales des territoires (DDT) ou des DREAL (direction régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement).

Ces services sont pilotés par le Préfet de région qui a un pouvoir hiérarchique direct sur ces directions (sauf pour les DDT mais elles semblent peu impliquées dans le contrôle du RBUE et doivent dans tous les cas « rendre compte » au préfet de région<sup>20</sup>) et dont il a été rappelé plus haut que la qualité d'autorité environnementale, dans les procédures d'autorisation de plans, programmes ou projets, lui a été retirée depuis la loi de 2019.

---

<sup>19</sup> Le préfet de région et l'autorité environnementale d'un dossier d'ICPE relevant de la décision administrative d'un préfet de département de sa région, Commentaire par Marc Burg préfet - chargé du cours du droit des risques technologiques au sein du Master 2 du « droit des ressources naturelles et des énergies renouvelables » - Directeur du DU de sécurité Intérieure de la faculté de droit, des sciences économiques et de gestion de Nancy

<sup>20</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021838449> décret de 2010 et décret de 2004 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000021838449>

La DRAAF – tout comme le ministère de l’agriculture (voir plus bas) – n’a pas pour habitude dans sa mission principale la prise en compte des enjeux environnementaux qui sont traités généralement traités par les DREAL. Or, pour le RBUE, les contrôles sont principalement opérés par les DRAAF et dans une moindre mesure par les DREAL.

La finalité des contrôles sur le RBUE est pourtant une prévention des atteintes à l’environnement par une meilleure régulation des entreprises importatrices notamment. La mission de contrôle concluant à la conformité ou non de l’entreprise peut être rapprochée de la finalité des évaluations environnementales. Il est essentiel que des garanties suffisantes d’indépendance et de sérieux soient apportées aux missions de contrôle et, plus généralement, d’application du RBUE.

### **3.2. Mise en perspective de l’arrêt *Seaport* et des contrôles RBUE**

Les enseignements des décisions post *Seaport* ne sont évidemment pas complètement transposables aux services qui sont chargés des contrôles relatifs au RBUE.

En effet, les étapes administratives susvisées – avis environnemental puis autorisation finale – se situent dans la même procédure administrative relative à l’autorisation industrielle d’un projet, plan ou programme.

Dans le cas du RBUE, il convient de distinguer, d’une part, l’autorisation de fonctionnement des scieries, de commerce de bois etc. – laquelle ne comprend pas nécessairement une évaluation environnementale – et, d’autre part, les contrôles relatifs à RBUE qui se déroulent à une période postérieure à l’autorisation de ces entreprises.

Il est rappelé que les entreprises de commerce de bois, les exploitants forestiers et les scieries nécessitent pour pouvoir s’implanter puis fonctionner au sein d’un département une autorisation administrative généralement délivrée par le préfet de département. En application de l’article 2 du décret n°2004-374 modifié par le décret n°2010-146, ce dernier demeure soumis à l’autorité hiérarchique du préfet de région.

Toutes les entreprises du secteur du commerce de bois, les scieries etc. ne sont pas automatiquement soumises à évaluation environnementale<sup>21</sup> et, en tout état de cause, ces évaluations ne portent pas – bien que cela soit critiquable – sur les « SDR » (systèmes de diligence raisonnée). En effet, aucune disposition n’exige clairement la nécessaire présentation par l’entreprise de son système de diligence raisonnée (SDR) relatif au RBUE dans son étude d’impact au stade de son autorisation (laquelle a

---

<sup>21</sup> Elles doivent faire partie de la liste des projets de l’article R.122-2 du code de l’environnement.

tendance à être réduite aux impacts immédiats, c'est-à-dire à proximité du site autorisé, et ceux relatifs à la chaîne d'approvisionnement, soit les impacts sur la déforestation à l'étranger ou les impacts climatiques du fait des activités de production, ne sont pas encore reconnus).

## **Retour d'expérience de Greenpeace France sur les manquements dans la mise en œuvre du RBUE par les autorités publiques**

### ***i. L'insuffisance de moyens humains et financiers***

La formation des agents de contrôle et plus largement leurs moyens humains et matériels sont dérisoires alors qu'ils interviennent sur un sujet complexe faisant intervenir des connaissances multiples et qu'environ 19 000<sup>22</sup> entreprises sont concernées.

Comme l'indiquait la mission commune CGAAER-CGEDD en mai 2015 « *Les attentes des agents sont fortes, car la plupart d'entre eux ont très rarement réalisé des contrôles portant sur la mise en place d'enregistrement de données, d'analyse de risque des marchandises vendues et de procédure d'atténuation du risque.* ».

En 2015 pourtant, seules 17 personnes ont bénéficié d'une session de formation (d'une journée) et une seconde formation devait suivre sur l'année 2015 pour d'autres d'autres personnes (page 17/37).

Une journée annuelle de formation pour les personnes en charge de ces contrôles qui ne constituent même pas leur mission principale (pas d'ETP) et sur un sujet complexe, est non pas insuffisant mais symbolique. Cela témoigne du manque d'investissement par l'Etat français dans les moyens pour assurer une application effective du RBUE.

Par ailleurs, d'après la mission d'information CGAAER-CGEDD de mai 2015, 3 ETP (équivalents temps plein) sur tout le territoire (métropole et outre-mer) auraient été créés et en 2018 environ 6 ETP ont été créés<sup>23</sup>. Elle recommande des contrôles « *sur un échantillon assez large* » pour permettre aux agents d'être compétents et indique être « *interpellée par la mobilisation d'un agent pour 1 ou 2 contrôles aussi spécifiques, à une périodicité d'au mieux un par an* » (p.22/37). Comme il sera souligné plus bas, les recommandations de cette mission sont contradictoires puisque malgré ces constats sur la faiblesse des moyens, elle conclut à leur réduction au regard d'autres enjeux « nationaux ».

Dans le [Rapport de la commission au Parlement européen et au Conseil COM\(2016\) 74 final, en date du 18 février 2016](#), la Commission européenne énonce pourtant :

---

<sup>22</sup> [https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/154000494.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/154000494.pdf) et [https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2020-04/2019\\_Etude\\_France\\_%20WWF\\_Evaluation%20mise\\_en\\_oeuvre\\_du\\_RBUE-min.pdf](https://www.wwf.fr/sites/default/files/doc-2020-04/2019_Etude_France_%20WWF_Evaluation%20mise_en_oeuvre_du_RBUE-min.pdf)

<sup>23</sup> Mission commune CGAAER-CGEDD de mai 2015 et bref état des lieux du WWF de 2019.

*« Dans de nombreux cas, les ressources humaines et financières consacrées aux contrôles des opérateurs semblent démesurément faibles par rapport au nombre d'opérateurs dans ces pays, ce qui limite l'effet dissuasif des activités de contrôle de l'application du règlement. L'évaluation a démontré que les ressources financières attribuées aux autorités compétentes varient considérablement d'un État membre à l'autre. À cet égard, il convient de noter que certains États membres n'ont affecté aucune ressource financière supplémentaire à la mise en œuvre et au contrôle de l'application du règlement «Bois». Elle recommande ainsi : « Afin de combler les lacunes identifiées, les États membres doivent fortement intensifier leurs efforts de mise en œuvre et de contrôle de l'application du règlement. Le niveau actuel en matière de capacité technique et de ressources (humaines et financières) attribuées aux autorités compétentes ne correspond pas aux besoins et doit être renforcé dans les États membres afin d'accroître le nombre et la qualité des contrôles de conformité. Cela incitera ensuite l'industrie à utiliser un système de diligence raisonnée fiable et réalisable. »*

Les missions de contrôles sur la conformité des SDR dans les entreprises viennent se rajouter aux autres missions des agents administratifs qui ne sont pas en ETP pour la mission RBUE. La mission commune CGAAER-CGEDD constate ainsi en mai 2015 que : *« Le contexte de réorganisation des services déconcentrés de l'Etat et de baisse globale des effectifs n'est pas particulièrement propice à l'acceptation de cette mission de contrôle singulière et relativement marginale dans l'activité de chaque agent concerné.*

Comme l'indique la mission commune CGAAER-CGEDD dans le « Dispositif de contrôle de l'application du règlement bois de l'Union européenne » de mai 2015 *« Il faut insister sur le fait que ce type de contrôle est nouveau et fort différent de ceux effectués dans le cadre de la « police de l'eau et de la nature » ou encore des compétences liées aux contrôles des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) »*. Les contrôles relatifs au RBUE font en effet appel à des connaissances techniques spécifiques puisque cela suppose une bonne compréhension des fonctionnements des chaînes d'approvisionnements, des systèmes d'audit, des rôles des différents acteurs (certificateurs, syndicat LCB etc.).

Le ministère de l'agriculture n'a jamais communiqué sur un bilan précis du RBUE quant aux moyens alloués et aux résultats des contrôles. Il n'a pas plus communiqué sur les moyens financiers alloués aux contrôles sur le RBUE mais l'expérience de Greenpeace France peut donner un indice sur la très forte insuffisance de ces moyens. Le ministère refuse même de suivre l'avis de la Cada (Commission d'accès aux documents administratifs) en ne répondant pas aux demandes de communications d'informations sur les contrôles opérés, contraignant les associations à agir devant les tribunaux où des procédures sont en cours (ii).

***ii. L'opacité prégnante du ministère de l'agriculture et des services préfectoraux par leur refus de communiquer les informations sur l'application du RBUE***

Lorsqu'ils procèdent aux contrôles sur le RBUE, aucune information n'est publiée. Les rapports de contrôles, les mises en demeure éventuelles etc. ne sont pas rendus publics. Cette opacité est inexplicable puisque s'agissant des ICPE (installations classées pour la protection de l'environnement, ex : fermes-usines), ces informations y compris le nom des entreprises concernées ont toujours été rendues publiques. La seule explication se trouve dans des considérations politiques visant à protéger avant tout les intérêts privés des entreprises concernées par les contrôles.

Ce constat est d'autant plus accablant que ni le ministère ni les préfetures ne souhaitent aujourd'hui communiquer les informations relatives aux contrôles malgré les avis rendus par la Cada (Commission d'accès aux documents administratifs).

**Focus sur l'opacité de l'Administration française sur le RBUE**

*Greenpeace France c/ Préfecture de Nouvelle Aquitaine* : à la suite d'un refus de communication d'un rapport de contrôle réalisé par la DRAAF de cette région, l'association a été contrainte de saisir la Cada (Commission d'accès aux documents administratifs) puis le tribunal administratif de Bordeaux qui ont tous les deux concluent à l'obligation de la Préfecture de communiquer ces informations environnementales (Annexes 1 et 2, sur demande : avis de la Cada et décision du tribunal administratif de Bordeaux). La Préfecture de Nouvelle-Aquitaine n'a toutefois toujours pas exécuté sa décision à ce jour et exerce ainsi de la rétention d'informations.

*France Nature Environnement et Greenpeace France c/ Ministère de l'agriculture* : le ministère de l'agriculture ne publie pas spontanément les résultats des contrôles opérés. Aucun bilan public n'est réalisé. France Nature Environnement et Greenpeace France ont sollicité en 2021 la communication par le ministère de l'agriculture d'informations sur les contrôles de 2017 à 2020 dont notamment la transmission des arrêtés de mise en demeure, les informations sur les suites des contrôles concluant à la non-conformité ou des suites des mises en demeure, la communication des rapports de contrôles etc. La Commission d'accès aux documents administratifs a émis un avis favorable à ces demandes. Malgré cet avis, le ministère refuse toujours de répondre aux associations qui ont été contraintes de saisir, en décembre 2022, le Tribunal administratif de Paris (Annexe 3, sur demande : quatre requêtes au Tribunal administratif de Paris).

Ce manque de transparence assumé par le ministère et les services préfectoraux chargés de l'agriculture, est renforcé par la très faible quantité et qualité des contrôles sur le RBUE.

### **iii. La très faible quantité et qualité des contrôles sur le RBUE**

Greenpeace France a pu [consulter](#) des rapports de contrôles communiqués par le ministère mais complètement caviardés sur les informations de l'entreprise. L'association a également pris connaissance de rapports et de dossiers en intégralité dans le cadre de procédures pénales.

Une cinquantaine d'entreprises auraient été « identifiées » en 2015 pour faire l'objet de contrôles. En 2017, [environ 170 contrôles](#) auraient été opérés, donc 170 sur environ 19 000 entreprises qui sont soumises au RBUE<sup>24</sup>.

Il ressort des différents dossiers qui ont pu être consultés par Greenpeace France que la qualité des contrôles est extrêmement insuffisante. Les contrôles sont souvent incohérents et incomplets. Ils concluent systématiquement à la conformité des entreprises malgré de nombreux manquements de l'entreprise.

Quelques exemples peuvent être donnés ici (voir également [précédent SC](#) à la Commission européenne de 2018). Sur le contenu des rapports, notre organisation a alerté à plusieurs reprises sur leur incohérence puisqu'ils constatent à la fois des non-conformités et concluent cependant au respect du RBUE. Greenpeace France a ainsi pu faire les constats suivants :

*« Là où le bât blesse, c'est que la plupart du temps, si certains rapports comportent un bon niveau de détails, leurs conclusions et les recommandations formulées apparaissent incohérentes. Dans beaucoup de cas, l'inspection signale un défaut de traçabilité sans conclure pour autant au non-respect de la réglementation.*

*L'un d'eux [annexe 7 : exemple de rapport] concerne par exemple un importateur de bois en provenance du Gabon, du Congo Brazzaville et du Cameroun – pays où la persistance d'un trafic de bois illégal est bien documentée. Le rapport signale en l'occurrence que la documentation officielle pour l'un des fournisseurs gabonais manque. Il signale par ailleurs que l'un des autres fournisseurs de l'entreprise, congolais cette fois, a été à plusieurs reprises convaincu "d'infractions par les autorités congolaises". Et un troisième n'a pas renvoyé les documents demandés.*

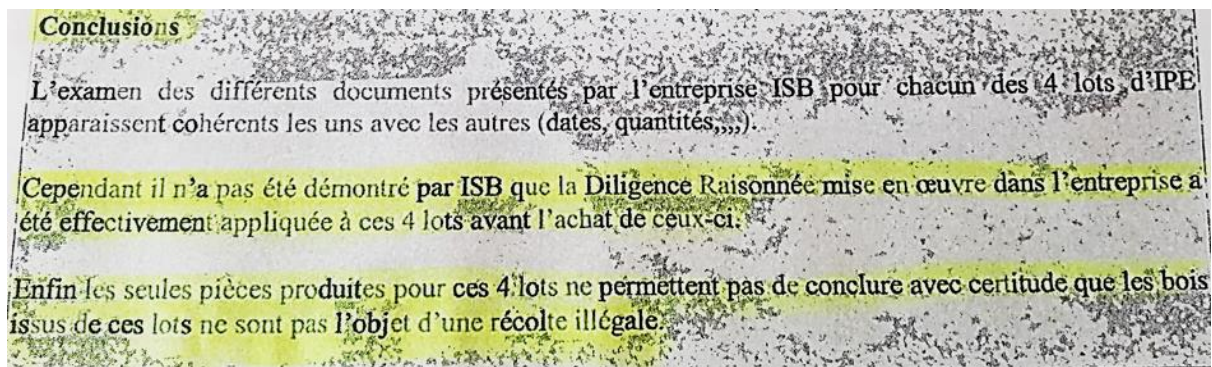
*Las, l'inspecteur se contente de proposer "une prise en compte plus exhaustive des informations de légalité disponibles qui doit être réalisée", car "l'entreprise*

---

<sup>24</sup> 5000 exploitations et scieries ainsi que 14 000 entreprises de commerce de bois (chiffres de 2017)

*ne connaissait pas certaines sources d'information que nous lui avons opposées, et qui mettent en cause certains de ses fournisseurs". Avant de conclure tranquillement : " La société met en œuvre l'ensemble des obligations liées à la RBUE". Cherchez l'erreur. »<sup>25</sup>*

De même, dans un autre dossier consulté par l'association relatif à une entreprise épinglée à plusieurs reprises par des ONG pour importation illégale de bois Ipé, l'Administration relève que la partie « IV Contrôle des 4 approvisionnements de bois (Ipé) ne figurant pas sur les registres par l'entreprise ISB » et que (rapport pages 19/27 à 22/27):



De même les agents administratifs indiquent lors de ce même contrôle (rapport de contrôle DRAAF page 22/27):

*« Parmi les documents fournis par l'entreprise ISB le 4 juillet 2018 pour ces 4 lots, il n'était pas joint de diligence raisonnée établie pour ce fournisseur BLUE LAKE LUMBER, avant la phase de validation de l'achat de ces lots de bois, et selon le modèle de l'annexe III de la procédure P24 (document E 124 ). (nous soulignons)*

*L'absence de ce document E124 a d'autant plus de conséquences pour ces lots d'Ipé que le fournisseur BLUE LAKE LUMBER apparaît comme non certifié sur la liste des fournisseurs transmise par ISB le 10 janvier 2018 en annexe de la procédure de diligence raisonnée»*

Or, les services de la DRAAF qui étaient accompagnés par le ministère de l'agriculture lors de ce contrôle portant sur l'un des plus gros importateurs de bois français épinglé plusieurs fois dans des rapports d'ONG, concluent à la conformité de l'entreprise sur le RBUE. Même conclusion s'agissant d'une autre entreprise régulièrement épinglée et qui se retrouve elle aussi poursuivie devant les juridictions correctionnelles (pour délit de non-respect du SDR) à la suite également d'une plainte déposée par Greenpeace France.

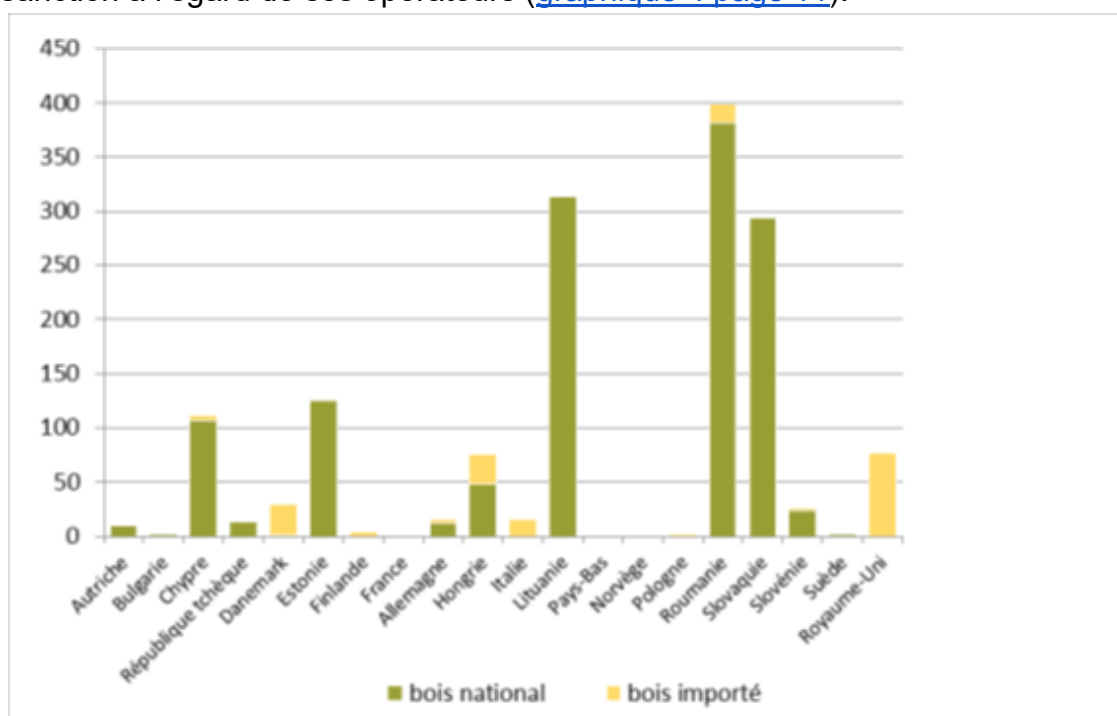
<sup>25</sup> Source : <https://www.greenpeace.fr/bois-illegal-des-premiers-controles-mais-peu-dimpact/>



Cette conclusion est d'autant plus "étonnante" que dans le cadre d'une enquête préliminaire diligentée à la suite d'une plainte, le ministère de l'agriculture a confirmé, en la personne de M. Julien MIRAILLES, à l'Office français de la biodiversité (OFB) que s'agissant de ces deux entreprises "il n'est pas étonnant que ces deux entreprises fassent l'objet d'une procédure judiciaire, qu'ils sont plutôt défavorablement connus de son service pour jouer avec les ambiguïtés de la réglementation" alors même que son service - qui accompagnait le contrôle de la Draaf Bretagne pour la société ISB - a conclu à la conformité des deux entreprises en question.

Il convient de préciser que les rapports qui ont été consultés par Greenpeace correspondent pour partie aux contrôles qui ont été considérés comme "ciblés" (voir dernière partie) par le ministère de l'agriculture sur les entreprises les plus à risques déjà épinglées dans des rapports associatifs, ce qui est d'autant plus inquiétant sur la qualité des contrôles.

Le niveau très faible des contrôles et l'absence de moyens se traduisent également par une absence de sanctions des entreprises contrôlées non conformes au RBUE. En 2018, la Commission européenne constate que la France n'a jamais prononcé de sanction à l'égard de ses opérateurs ([graphique 4 page 11](#)).



**Graphique 4:** Nombre total de sanctions délivrées, pour les pays ayant indiqué avoir imposé des sanctions

Il ressort de ce qui précède qu'un doute légitime puisse aujourd'hui être porté sur la bonne foi du ministère de l'agriculture dans la mise en œuvre du règlement sur le bois illégal et qu'une autorité compétente différente devrait être désignée dans le cadre du règlement déforestation.

#### 4. Des constats sans appel sur l'application du RBUE : les nécessaires garanties d'indépendance et de compétence devant être apportées dans le cadre du futur règlement déforestation

Il ressort de ce qui précède que l'application du RBUE par l'autorité compétente du Ministère de l'agriculture s'est accompagnée de nombreux manquements et d'une absence de transparence, jetant ainsi un doute légitime sur l'indépendance de cette autorité et des services mandatés par cette dernière pour assurer les contrôles.

Compte tenu des enjeux environnementaux du RBUE, seuls des services placés sous l'autorité du Ministère de l'environnement devraient être compétents. Désigner le Ministère de l'environnement comme autorité compétente permettrait de placer les intérêts environnementaux au cœur des contrôles qui seraient opérés par des services qui ont pour cœur de métier la défense de l'environnement.

En effet, l'environnement ne figure pas dans les missions du Ministère de l'agriculture:

- « *Le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation est compétent concernant :*
- *l'enseignement agricole et la formation continue ;*
  - *la recherche agronomique, biotechnologique et vétérinaire ;*
  - *la santé des plantes et des animaux, la protection animale et la qualité des produits agricoles et alimentaires ;*
  - *la politique sociale en ce qui concerne les exploitants et salariés agricoles ;*
  - *la politique en faveur du monde rural agricole ;*
  - *la politique dans le domaine des industries agroalimentaires ;*
  - *la politique en matière de pêches maritimes, de produits de la mer et d'aquaculture, notamment en ce qui concerne la réglementation et le contrôle de ces activités et le financement des entreprises de la pêche et de l'aquaculture ;*
  - *la politique relative au contrôle de la qualité et de la sécurité sanitaire des produits agricoles et alimentaires, conjointement avec le ministre de l'Économie et des Finances et le ministre des Solidarités et de la Santé ;*
  - *les négociations européennes et internationales. »<sup>26</sup>*

La lecture des conclusions de la mission commune CGAAER-CGEDD sur l'application du RBUE témoigne de la non-priorisation des enjeux environnementaux et des doutes légitimes quant à la bonne foi de l'Etat dans l'application du RBUE :

- « **Tenter de moraliser (sic !) la récolte des bois** et encourager une gestion durable des forêts au niveau mondial **peut :**
- ✓ *favoriser le recours aux bois dont la récolte est largement encadrée y compris réglementairement comme c'est le cas en France avec le Code forestier au détriment des bois importés de zones à risque,*

---

<sup>26</sup> <https://www.gouvernement.fr/le-ministere-de-l-agriculture-et-de-l-alimentation>

✓ **mais aussi, décourager les utilisateurs de recourir au matériau bois dans sa globalité, compte tenu des contraintes qui y sont liées, ce qui serait une contreperformance au regard de l'intérêt d'une gestion dynamique des ressources forestières pour atténuer les effets du changement climatique;**

✓ *confirmer les importations de produits en bois transformés dès lors que les pays exportateurs maîtrisent pleinement le dispositif de diligence raisonnée et en font un avantage concurrentiel.*

*Aussi la mission recommande de **bien cibler les opérateurs à contrôler.***

*C'est à ce titre que les contrôles des entreprises implantées en France mettant en marché pour la première fois des bois issus de forêts françaises certifiées PEFC et FSC doivent être considérées comme à risque très faible et faire l'objet d'une considération particulière. (...)*

**Il convient de rappeler la lourdeur administrative à laquelle sont confrontées les entreprises françaises** qui exportent puisque, pour chaque vente, elles ont à fournir: un certificat d'origine, des documents bancaires mentionnant le plus souvent l'origine des matières premières, un certificat phytosanitaire comportant une rubrique sur l'origine, une attestation au titre du RBUE, le certificat PEFC ou FSC.

*Signalons, de plus, que les scieries sont déjà sollicitées par leurs clients notamment de l'Asie du Sud Est pour fournir des attestations quant à la récolte légale des bois fournis, ces attestations devant servir lors de la réexportation des produits transformés vers l'Europe.*

**La mission demande qu'il soit pris en compte l'existence des processus d'audit mis en place au titre de la certification PEFC ou FSC dans l'application de la procédure de contrôle.** La reconnaissance de contrôles effectués par des organismes certificateurs accrédités constitue une économie notable pour les pouvoirs publics qu'il convient de ne pas négliger.

*Les entreprises suivies au titre de PEFC ou FSC pourraient bénéficier d'une procédure équivalente à celle utilisée pour les entreprises ayant recours à des organismes de contrôles agréés pour la mise en place de leur diligence raisonnée et pour lesquelles une présomption de conformité est reconnue.*

*Faire bénéficier les entreprises transformant du bois français et soumises à la chaîne de contrôle PEFC ou FSC, d'une procédure équivalente à celle utilisée pour les entreprises ayant recours à des organismes de contrôles agréés pour la mise en place de leur diligence raisonnée. En conséquence, les visites de contrôle sur place ne devraient pas être pas systématiques. »*

De même le rapport préconise un peu plus loin « *d'équilibrer les moyens alloués au RBUE par rapport à ceux alloués aux autres contrôles en fonction de l'enjeu national* » et de noter que « *l'importance quantitative des contrôles, 183 entreprises identifiées pour 2014, apparaît élevée au regard des moyens développés pour d'autres thèmes touchant quant à eux des éléments sensibles pour la France* ». Alors même que sur

l'ensemble du territoire national (métropole et outre-mer) seuls 6 ETP ont été créés en 2018 et que le travail de contrôle nécessitent des compétences spécifiques, les recommandations de la mission CGAAER-CGEDD préconisent au contraire une réduction des moyens : « *Elle invite donc les ministères à rechercher une organisation mobilisant un nombre d'agents plus restreint* » et indique que « *la mission peut comprendre au début du lancement de la procédure que la charge du travail ait pu être importante mais attire l'attention des deux ministères sur une maîtrise des temps alloués aux contrôles au regard des nombreuses priorités et de la raréfaction des moyens* ».

En d'autres termes, entre les lignes de la recommandation de cette mission CGAAER-CGEDD de mai 2015, on comprend alors qu'environ 6 ETP ont été créés depuis, qu'aucune réelle formation compte tenu du niveau de complexité et qu'aucune information publique n'existe sur les contrôles, qu'aucun moyen financier supplémentaire ne semble avoir été alloué, les autorités devraient « lever le pied » au regard d'autres « enjeux nationaux » (sans plus de précisions). Ces propos témoignent d'une méconnaissance inquiétante des enjeux environnementaux mondiaux de l'application du RBUE. Le ton était donné et a été visiblement suivi à la lettre par le ministère de l'agriculture.

\*\*\*

Pour conclure, de nombreuses affaires issues de la jurisprudence *Seaport* ont démontré les difficultés d'indépendance fonctionnelle des services préfectoraux français en leur qualité d'autorité environnementale dans le cadre d'autorisation de projets. Elles mettent en avant les risques de manques de moyens humains et financiers de ces services qui sont constamment sous tension. Dans le cadre du futur règlement de lutte contre la déforestation, ajouter des tâches supplémentaires à ces services, sans formation suffisante, sans ETP et moyens financiers supplémentaires ne peut pas permettre de parvenir à des contrôles suffisants en qualité et quantité. Les garanties d'indépendance des services qui délivrent des évaluations environnementales devront être équivalentes si ce n'est plus élevé en ce qui concerne les services qui réaliseront les contrôles du règlement déforestation.

Enfin, le retour d'expérience de Greenpeace France justifie une suspicion légitime quant à la bonne foi du ministère de l'agriculture et des services mandatés par ou sous la coupe de ce dernier pour appliquer le RBUE. L'absence de moyens corroborée à une opacité prégnante commande ainsi que la future autorité de contrôle sur le règlement déforestation ne soit pas le ministère de l'agriculture.

**Recommandations :**

- ***Allouer des moyens financiers et humains nécessaires à l'application du futur règlement déforestation (formations, ETP, budget transparent et conséquent dans le futur projet de loi de finances etc.);***

- **Recommander, le cas échéant, l'intégration dans les études d'impact des entreprises soumises au règlement déforestation la démonstration de leur prise en compte du règlement et notamment leurs SDR ;**
- **Publication par l'Administration des informations portant sur les contrôles du RBUE/ futur règlement déforestation (rapports de contrôles, arrêtés de mise en demeure, bilans annuels du ministère etc.) ;**
- **Confier, le cas échéant, les contrôles relatifs au RBUE/ futur règlement déforestation des entreprises aux services préfectoraux qui ont habituellement la charge de la protection de l'environnement et non pas aux services ayant en charge l'administration des forêts et de l'agriculture pour limiter les risques d'impartialité et d'influence politique dans les contrôles;**
- **Compte tenu du retour d'expérience négatif sur le RBUE, l'autorité compétente désignée devrait être soit une autorité indépendante (sous la forme d'une AAI - car il est clairement demandé une mission de "régulation" dans un secteur concurrentiel) créée spécifiquement pour l'application du futur règlement soit le ministère de l'environnement.**