

Le nouveau Reglement de l'UE relatif aux produits « zero deforestation »

Les obligations principales des États
membres de l'UE

Clause légale de non-responsabilité :

Rien dans le présent document ne constitue un avis juridique et rien de ce qui y est écrit ne saurait être considéré comme une déclaration de droit faisant autorité sur un quelconque aspect particulier ou dans un quelconque cas spécifique. Le contenu de ce document est uniquement destiné à des fins d'information générale. Aucune action ne doit être entreprise à l'appui de ce seul document. ClientEarth veille à ce que les informations qu'elle fournit soient correctes, mais aucune garantie, expresse ou implicite, n'est donnée quant à leur exactitude et ClientEarth décline toute responsabilité concernant les décisions prises à l'appui de ce document.

Sommaire

1	Ce qu'il faut savoir	Error! Bookmark not defined.
2	Contexte	2
3	Les États membres de l'UE doivent désigner une ou plusieurs autorités compétentes dans un délai de six mois	3
	3.1 Les autorités compétentes doivent disposer des « pouvoirs nécessaires »	4
	3.2 Les autorités compétentes doivent jouir d'une « indépendance fonctionnelle »	5
	3.3 Les autorités compétentes doivent disposer de ressources suffisantes	11
4	Obligations des États membres à honorer dans un délai de dix-huit mois	13
	4.1 Les États membres doivent déterminer un régime national de sanctions	13
	4.2 Les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives	14
	4.3 Les États membres doivent prendre « toutes les mesures nécessaires » pour mettre en œuvre leur régime national de sanctions.....	16
	4.4 Capacité à prendre et imposer des « mesures provisoires »	16
	4.5 Autoriser les autorités douanières à contrôler les envois de produits en cause et à suspendre leur mise en libre pratique.....	17
	4.6 Veiller à ce que les régimes nationaux autorisent l'accès à des procédures administratives ou judiciaires	18
	4.7 Établir un plan annuel pour les contrôles de conformité.....	18
5	Faculté de recouvrement des frais d'exécution.....	19
6	Nouvelles obligations supplémentaires pour les États membres – les plus pertinentes après dix-huit mois	19

1 Les points essentiels à retenir

- a) Le nouveau règlement de l'UE relatif aux produits « zéro déforestation » a été officiellement adopté par le Parlement européen et le Conseil et entrera bientôt en vigueur.
- b) Une fois en vigueur, il imposera aux États membres de l'UE des obligations concernant sa mise en œuvre et son application dans leurs juridictions respectives. Ces obligations sont nettement plus contraignantes que les exigences prévues par l'actuel règlement sur le bois de l'UE.
- c) Tous les États membres devront, d'une manière ou d'une autre, entreprendre une réforme afin de mettre à jour leur structure nationale d'application, notamment en réformant leurs autorités chargées de l'application de la législation de façon à leur conférer davantage de ressources, de pouvoirs et d'indépendance, ou en établissant de nouvelles agences conformes aux exigences du règlement. Cette mise à jour doit être réalisée **dans les six mois** suivant l'entrée en vigueur du règlement.
- d) Les États membres devront en outre probablement mettre à jour leur architecture d'application en ce qui concerne leur régime national de sanctions, ainsi que la capacité de leurs autorités nationales chargées de la mise en œuvre de la législation et des douanes à appliquer le nouveau régime, mais aussi à coopérer avec leurs homologues dans d'autres États membres et avec la Commission européenne. Cette mise à jour devrait être réalisée **dans les 18 mois** suivant l'entrée en vigueur du règlement (une fois que les dispositions relatives aux opérateurs commerciaux seront applicables).
- e) Dans la mise en œuvre de ces réformes, les États membres devront également anticiper leurs obligations supplémentaires au titre du règlement en termes de mise en œuvre et d'application de ce dernier, y compris les exigences en matière d'échange d'informations, de surveillance et de déclaration, qui deviendront particulièrement pertinentes une fois que les dispositions relatives aux opérateurs commerciaux seront applicables.

2 Contexte

Le 19 avril et le 16 mai 2023, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont respectivement adopté le texte final d'un nouveau [règlement relatif aux produits « zéro déforestation »](#) (le « **Règlement** »). La version finale officielle sera bientôt publiée au Journal officiel de l'Union européenne. Elle entrera en vigueur vingt jours plus tard.

Ce nouveau Règlement constitue une avancée dans la lutte que mène l'UE pour empêcher que les produits consommés dans l'UE, quel que soit leur lieu de production, ne contribuent à la déforestation ou à la dégradation des forêts dans le monde. Les nouvelles règles constituent une évolution substantielle des règles de l'UE existantes sur le commerce du bois illégal – le règlement sur le bois de l'UE (« **RBUE** ») – et nécessiteront une évolution tout aussi significative des autorités chargées de l'application de la législation dans les États membres de l'UE, afin de garantir leur respect et leur application.

Ces obligations imposées aux États membres s'appliqueront à compter de la date d'entrée en vigueur du Règlement et pourraient contraindre certains États membres à agir rapidement pour mettre en place le régime d'application requis. L'obligation la plus urgente consiste à désigner une ou plusieurs autorités chargées de l'application du Règlement, dénommées « autorités compétentes ». Ce faisant, les États membres devront veiller à ce que leur cadre juridique national confère à leurs autorités compétentes des

pouvoirs, des ressources et une indépendance fonctionnelle adéquats. Les États membres devront également établir un régime national de sanctions afin de sanctionner les cas de non-conformité et veiller à ce que leur cadre juridique facilite la coopération inter-agences requise en vertu du Règlement.

Le Règlement comprend également un certain nombre d'améliorations structurelles essentielles pour faciliter son application et sa mise en œuvre uniformes dans l'ensemble de l'UE, ce qui exigera des États membres qu'ils coordonnent sa mise en œuvre sur leur territoire et dans l'ensemble de l'UE.

Ce document analyse ces nouvelles exigences en vue de clarifier les actions requises des États membres de l'UE au cours des dix-huit premiers mois suivant l'entrée en vigueur du Règlement et d'aider les États membres à se préparer correctement à sa mise en œuvre et à son application.

3 Les États membres de l'UE doivent désigner une ou plusieurs autorités compétentes dans un délai de six mois

L'article 14 crée une obligation juridique pour les États membres de l'UE de « désigner une ou plusieurs autorités compétentes chargées d'exécuter les obligations découlant du Règlement ». Les États membres doivent informer la Commission des autorités compétentes qu'ils ont désignées dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du Règlement.

À l'instar du RBUE, les États membres doivent également informer la Commission de tout changement concernant leurs autorités compétentes désignées et la Commission publiera une liste des autorités compétentes sur son site Internet (article 14, paragraphes 2 et 3).

Toutefois, contrairement au RBUE, l'article 14, paragraphe 4, du nouveau Règlement édicte des critères supplémentaires que les autorités compétentes doivent satisfaire, sous le contrôle des États membres : les autorités compétentes doivent disposer « des pouvoirs, de l'indépendance fonctionnelle et des ressources nécessaires pour exécuter les obligations énoncées au [chapitre 3] » du Règlement (lequel détaille les obligations des autorités compétentes).

Les pouvoirs, l'indépendance fonctionnelle et les ressources nécessaires que les États membres ont l'obligation de garantir à leurs autorités compétentes sont des exigences interdépendantes les unes par rapport aux autres (par exemple, des conditions insuffisantes en termes de ressources ou de pouvoirs peuvent compromettre l'indépendance fonctionnelle des autorités compétentes) et toutes sont indispensables afin de garantir que les autorités compétentes soient en mesure d'exécuter de manière effective les obligations qui leur incombent en vertu du Règlement. Le contenu de chacune de ces exigences est expliqué ci-dessous.

Il est important pour les États membres, avant de désigner une autorité compétente en vertu de l'article 14, de s'assurer que l'autorité concernée dispose des pouvoirs, des ressources et de l'indépendance nécessaires pour mettre en œuvre et faire respecter le Règlement. Cette question nécessitera probablement, sous une forme ou une autre, une réforme dans la plupart des États membres (par exemple, la modification du cadre législatif ou réglementaire existant, afin de doter une ou plusieurs autorités existantes des pouvoirs, des ressources et de l'indépendance nécessaires pour remplir le rôle d'« autorité compétente », ou encore l'adoption de nouvelles dispositions législatives ou réglementaires afin de créer une nouvelle agence chargée de remplir ce rôle), ce qui pourrait s'avérer difficile à réaliser dans le délai de six mois. Les États membres devraient donc anticiper et se préparer à respecter cette obligation dès que possible.

3.1 Les autorités compétentes doivent disposer des « pouvoirs nécessaires »

Les États membres doivent veiller à ce que leurs autorités compétentes disposent des « pouvoirs nécessaires » pour s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu du Règlement.

Bien que l'expression « pouvoirs nécessaires » ne soit pas formellement définie dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne (« CJUE »), il est possible d'en tirer certaines orientations sur les conditions applicables aux États membres afin de mettre en œuvre de manière adéquate les règlements et directives de l'UE dans leurs cadres juridiques nationaux¹. Dans ce contexte, l'exigence qui impose aux autorités chargées d'appliquer le Règlement de disposer des « pouvoirs nécessaires » doit être interprétée comme imposant aux États membres l'obligation *permanente* de veiller à ce que leurs autorités compétentes aient les moyens de mettre en œuvre *pleinement et activement* le Règlement.

Cela implique des pouvoirs d'enquête et d'exécution suffisants pour assurer une application et une mise en œuvre crédibles du Règlement dans la pratique, ainsi que des pouvoirs d'auto-administration adéquats afin de garantir une « indépendance fonctionnelle » dans l'exercice de ces fonctions de régulation.

À cet égard, l'obligation faite aux États membres de doter leurs autorités compétentes des « pouvoirs nécessaires » devrait englober les pouvoirs suivants :

- a) le pouvoir d'exercer les fonctions *expressément* décrites au chapitre 3 du Règlement, à savoir :
 - i.) effectuer des contrôles de conformité auprès des opérateurs et des commerçants, notamment sans avertissement préalable (articles 16 à 19),
 - ii.) prendre des « mesures provisoires immédiates », couvrant la saisie de produits ou la suspension de leur mise sur le marché, de leur commerce sur le marché de l'Union ou de leur exportation depuis celui-ci, lorsque des cas potentiels de non-conformité ont été détectés (article 23),
 - iii.) coopérer avec les autorités compétentes et les autorités douanières des autres États membres et avec la Commission (articles 21 et 27),
 - iv.) obliger les opérateurs et les commerçants à prendre des mesures correctives en cas de non-conformité (article 24),
 - v.) effectuer des contrôles aux frontières douanières et coordonner leur action avec les autorités douanières (article 26), et

¹ Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour du 14 décembre 1971 dans l'affaire *Politi s.a.s. contre le ministère des Finances de la République italienne*, affaire 43-71, ECLI:EU:C:1971:122, l'arrêt de la Cour du 5 février 1963 dans l'affaire *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos contre l'Administration fiscale néerlandaise*, affaire 26-62, ECLI:EU:C:1963:1, l'arrêt de la Cour du 4 décembre 1974 dans l'affaire *Yvonne van Duyn contre le ministère de l'Intérieur*, affaire 41-74, ECLI :EU:C:1974:133, l'arrêt de la Cour du 8 juillet 1987 dans l'affaire *Commission des Communautés européennes contre la République italienne*, affaire 262/85, ECLI:EU:C:1987:340, et l'arrêt de la Cour du 11 juillet 2002 dans l'affaire *Marks & Spencer plc contre Commissioners of Customs & Excise*, affaire C-62/00, ECLI:EU:C:2002:435. Voir également les *Conclusions de l'avocat général Geelhoed présentées le 26 avril 2005 dans l'affaire Commission des Communautés européennes contre l'Irlande*, affaire C-494/01, ECLI:EU:C:2004:546, en particulier les paragraphes 26 et 27.

- vi.) prendre des mesures en réponse à des rapport étayées émanant de tiers (article 31).
- b) le pouvoir de prendre les mesures *implicitement nécessaires* à l'exercice de ces fonctions, tels que des pouvoirs suffisants d'accès, d'inspection, de perquisition et de saisie, ainsi que des pouvoirs permettant de contraindre à la divulgation de documents, aux fins d'effectuer les contrôles prévus aux articles 18 et 19, et
- c) les pouvoirs nécessaires à ce que ces fonctions puissent être exercées en toute indépendance (voir la section 3.2 ci-dessous).

3.2 Les autorités compétentes doivent disposer d'une « indépendance fonctionnelle »

Les autorités compétentes doivent jouir d'une « indépendance fonctionnelle » dans l'exécution des obligations qui leur incombent en vertu du Règlement. En pratique, cela signifie que le cadre juridique de chaque État membre doit non seulement garantir que l'autorité compétente dispose d'une indépendance formelle et effective dans l'exercice de ses fonctions, mais également que sa gouvernance, ses pouvoirs et son accès aux ressources ne compromettent pas directement ou indirectement cette indépendance. À cet égard, des garanties structurelles devraient être mises en place pour veiller à ce que la supervision ou le contrôle exercé(e) par le gouvernement sur une autorité compétente (par exemple au regard de ses procédures décisionnelles, de son budget, de son personnel, de ses ressources ou de sa gestion) ne compromette pas son indépendance fonctionnelle.

L'« indépendance fonctionnelle » est une exigence commune et essentielle pour les autorités nationales chargées de la mise en œuvre et/ou de l'application du droit de l'UE². Dès lors, que signifie précisément ce concept ?

La CJUE a élaboré une jurisprudence pouvant utilement répondre à cette question, en ce qu'elle explique la signification du terme « indépendance fonctionnelle » et ses implications pratiques.

² Voir par exemple : l'article 26, paragraphe 1, du règlement sur la gouvernance européenne des données (règlement (UE) 2022/868), qui exige que les autorités compétentes nationales désignées soient « juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes de tout prestataire de services d'intermédiation de données ou de toute organisation altruiste en matière de données reconnue » ; l'article 57, paragraphe 4, de la directive concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (directive (UE) 2019/944), qui exige que les autorités de régulation nationales désignées soient « juridiquement distincte[s] et fonctionnellement indépendante[s] d'autres entités publiques ou privées » lorsqu'elles s'acquittent des tâches de régulation qui leur sont conférées par cette directive et par la législation connexe ; l'article 39, paragraphe 4, de la directive concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel (directive 2009/73/CE), qui exige que les autorités nationales désignées soient « juridiquement distincte[s] et fonctionnellement indépendante[s] de toute autre entité publique ou privée » lorsqu'elles s'acquittent des tâches de régulation qui leur sont conférées par cette directive et la législation connexe ; l'article 22 de la directive relative à la sécurité ferroviaire (directive (UE) 2016/798), qui exige que les organismes d'enquête nationaux désignés soient « fonctionnellement indépendant[s] de l'autorité nationale de sécurité, de l'Agence [de l'Union européenne pour les chemins de fer] et de tout organisme de régulation des chemins de fer ».

Absence d'influence extérieure, directe ou indirecte

La CJUE a jugé très clairement dans un certain nombre de décisions que la condition essentielle pour qu'une autorité compétente jouisse d'une indépendance fonctionnelle est la suivante :

*l'autorité de régulation nationale doit exercer ses tâches de régulation **en étant soustraite à toute influence extérieure.***

(Arrêt du 11 juin 2020 dans l'affaire Prezident Slovenskej republiky³, paragraphe 33, nous soulignons.)

La CJUE a également confirmé à plusieurs reprises qu'une exigence générale d'indépendance dans l'exercice des fonctions de régulation signifie :

*un statut qui assure à l'organe concerné **la possibilité d'agir en toute liberté par rapport aux organismes à l'égard desquels l'indépendance de cet organe doit être assurée, à l'abri de toute instruction et de toute influence extérieure.***

(Arrêt du 2 septembre 2021 dans l'affaire Commission européenne contre République fédérale d'Allemagne⁴, paragraphe 108, nous soulignons, citant Prezident Slovenskej republiky⁵, paragraphe 32, citant à son tour l'arrêt du 13 juin 2018 dans l'affaire Commission européenne contre République de Pologne⁶, paragraphe 67.)

Afin d'éviter toute ambiguïté, il convient de préciser que l'influence extérieure comprend l'influence d'entités publiques et d'entités privées⁷.

La jurisprudence de la CJUE concernant l'application de la directive relative aux données à caractère personnel (directive 95/46/CE), qui exige que les autorités nationales chargées de la protection des données « exercent en toute indépendance les missions dont elles sont investies » (article 28), est également instructive dans la mesure où elle clarifie l'exigence d'indépendance dans l'exercice des fonctions de régulation (en d'autres termes, l'indépendance fonctionnelle). A titre d'illustration, la CJUE a jugé relativement à cette exigence dans sa décision du 9 mars 2010, dans l'affaire Commission des Communautés européennes contre République fédérale d'Allemagne⁸, que l'influence directe et indirecte des organes de l'État et des acteurs du secteur privé doit être prise en compte⁹.

³ Affaire C-378/19, ECLI:EU:C:2020:462. Cette affaire portait sur la mise en œuvre de la directive européenne concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (directive 2009/72/CE), qui exige que les autorités nationales soient, entre autres, juridiquement distinctes et fonctionnellement indépendantes de toute autre entité publique ou privée et que le personnel responsable de la gestion de l'autorité compétente agisse indépendamment de tout intérêt commercial et gouvernemental.

⁴ Affaire C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662.

⁵ Affaire C-378/19, ECLI:EU:C:2020:462.

⁶ Arrêt du 13 juin 2018, affaire C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

⁷ Voir par exemple l'arrêt du 2 septembre 2021 dans l'affaire Commission européenne contre République fédérale d'Allemagne, affaire C-718/18, ECLI:EU:C:2021:662, paragraphe 109.

⁸ Arrêt du 9 mars 2010, affaire C-518/07, ECLI:EU:C:2010:125.

⁹ Ce point de vue a été confirmé par la CJUE dans son arrêt du 16 octobre 2012 dans l'affaire Commission européenne contre République d'Autriche, affaire C-614/10, ECLI:EU:C:2012:631, examinant la même question et précisant que toute influence qui, directement ou indirectement, serait « susceptible d'orienter les décisions de l'autorité de contrôle » doit être évitée (paragraphe 43).

Dans cette affaire, la Cour a estimé que les autorités de contrôle :

*doivent jouir d'une indépendance qui leur permette d'exercer leurs missions sans influence extérieure. Cette indépendance exclut non seulement toute influence exercée par les organismes contrôlés [c'est-à-dire les acteurs du marché], mais aussi toute **injonction et toute autre influence extérieure, que cette dernière soit directe ou indirecte, qui pourraient remettre en cause l'accomplissement, par lesdites autorités, de leur tâche [...]**.* (Paragraphe 30, nous soulignons.)

Bien que la législation européenne examinée dans ces affaires ait formulé différemment l'exigence d'indépendance (telle qu'une indépendance totale dans l'exercice des fonctions de régulateur) ou ait inclus des exigences supplémentaires à celle de l'« indépendance fonctionnelle » (telle que l'indépendance juridique ou organisationnelle, l'indépendance décisionnelle ou l'absence de conflits d'intérêts s'agissant du personnel de l'autorité en question), *le critère central appliqué par la CJUE consiste à **déterminer si l'autorité compétente a été en mesure d'exercer ses fonctions de régulation en toute liberté et sans aucune influence extérieure***, c'est-à-dire en jouissant d'une totale indépendance fonctionnelle.

Dans ce contexte, la jurisprudence de la CJUE concernant les exigences d'« indépendance » *dans l'exercice des fonctions de régulation* devrait éclairer l'application de l'impératif d'« indépendance fonctionnelle » prévu à l'article 14 du Règlement.

À l'appui de la jurisprudence citée ci-dessus, l'article 14 doit donc être interprété comme imposant aux États membres l'obligation de s'assurer que les autorités compétentes sont *indépendantes de toute influence extérieure* d'acteurs publics ou privés, qu'elle soit directe ou indirecte, dans l'exercice de leurs fonctions.

Toutefois, dans la pratique, l'indépendance fonctionnelle exige bien plus que des déclarations formelles d'indépendance dans les dispositions gouvernant le fonctionnement d'une autorité compétente, car de nombreux facteurs institutionnels et organisationnels peuvent indirectement compromettre l'indépendance fonctionnelle d'une autorité en l'absence de garanties adéquates. Ces facteurs sont examinés plus en détail ci-dessous.

L'indépendance fonctionnelle en principe et en pratique

Au-delà de protéger les autorités compétentes contre toute influence extérieure indirecte, les États membres doivent veiller à ce que la mise en œuvre du cadre juridique régissant leur autorité compétente garantisse son indépendance fonctionnelle dans la pratique. Cette exigence doit être examinée « à la lumière de l'ensemble des dispositions nationales pertinentes »¹⁰, y compris du cadre institutionnel et juridique plus large dans lequel l'autorité existe. En particulier, les déclarations de principe figurant dans le cadre juridique, selon lesquelles l'agence compétente doit agir en tant qu'« organisme indépendant », ne peuvent suffire en tant que telles.

Un enseignement important de la jurisprudence de la CJUE est que, malgré l'existence sur le papier d'une indépendance fonctionnelle formelle, *un manque d'indépendance institutionnelle peut compromettre l'indépendance fonctionnelle d'une autorité*, du fait de dispositions institutionnelles formelles et informelles. C'est le cas, par exemple, lorsqu'une autorité s'inscrit dans une hiérarchie

¹⁰ Arrêt du 13 juin 2018 dans l'affaire *Commission européenne contre République de Pologne*, affaire C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430, paragraphe 71.

institutionnelle plus large, tel qu'un organisme opérant sous l'autorité d'un ministre du gouvernement ou au sein d'un ministère et que ses décisions, ses activités, son personnel, sa gestion, son budget, etc. sont soumis à une certaine forme de contrôle institutionnel (une structure relativement courante pour les organismes nationaux d'exécution) – à moins que des garanties adéquates ne soient mises en place pour éviter toute influence indue.

Bien que les États membres conservent un certain pouvoir discrétionnaire quant à la structure et à l'organisation de leurs organismes nationaux et que les exigences d'indépendance n'interdisent pas l'intégration des organismes d'application du droit de l'UE au sein de ministères gouvernementaux, la CJUE a souligné que les États membres doivent prendre « toutes les mesures nécessaires afin de **garantir** » le respect des exigences d'indépendance (arrêt du 13 juin 2018 dans l'affaire Commission européenne contre République de Pologne¹¹, paragraphe 103, nous soulignons). Ceci inclurait notamment l'impératif d'assurer que toute supervision institutionnelle ou tout pouvoir discrétionnaire sur l'organisme soit soumis(e) à des garanties procédurales contraignantes « de nature à exclure tout risque de conflit d'intérêts » dans l'exercice par l'organisme ou son personnel de ses fonctions de régulation (paragraphe 86 et 95).

Des procédures strictes pour la nomination et la révocation du personnel de l'autorité

Il est un domaine particulier où le manque d'indépendance institutionnelle peut compromettre l'indépendance fonctionnelle d'un organisme : le processus de nomination et de révocation du personnel et des hauts fonctionnaires qui le composent. À cet égard, l'arrêt de la CJUE du 13 juin 2018 dans l'affaire Commission européenne contre République de Pologne¹² (examiné ci-dessus) indique clairement qu'une « ample liberté de nomination et de révocation » des agents d'un organisme par un ministre du gouvernement est, en elle-même, « de nature à affecter l'indépendance » de ces agents, lorsque l'exercice de leurs fonctions concerne des entités appartenant à l'État ou contrôlées par l'État, qui relèvent du portefeuille de ce ministre (paragraphe 87). La Cour a également souligné que, si la directive européenne concernée ne limitait pas les vastes pouvoirs discrétionnaires des États membres en matière de nomination et de révocation des agents des organismes nationaux, ces pouvoirs discrétionnaires doivent, lorsque l'indépendance de ces organismes est requise, être soit « régi[s] par la loi de manière stricte », soit exercés « sur la base de critères objectifs, clairement et limitativement énumérés, et vérifiables » (paragraphe 86).

La CJUE a confirmé en 2020 dans l'affaire Prezident Slovenskej republiky¹³ que les exigences d'indépendance :

n'interdisent pas que le gouvernement d'un État membre puisse nommer et révoquer le président de l'autorité de régulation nationale. Ce pouvoir de nomination et de révocation doit cependant être exercé de manière à ce que l'indépendance de cette autorité soit garantie, en ce sens que toutes les exigences [de la législation européenne pertinente] doivent être respectées. (Paragraphe 39 et 40, nous soulignons.)

Comme en ce qui concerne l'autonomie des États membres s'agissant de l'organisation et de la structure de leurs organismes d'exécution, les États membres sont libres de déterminer les procédures

¹¹ Arrêt du 13 juin 2018, affaire C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

¹² Arrêt du 13 juin 2018, affaire C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

¹³ Affaire C 378/19, ECLI:EU:C:2020:462.

de nomination et de révocation des agents de leur organisme, à condition que ces procédures ne compromettent pas l'indépendance fonctionnelle de l'organisme – que ce soit directement ou indirectement, en principe ou en pratique¹⁴.

Indépendance décisionnelle dans l'exercice des fonctions de régulation

Les processus décisionnels d'une autorité compétente dans le cadre de l'exercice de ses fonctions de régulation doivent, en toute logique, être également revêtus d'un caractère d'indépendance afin que cette autorité puisse jouir d'une totale indépendance fonctionnelle. À cet égard, la CJUE a confirmé que l'« indépendance décisionnelle » implique que :

dans le cadre des missions et des compétences de régulation visées [dans la législation européenne pertinente], l'ARN [autorité de régulation nationale] adopte ses décisions de manière autonome, sur le seul fondement de l'intérêt public, pour assurer le respect des objectifs poursuivis par cette [législation], sans être soumise à des instructions externes provenant d'autres organes publics ou privés. (Nous soulignons.)

(Arrêt du 2 septembre 2021 dans l'affaire Commission européenne contre République fédérale d'Allemagne, paragraphe 109, citant Prezident Slovenskej republiky, paragraphes 32 et 33.)

La décision de la CJUE de 2018 dans l'affaire Commission européenne contre République de Pologne¹⁵ (examinée ci-dessus) a également précisé qu'un manque d'indépendance organisationnelle peut, en soi, compromettre la capacité d'un organisme à prendre des décisions indépendantes lorsque ses fonctions de régulation concernent les intérêts des agences de l'État. Dans cette affaire, la Cour a estimé que l'organisme concerné ne disposait pas de l'indépendance décisionnelle requise par la directive européenne en cause, dès lors que cet organisme était intégré au sein du ministère responsable et que ce défaut d'indépendance organisationnelle, « par lui-même », menaçait l'indépendance décisionnelle de l'organisme « par le risque qu'il implique une soumission aux intérêts du [ministre concerné] » (paragraphe 107).

Ce dernier aspect est particulièrement important lorsque les États membres conservent à la fois un certain degré de contrôle sur leur autorité compétente et des intérêts dans un secteur soumis au Règlement, qu'il s'agisse d'intérêts directs (par une participation au secteur) ou indirect (par le biais du contrôle, de la gestion ou de la supervision d'organismes impliqués dans la gouvernance de ce secteur). Cela est notamment le cas lorsque les autorités compétentes sont soumises à la supervision des ministères nationaux de l'Agriculture ou de la Sylviculture et que, dans le même temps, les autorités publiques jouent également un rôle dans la gouvernance des secteurs nationaux de l'agriculture ou de la sylviculture.

¹⁴ Voir Prezident Slovenskej republiky, paragraphe 37 ; arrêt du 6 mars 2008 dans l'affaire Comision del Mercado de las Telecomunicaciones c. Administración del Estado, affaire C-82/07, ECLI:EU:C:2008:143, paragraphe 24 ; arrêt du 6 octobre 2010 dans l'affaire Base NV e.a. contre Ministerraad, affaire C-389/08, ECLI:EU:C:2010:584 ; arrêt du 17 septembre 2015 dans l'affaire KPN BV contre Autoriteit Consument en Markt (ACM), affaire C-85/14, ECLI:EU:C:2015:610. Dans ces arrêts, la CJUE a jugé que, si les États membres jouissent d'une autonomie institutionnelle en ce qui concerne l'organisation et la structure des autorités nationales de régulation, cette autonomie ne peut être exercée que dans le plein respect des objectifs et des obligations énoncés dans la législation européenne applicable.

¹⁵ Arrêt du 13 juin 2018, affaire C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

L'indépendance fonctionnelle peut être préservée par l'existence d'un droit de recours

Un enseignement crucial de la jurisprudence pour les États membres est que, si l'indépendance fonctionnelle ne requiert pas *nécessairement* une indépendance institutionnelle, juridique ou organisationnelle (telle que, par exemple, une entité juridique distincte sans liens institutionnels ou organisationnels avec d'autres organismes), un défaut d'indépendance institutionnelle, juridique ou organisationnelle peut directement ou indirectement compromettre l'indépendance fonctionnelle d'un organisme. En d'autres termes, tout lien juridique, institutionnel ou organisationnel entre une autorité compétente et d'autres acteurs publics ou privés risque d'influencer directement ou indirectement l'exercice par l'autorité de ses fonctions de régulation.

Il s'agit là d'une distinction importante et délicate pour les États membres, qui doivent déterminer comment tirer parti de leur cadre d'application, de leurs capacités et de leur expertise dans le cadre du RBUE pour assumer les responsabilités plus larges et les nouvelles obligations prévues par le Règlement. Il importe de noter que, si les autorités compétentes doivent être fonctionnellement indépendantes, le Règlement n'impose pas aux États membres de créer des organismes totalement indépendants, structurellement et juridiquement séparés des autorités de régulation ou des instances de l'administration gouvernementale. En effet, une certaine forme de supervision gouvernementale peut se révéler nécessaire pour obliger une autorité compétente à rendre des comptes sur l'exercice de ses fonctions de régulation.

Néanmoins, les États membres doivent veiller à ce que toute supervision gouvernementale soit exercée dans le respect des objectifs et des obligations du Règlement et sans compromettre l'indépendance fonctionnelle de l'autorité compétente (par exemple, en adoptant des garanties structurelles telles que celles examinées dans l'affaire *Commission européenne contre République de Pologne*¹⁶ citée plus haut)¹⁷.

À cet égard, les États membres devraient s'assurer que les décisions, actions et omissions de leurs autorités compétentes fassent l'objet d'un droit de recours effectif auprès d'une instance administrative ou judiciaire indépendante, conformément à l'article 32 du Règlement. En particulier, le droit national devrait garantir que toute personne ayant soumis un rapport étayé en vertu de l'article 31 ait un « intérêt suffisant » pour requérir un contrôle de la légalité des actes, décisions ou omissions de l'autorité compétente en rapport avec ledit rapport étayé, en vertu de l'article 32. Ce droit à un recours constitue une garantie structurelle importante pour la bonne exécution des fonctions de régulation d'une autorité compétente.

¹⁶ Arrêt du 13 juin 2018, affaire C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

¹⁷ Voir l'arrêt du 6 mars 2008 dans l'affaire *Comision del Mercado de las Telecomunicaciones contre Administración del Estado*, affaire C-82/07, ECLI:EU:C:2008:143, paragraphe 24, l'arrêt du 6 octobre 2010 dans l'affaire *Base NV e.a. contre Ministerraad*, affaire C-389/08, ECLI:EU:C:2010:584 et l'arrêt du 17 septembre 2015 dans l'affaire *KPN BV contre Autoriteit Consument en Markt (ACM)*, affaire C-85/14, ECLI:EU:C:2015:610. Dans ces arrêts, la CJUE a statué que, si les États membres jouissent d'une autonomie institutionnelle en ce qui concerne l'organisation et la structuration des autorités nationales de régulation, cette autonomie ne peut être exercée que dans le plein respect des objectifs et des obligations énoncés dans la législation européenne pertinente.

3.3 Les autorités compétentes doivent disposer de ressources suffisantes

Les divergences entre les États membres en ce qui concerne les ressources de leurs autorités compétentes dans le cadre du RBUE ont constitué un obstacle important à son application uniforme dans l'ensemble de l'UE.

Ainsi, le bilan d'application du RBUE a conclu que :

Les ressources humaines et financières dont disposent les autorités compétentes varient considérablement d'un État membre à l'autre [...] La plupart des États membres, y compris les principaux importateurs de bois, disposent de moins de 10 ETP pour la mise en œuvre et l'application du RBUE. Par exemple, la Belgique, le Danemark, la Finlande, l'Irlande, Malte et les Pays-Bas comptent chacun entre 2 et 3 ETP. [...] il semble que certains pays consacrent des ressources très limitées à la mise en œuvre et à l'application du RBUE, compte tenu du nombre d'opérateurs et du volume des importations¹⁸.

Pour remédier à cette lacune structurelle, le Règlement prévoit une nouvelle obligation pour les États membres, qui doivent s'assurer que leurs autorités compétentes disposent « des ressources nécessaires pour exécuter les obligations énoncées [dans le Règlement] » (article 14, paragraphe 4). L'adéquation des ressources constitue également une condition préalable pour garantir que les autorités compétentes jouissent d'une indépendance fonctionnelle et aient les moyens d'exercer les pouvoirs et de prendre les mesures qui leur sont demandés en vertu du Règlement.

L'indépendance fonctionnelle requiert un accès assuré aux ressources nécessaires

Bien que le concept de « ressources nécessaires pour exécuter les obligations... » ne soit pas davantage défini dans le Règlement, le considérant 64 fournit des indications aux États membres pour satisfaire à cette obligation. Le considérant 64 stipule en effet que :

*Les États membres devraient veiller à ce que des **ressources financières suffisantes soient toujours disponibles** afin de permettre aux autorités compétentes de disposer du personnel et des équipements nécessaires. Un **niveau élevé de ressources est nécessaire** afin que des contrôles soient effectués efficacement et il convient de prévoir des **ressources stables à un niveau permettant à tout moment de répondre aux besoins en matière de mise en application**. (Nous soulignons.)*

D'autres précisions ressortent de l'arrêt rendu en 2018 par la CJUE dans l'affaire Commission européenne contre République de Pologne¹⁹ (voir ci-dessus), dans lequel la Cour a estimé que, si l'exigence d'« indépendance organisationnelle » n'interdisait pas à l'organisme concerné d'être soutenu

¹⁸ Document de travail des services de la Commission – « *Fitness Check on the EUTR and the FLEGT Regulation* » (2021), p. 13, disponible à l'adresse : https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf.

¹⁹ Arrêt du 13 juin 2018, affaire C-530/16, ECLI:EU:C:2018:430.

par du personnel ou des budgets gouvernementaux et n'exigeait pas que l'organisme dispose d'un budget distinct de celui du ministère concerné, il était néanmoins :

indispensable que l'accès à de telles ressources soit garanti en vertu de règles claires ne pouvant être modifiées par le seul [ministre de tutelle] [...] [et] que l'accès indépendant dudit organisme aux ressources financières qui doivent lui être reconnues pour l'exercice de ses missions lui [soit] garanti. (Paragraphe 99-100, nous soulignons.)

L'évocation dans le considérant 64 d'un « niveau élevé de ressources » et de « ressources stables » « nécessaires » et « toujours disponibles » suggère également que les ressources ne doivent pas seulement être suffisantes, mais qu'elles doivent également être stables et sûres, de sorte que l'accès d'une autorité compétente aux ressources ne soit ni conditionnel ni soumis à une influence ou à une intervention extérieure. De même, les procédures relatives à l'allocation ou au réexamen des ressources d'une autorité compétente ne devraient pas compromettre, en principe ou en pratique, son accès garanti à ces ressources « à tout moment » ni son indépendance fonctionnelle.

Quel serait le niveau de ressources adéquat ?

Le niveau adéquat des ressources à conférer à chaque autorité compétente sera principalement déterminé par les activités, le personnel, les équipements et les capacités dont cette autorité compétente aura besoin pour honorer pleinement et efficacement ses obligations au titre du Règlement dans l'État membre concerné. Cette évaluation devrait notamment porter sur les contrôles annuels minimaux que l'autorité compétente sera tenue d'effectuer en vertu de l'article 16 et sur les mesures à prendre pour les réaliser. Afin de prévoir le nombre de contrôles annuels minimaux, il conviendra de tenir compte du nombre d'opérateurs et de commerçants actifs dans l'État membre concerné, ainsi que du volume de produits en cause importés ou commercialisés dans cet État membre ou exportés à partir de celui-ci.

Plus précisément, l'article 16 exige que les autorités compétentes contrôlent au moins 1 %, 3 % et 9 % de tous les opérateurs et des commerçants qui ne sont pas des PME, qui mettent sur le marché, mettent à disposition sur le marché ou exportent des produits concernés qui contiennent ou ont été produit via l'utilisation de produits concernés, lesquels ont été produits dans des zones classées comme présentant un risque faible, standard ou élevé, respectivement. Ces exigences minimales s'appliquent séparément à *chaque groupe de produits* (c'est-à-dire que ces pourcentages s'appliquent séparément aux produits concernés contenant ou produit via l'utilisation de bétail, de cacao, de café, d'huile de palme, de soja, de caoutchouc et de bois – article 16, paragraphe 11). Les autorités compétentes sont également tenues de vérifier 9 % de la quantité de chacun des produits concernés contenant ou produit via l'utilisation de produits concernés, lesquels ont été produits dans une zone à risque élevé, cette exigence s'appliquant séparément pour chaque groupe de produits de base (article 16, paragraphe 9).

À tout moment, les autorités compétentes doivent aussi être en mesure d'effectuer des contrôles *ad hoc* lorsqu'elles obtiennent des informations concernant un cas potentiel de non-conformité (article 16, paragraphe 12) et de prendre des mesures immédiates à l'égard de produits concernés présentant un risque élevé de non-conformité **avant** qu'ils ne soient mis sur le marché ou mis à disposition sur le marché (article 17). Leurs ressources doivent être dûment anticipées et permettre cette capacité de réaction rapide.

Outre le nombre de contrôles, l'autorité compétente doit disposer de ressources financières suffisantes pour garantir la qualité de ces contrôles. En pratique, cela signifie qu'une autorité compétente doit

disposer de ressources pour effectuer des contrôles par sondage et des audits sur le terrain, éventuellement dans des pays tiers (article 18, paragraphe 2, point e)). Les autorités compétentes devraient également posséder les ressources financières nécessaires pour recourir à l'expertise technique et scientifique nécessaire lorsque les contrôles révèlent des problèmes de conformité, notamment des analyses anatomiques, chimiques ou ADN ou des données d'observation de la Terre (article 18, paragraphe 2, points c) et d)).

Fondamentalement, le Règlement impose implicitement aux autorités compétentes de disposer d'une expertise non seulement dans le secteur du bois, mais aussi dans les autres secteurs des produits relevant de son champ d'application. Par conséquent, une autorité compétente doit disposer d'un personnel possédant des connaissances, une expérience et une expertise technique adéquates en matière de production et de commerce dans tous les secteurs des produits relevant du champ d'application du Règlement, de manière à pouvoir être considérée comme disposant des ressources nécessaires pour s'acquitter des obligations lui incombant en vertu du Règlement. L'obtention de cette expertise technique interne peut nécessiter des ressources financières supplémentaires à des fins de formation et de recrutement.

4 Obligations des États membres devant être accomplies dans un délai de dix-huit mois

4.1 Les États membres doivent déterminer un régime national de sanctions

La mise en place d'un cadre national d'application robuste et exhaustive est une condition préalable à l'application efficace de toute loi. Étant donné que le droit communautaire est appliqué au niveau national, le Règlement oblige les États membres à déterminer un régime national de sanctions applicables aux violations du Règlement, ainsi qu'à informer sans retard la Commission dudit régime et de toute modification qui y serait apportée ultérieurement (article 25). Si les États membres conservent une grande marge de manœuvre quant à l'élaboration de ce régime (et à sa mise en œuvre ultérieure), ils doivent satisfaire à plusieurs exigences énoncées à l'article 25 et, plus généralement, dans le droit de l'UE.

Il convient également pour États membres de noter que, le 15 décembre 2021, la Commission européenne a proposé une révision de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (directive 2008/99/CE), laquelle vise à renforcer le respect de la législation de l'UE en matière de protection de l'environnement en complétant les régimes de sanctions administratives par des sanctions pénales. Bien que la proposition de révision de cette directive n'ait pas encore été adoptée, le nouveau Règlement de l'UE relatif aux produits « zéro déforestation » devrait être inclus dans le champ d'application de la directive et les États membres tenus d'établir une infraction pénale nationale en cas de violation et intentionnelle de l'article 3 du Règlement.

En prévision de cette révision de la directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, les États membres peuvent d'ores et déjà envisager d'édicter une infraction pénale nationale pour non-respect de l'article 3 du Règlement lors de l'élaboration de leur régime national de sanctions, comme l'exige le Règlement. En 2021, ClientEarth, en collaboration avec le WWF et INTERPOL, a publié des recommandations détaillées pour la mise en place de régimes nationaux efficaces en matière de criminalité forestière.

4.2 Les sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives

À l'instar du RBUE, le Règlement exige que les sanctions prévues par les régimes nationaux soient « effectives, proportionnées et dissuasives » (article 25, paragraphe 2). Ces concepts (effectivité, proportionnalité et dissuasion) sont étroitement corrélés entre eux, car ils ont tous trait à la relation entre, d'une part, la gravité de l'infraction et, d'autre part, le type et la sévérité de la sanction. Il s'agit d'exigences communes aux régimes de sanctions prévus par le droit de l'UE ; la CJUE a clarifié ces concepts dans de nombreuses affaires²⁰ et ClientEarth a exploré la signification de ces exigences dans le contexte du RBUE et dans la jurisprudence pertinente de la CJUE dans une précédente étude²¹.

En ce qui concerne le Règlement, ces trois exigences peuvent être résumées comme suit.

- a) Les sanctions seront « **effectives** » si elles sont :
 - i.) aussi strictes que les sanctions imposées en cas d'infraction à des lois nationales de nature et d'importance comparables, telles que les lois nationales réglementant la production et le commerce de produits interdits²², et
 - ii.) suffisantes pour garantir que l'objectif du Règlement est atteint malgré l'infraction (c'est-à-dire que les produits non conformes ne pourront plus être mis sur le marché, mis à disposition sur le marché ou exportés depuis le marché de l'UE) et que de futures infractions seront évitées²³.
- b) Les sanctions seront « **dissuasives** » si leur sévérité et le risque qu'elles représentent pour les contrevenants ont un véritable effet dissuasif, incitent suffisamment les opérateurs et les commerçants à honorer les obligations qui leur incombent en vertu du Règlement et rendent la moindre non-conformité économiquement inintéressante. En particulier, le régime national de sanctions doit créer *un risque suffisamment important* que les cas de non-conformité seront sanctionnés suffisamment sévèrement et garantir que les opérateurs et commerçants non conformes se voient infliger des sanctions qui les désavantagent par rapport aux opérateurs et commerçants en conformité²⁴.
- c) Les sanctions seront « **proportionnées** » si elles permettent d'atteindre les objectifs du Règlement au regard de l'ampleur et de la gravité de l'infraction, sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs. L'article 25, paragraphe 2, point a), apporte davantage de clarté et

²⁰ Voir par exemple : arrêt du 26 septembre 2013, *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, paragraphe 50 ; arrêt du 7 octobre 2010, *Stils Met*, C-382/09, EU:C:2010:596, paragraphe 44 ; arrêt du 8 septembre 2005, *Yonemoto*, C-40/04, EU:C:2005:519, paragraphe 59 ; arrêt du 8 juin 1994, *Commission contre Royaume-Uni*, C-382/92, EU:C:1994:233, paragraphe 55.

²¹ ClientEarth (2018), « *National EUTR penalties: are they sufficiently effective, proportionate and dissuasive ?* », disponible à l'adresse : <https://www.clientearth.org/latest/documents/national-eutr-penalties-are-they-sufficiently-effective-proportionate-and-dissuasive/>.

²² Voir par exemple : arrêt du 8 septembre 2005, *Yonemoto*, C-40/04, EU:C:2005:519, paragraphe 59 ; arrêt du 8 juin 1994, *Commission contre Royaume-Uni*, C-382/92, EU:C:1994:233, paragraphe 5.

²³ Voir l'arrêt du 7 octobre 2010, *Stils Met*, C-382/09, EU:C:2010:596, paragraphe 44.

²⁴ La CJUE a affirmé à de nombreuses reprises que la sévérité des sanctions doit être proportionnelle à la gravité des infractions pour lesquelles elles sont imposées, notamment en assurant un effet réellement dissuasif. Voir l'arrêt du 25 avril 2013, *Asociația Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, paragraphe 63. La Cour a également précisé que la politique nationale d'application du droit de l'UE doit créer un risque sérieux qu'en cas de violation du droit de l'UE, des sanctions suffisamment sévères soient appliquées. Voir l'arrêt du 12 juillet 2005, *Commission contre France*, C-304/02, EU:C:2005:444, paragraphe 37, et l'arrêt du 27 mars 2014, *LCL Le Crédit Lyonnais*, C-565/12, EU:C:2014:190, paragraphes 50 et 51.

précise que les sanctions sous forme d'amendes doivent être proportionnées aux « dommages environnementaux et à la valeur des produits de base concernés ou des produits concernés » et calculées de telle manière que l'opérateur ou le commerçant en cause soit effectivement privé des avantages économiques découlant des infractions commises, avec des amendes plus élevées en cas d'infractions répétées et un maximum fixé à « au moins 4 % du chiffre d'affaires annuel total de l'opérateur ou du commerçant dans toute l'Union ».

Malgré les éclaircissements apportés à ces notions dans la jurisprudence de la CJUE, il existe des différences significatives entre les régimes de sanctions des États membres au titre du RBUE, tant en termes de sévérité qu'en termes d'application. Le bilan d'application du RBUE a révélé que les types de sanctions et leur niveau maximal varient considérablement d'un État membre à l'autre : la plupart des États membres (23 au total) imposent des amendes administratives et des saisies ; plus de la moitié infligent des amendes pénales, des peines d'emprisonnement et la suspension du commerce (16, 17 et 15 États membres respectivement). Presque toutes les autorités compétentes peuvent émettre des avis de mesures correctives à prendre et imposer des mesures provisoires immédiates, quoique les fondements de ces mesures diffèrent d'un État membre à l'autre. De même, les amendes potentielles varient considérablement, allant de 50 euros à un montant illimité²⁵.

Les nouvelles dispositions du Règlement visent à atténuer ce risque d'application inégale des sanctions entre les États membres en dressant la liste des sanctions que tous les États membres sont tenus d'inclure dans leur régime national (article 25, paragraphe 2). La liste impose ainsi l'inclusion des sanctions suivantes :

- a) des amendes suffisamment importantes, à concurrence d'au moins 4 % du chiffre d'affaires annuel dans l'Union, comme décrit ci-dessus ;
- b) la confiscation des produits non conformes ;
- c) la confiscation des revenus tirés d'une transaction ayant trait à des produits non conformes ;
- d) l'exclusion temporaire, pendant une période maximale de douze mois, des procédures de passation de marchés publics et de l'accès au financement public ;
- e) en cas d'infraction grave ou d'infractions répétées, l'interdiction temporaire de mettre sur le marché, de mettre à disposition sur le marché ou d'exporter des produits de base concernés et des produits concernés ;
- f) en cas d'infraction grave ou d'infractions répétées, l'interdiction d'exercer la diligence raisonnée simplifiée énoncée à l'article 13.

Cette liste n'est pas exhaustive et prescrit des types de sanctions minimales que les États membres peuvent tout à fait compléter.

L'obligation d'adopter ces régimes nationaux deviendra effective lorsque le Règlement entrera en vigueur. Aucun délai explicite n'est donné aux États membres pour adopter leur régime national de sanctions, mais ce régime doit nécessairement être en place avant que les dispositions relatives aux opérateurs et aux commerçants ne deviennent applicables (dix-huit mois après l'entrée en vigueur du

²⁵ Document de travail des services de la Commission – « *Fitness Check on the EUTR and the FLEGT Regulation* » (2021), p.14, disponible à l'adresse : https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf.

Règlement). En ce sens, les États membres n'auront pas plus de dix-huit mois pour adopter *et mettre en œuvre* leur régime national de sanctions.

4.3 Les États membres doivent prendre « toutes les mesures nécessaires » pour mettre en œuvre leur régime national de sanctions

En outre, les États membres doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de leur régime national de sanctions (article 25, paragraphe 1). Il s'agit d'une obligation permanente qui exige des États membres qu'ils achèvent tous les travaux préparatoires requis pour permettre aux autorités compétentes de commencer à imposer des sanctions en cas de violation du Règlement lorsque celui-ci deviendra applicable aux opérateurs et aux commerçants (dix-huit mois après son entrée en vigueur) et qu'ils veillent à leur application permanente. Ces travaux préparatoires peuvent inclure, entre autres, l'accomplissement de toutes les réformes administratives ou procédurales nécessaires pour permettre la mise en œuvre et l'application en bonne et due forme du régime national de sanctions, la mise en place de politiques d'application rigoureuses précisant aux autorités compétentes, aux inspecteurs, aux agents des douanes et aux autres agences impliquées dans les procédures d'application (telles que la police, les procureurs et les juges) le mode d'application du régime national de sanctions, ainsi que la garantie que ces autorités disposent de pouvoirs et de capacités formels afin de coopérer, se coordonner et appliquer le régime dans la pratique.

Pour de nombreux États membres, cela nécessitera un changement important des pratiques de mise en œuvre des règles par rapport au RBUE, dans le cadre duquel les sanctions restent rares et sont relativement faibles par rapport aux peines maximales possibles²⁶.

4.4 Capacité à prendre et imposer des « mesures provisoires »

Le Règlement oblige les autorités compétentes à recenser les situations dans lesquelles des produits concernés présentent un risque si élevé de non-conformité qu'ils nécessitent une action immédiate des autorités compétentes *avant* d'être mis sur le marché, mis à disposition sur le marché ou exportés (article 17, paragraphe 1). Lorsque les autorités compétentes identifient de telles situations, elles doivent prendre des mesures provisoires immédiates en vertu de l'article 23 afin de suspendre la mise sur le marché ou la mise à disposition de ces produits ou leur exportation. L'article 23 oblige également les États membres à prévoir la possibilité pour leur autorité compétente de prendre des mesures provisoires immédiates lorsque des infractions potentielles au Règlement sont détectées.

En conséquence, les États membres devront permettre à leurs autorités compétentes d'identifier les produits à haut risque avant qu'ils ne soient mis sur le marché, mis à disposition sur le marché ou exportés du marché depuis leur territoire et habiliter leur autorité compétente à prendre des mesures provisoires immédiates comme le prévoit l'article 23. S'agissant des importations et les exportations, cela requiert implicitement un niveau élevé de coordination et d'échange d'informations entre les autorités compétentes et les autorités douanières.

²⁶ Voir ClientEarth (2021), « *The proposed EU law on deforestation-free products. What are the changes compared to the EUTR framework?* », p. 9. Disponible à l'adresse : <https://www.clientearth.org/latest/documents/the-proposed-eu-law-on-deforestation-free-products-what-does-it-include-and-what-is-left-out/>.

Bien que la plupart des autorités compétentes en vertu du RBUE aient les moyens d'imposer des mesures provisoires, ces mesures ne sont pas obligatoires (article 19, paragraphe 5, du RBUE) et, dans la pratique, sont utilisées avec parcimonie²⁷. Le fondement légal des mesures provisoires au titre du RBUE diffère d'un État membre à l'autre (droit forestier, droit administratif général, droit pénal, législation spécifique au RBUE et autres bases légales), tout comme les types de mesures provisoires qui sont appliquées²⁸. Dans ce contexte, il convient de noter que les mesures provisoires mentionnées à l'article 23 du Règlement (saisie ou suspension de la mise sur le marché ou de la mise à disposition sur le marché de l'Union et de l'exportation hors du marché des produits concernés) ne sont pas exhaustives. Les États membres peuvent donc prévoir d'autres mesures provisoires immédiates. Ils sont néanmoins tenus d'autoriser leurs autorités compétentes à saisir les produits potentiellement non conformes et de les habilitier à imposer aux opérateurs et commerçants la suspension des transactions qu'ils envisagent d'effectuer avec des produits en cause.

4.5 Autoriser les autorités douanières à contrôler les envois de produits en cause et à suspendre leur mise en libre pratique

Bien que les autorités compétentes restent responsables en dernier ressort de l'application générale du Règlement (article 26, paragraphe 2), les autorités douanières nationales doivent également être autorisées à remplir le rôle prévu par le Règlement dans le contrôle et l'inspection des produits concernés aux frontières douanières. L'article 26, paragraphe 3, dispose que les autorités douanières « effectuent des contrôles portant sur les déclarations en douane déposées en ce qui concerne les produits concernés entrant sur le marché [de l'UE] ou quittant le marché [de l'UE] ». Ces contrôles doivent être effectués conformément aux dispositions du code des douanes de l'Union (règlement (UE) n° 952/2013).

Jusqu'à la mise en place de l'« interface électronique » destinée à rationaliser la coordination entre les autorités douanières, les autorités compétentes et la Commission (prévue à l'article 28), les opérateurs et les commerçants doivent indiquer dans leurs déclarations en douane les numéros de référence des déclarations de diligence raisonnée pour les expéditions de produits concernés et les autorités douanières « échangent des informations et coopèrent » avec les autorités compétentes et tiennent compte de ces d'informations et de cette coopération lorsqu'il s'agit d'autoriser la mise en libre pratique dans l'UE ou l'exportation des produits concernés (article 26, paragraphe 5, point a)). Jusqu'à ce que cette « interface électronique » soit établie, les États membres devront donc veiller à ce que des procédures nationales soient en place afin de permettre à leurs autorités compétentes et à leurs autorités douanières d'échanger des informations et de coopérer, ainsi qu'autoriser leurs autorités

²⁷ Seules la Croatie, la Pologne et la France ne prévoient pas l'application de mesures provisoires. Voir le document de travail des services de la Commission – « *Fitness Check on the EUTR and the FLEGT Regulation* » (2021), p.14. Disponible à l'adresse : https://environment.ec.europa.eu/document/download/44d4ef8b-8c76-4535-9d04-b65be3479887_en?filename=SWD_2021_328_1_EN_bilan_qualite_part1_v2.pdf ; pour la période de référence 2021, les autorités compétentes ont au total pratiqué vingt-trois saisies temporaires et six saisies permanentes. Voir RBUE : « *Union-wide Overview for the Year 2021 – Overview based on the analysis of information on the application of the EU Timber Regulation (Regulation EU No. 995/2010), submitted by EUTR Member States* » (2022), p. 3. Disponible à l'adresse : https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/EUTR_Overview_2021_743575405.pdf.

²⁸ En Belgique, par exemple, les mesures provisoires, outre la saisie de produits du bois et la suspension de l'autorisation de commercialiser des produits du bois, comprennent la confiscation temporaire, la mise sous scellés, le renvoi ou la destruction des produits – voir le Rapport Annuel EUTR 2020 III.I Mesures correctives et provisoires immédiates, p. 3. Disponible à l'adresse : <https://www.health.belgium.be/fr/rapport-annuel-eutr-2020-iii-i-mesures-correctives-et-provisaires-immediates>.

douanières à suspendre la mise en libre pratique des expéditions de produits concernés afin de permettre la coordination avec les autorités compétentes.

Une fois cette « interface électronique » établie, les autorités compétentes pourront « signaler » les déclarations de diligence raisonnée correspondant aux expéditions de produits concernés qui présentent un risque élevé de non-conformité et devraient être contrôlés avant d'être mis en libre pratique dans l'UE ou exportés ; les autorités douanières devront pour leur part faciliter ces contrôles en suspendant la mise en libre pratique des produits concernés tant que ces contrôles n'auront pas été effectués par l'autorité compétente (article 26, paragraphes 6 à 9).

4.6 Veiller à ce que les régimes nationaux permettent l'accès à des procédures administratives ou judiciaires

L'article 32 du Règlement dispose que toute personne ayant un « intérêt suffisant », déterminé conformément aux systèmes de recours nationaux existants, a « accès à des procédures administratives ou judiciaires » pour former des recours contre les actions de l'autorité compétente de l'État membre concerné. Les États membres devront s'assurer que leurs cadres juridiques nationaux autorisent cet accès aux procédures administratives ou judiciaires concernant les actions de leur autorité compétente.

Cette question devrait être prévue dans toute réforme juridique que les États membres adopteront afin de mettre en place leurs autorités compétentes.

En pratique, le cadre réglementaire national régissant chaque autorité compétente devrait explicitement disposer que ses décisions, actions et omissions sont soumises à une procédure formelle de recours administratif ou judiciaire susceptible d'être engagée par toute personne ayant un « intérêt suffisant » (déterminé conformément au système de recours national existant). Les cadres juridiques nationaux devraient également préciser que toute personne ayant soumis un rapport étayé conformément à l'article 31 du Règlement dispose d'un « intérêt suffisant » pour engager cette procédure de recours administratif ou judiciaire relativement audit rapport étayé. Afin d'assurer une cohérence avec leurs obligations au titre de l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, les États membres devraient en outre veiller à ce que cette procédure soit juste, équitable, opportune et financièrement abordable et qu'elle offre des voies de recours adéquates et efficaces, permettant y compris, le cas échéant, l'obtention de mesures d'injonction.

4.7 Établir un plan annuel pour les contrôles de conformité

Outre les contrôles de conformité *ad hoc*, les autorités compétentes doivent, en vertu de l'article 16, paragraphe 5, du Règlement, établir un plan annuel de contrôle identifiant les opérateurs et les commerçants à contrôler afin d'atteindre les objectifs minimaux de contrôles visés à l'article 16, paragraphes 8 à 10 (c'est-à-dire les objectifs de 1 %, 3 % et 9 % pour les produits concernés originaires de zones à risque faible, standard et élevé, respectivement).

Ces plans annuels doivent être élaborés :

- a) selon une approche fondée sur les risques, en utilisant des critères de risque nationaux « déterminés sur la base d'une analyse des risques de non-conformité » et en tenant compte des critères particuliers énumérés à l'article 16, paragraphe 3, et « s'appuyant sur » les critères de

risque indicatifs définis par la Commission conformément à l'article 16, paragraphe 4 (article 16, paragraphe 5), et

- b) sur la base du nombre total d'opérateurs et de commerçants qui ont mis sur le marché de l'Union, mis à disposition sur le marché de l'Union ou exporté à partir du marché de l'Union des produits concernés au cours de l'année précédente et du volume de ces produits provenant de zones à haut risque (article 14, paragraphe 11).

En conséquence, les États membres devront avoir élaboré ces plans annuels de contrôle lorsque les dispositions relatives aux opérateurs et aux commerçants deviendront applicables (dix-huit mois après l'entrée en vigueur du Règlement). Les États membres seront donc également tenus, durant des dix-huit premiers mois d'application du Règlement, d'arrêter leurs critères de risque nationaux et leur approche des contrôles fondée sur les risques et d'avoir recueilli des données sur le nombre d'opérateurs et de commerçants ayant mis sur le marché, mis à disposition sur le marché et exporté des produits concernés à partir de leur territoire « au cours de l'année précédente ».

5 Faculté de recouvrement des frais d'exécution

L'article 20 permet explicitement aux États membres d'autoriser leurs autorités compétentes à récupérer auprès des opérateurs ou des commerçants « la totalité des frais liés aux activités qu'elles ont déployées concernant les cas de non-conformité ». Ces frais englobent explicitement tous les coûts « des essais, du stockage et des activités concernant les produits concernés qui se révèlent être des produits non conformes et font l'objet de mesures correctives » et peuvent inclure d'autres coûts liés à des cas de non-conformité.

Les États membres qui souhaitent se prévaloir de cette disposition doivent prévoir des pouvoirs et des procédures clairs permettant à leur autorité compétente de mettre en œuvre cette prérogative dans leur cadre juridique.

6 Nouvelles obligations supplémentaires pour les États membres – les plus pertinentes après dix-huit mois

Outre les obligations assorties de délais à court terme pour les États membres évoquées ci-dessus, un certain nombre de nouvelles exigences applicables aux États membres et à leurs autorités compétentes méritent d'être signalées. Celles-ci concernent principalement le mode de mise en œuvre et d'application du Règlement par les États membres une fois que ses dispositions relatives aux opérateurs et aux commerçants seront applicables (dix-huit mois après l'entrée en vigueur du Règlement).

- a) **Échanger des informations et coopérer avec d'autres autorités** (article 21) :

Les autorités compétentes auront l'obligation de coopérer au sein de leur propre État membre (si plusieurs autorités compétentes sont désignées), avec les autorités douanières de leur propre État membre, avec les autorités compétentes et les autorités douanières des autres États membres, avec la Commission et, si nécessaire, avec les autorités administratives de pays tiers, afin d'assurer le respect du Règlement. Pour ce faire, elles doivent mettre en place des « arrangements administratifs » avec la Commission concernant la transmission d'informations relatives aux enquêtes et échanger les informations nécessaires à l'application du Règlement avec les autorités compétentes des autres États membres. Elles doivent également alerter immédiatement les autorités compétentes des autres États membres et la Commission lorsqu'elles détectent des cas

potentiels de non-conformité ou des lacunes graves susceptibles d'avoir une incidence sur un autre État membre, afin notamment de permettre le retrait du marché de produits non conformes dans d'autres États membres. Les autorités compétentes auront également des obligations de coopération et d'échange d'informations dans le cadre des contrôles de conformité prévus à l'article 16, paragraphe 7, et à l'article 27 (voir ci-dessous).

b) **Partager les plans annuels de contrôle et coordonner l'application du Règlement** (article 16, paragraphe 7, et article 27) :

En plus de se conformer aux exigences spécifiques concernant la *manière* dont les autorités compétentes identifient les opérateurs et les commerçants à contrôler (selon leurs plans annuels de contrôle basés sur une approche fondée sur les risques, incluant certains critères de risque obligatoires), les autorités compétentes doivent également partager leurs plans annuels de contrôle avec les autres autorités compétentes et avec la Commission. De même, elles doivent échanger des informations et se coordonner avec d'autres autorités compétentes et avec la Commission concernant l'élaboration et l'application des critères de risque appliqués dans leurs plans annuels de contrôle, de manière à améliorer l'efficacité de l'application du Règlement. En vertu de l'article 27, les autorités compétentes doivent de surcroît « coopérer étroitement et échanger des informations » avec d'autres autorités compétentes, les autorités douanières et la Commission afin de garantir que les contrôles sont efficaces et effectués conformément aux exigences du Règlement.

c) **Rendre compte chaque année de la mise en œuvre et de l'application du Règlement** (article 22) :

Les États membres doivent informer annuellement la Commission via un rapport, au plus tard le 30 avril de chaque année, de la mise en œuvre du Règlement sur leur territoire au cours de l'année précédente. Ce rapport doit contenir les informations visées à l'article 22, telles que des informations sur les contrôles de conformité effectués, les actions correctives requises ou les sanctions imposées en cas de non-conformité.

d) **Faciliter l'accès du public aux registres des contrôles** (article 16, paragraphe 15) :

Les registres des contrôles effectués en vertu du Règlement et de leurs résultats sont réputés constituer des « informations environnementales » aux fins de la directive de l'UE concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (directive 2003/4/CE). Conformément à cette directive, les États membres seront tenus de s'assurer que leurs autorités compétentes et toute autre autorité publique en possession de registres des contrôles de conformité et de leurs résultats mettent ces informations à la disposition de toute personne en faisant la demande et que des règles et procédures nationales soit en place afin de faciliter l'accès du public à ces informations (c'est-à-dire des procédures garantissant que les informations sont mises à disposition dès que possible ou, au plus tard, dans un délai d'un mois à compter d'une demande valable, que les registres des contrôles de conformité et de leurs résultats sont organisés de manière à faciliter activement leur diffusion auprès du public et sont progressivement mis à disposition dans des bases de données électroniques facilement accessibles au public et que tout refus de divulgation ou manquement à l'obligation de divulguer ces informations peut faire l'objet d'un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial).

e) **Surveiller les tendances du commerce des produits en cause** (article 15, paragraphe 3) :

Les autorités compétentes doivent constamment surveiller « toute modification significative des flux commerciaux des produits concernés pouvant entraîner un contournement » du Règlement et échanger des informations en la matière avec la Commission. Les autorités compétentes devront donc vraisemblablement vérifier les informations indiquées dans les déclarations de diligence raisonnée et les comparer aux données des années précédentes, y compris à celles d'une année de référence avant l'entrée en vigueur du Règlement. Il pourrait s'agir, par exemple, de surveiller toute modification du nombre d'opérateurs et de commerçants, des quantités de produits concernés entrant et sortant du marché sur leur territoire, de la quantité relative de chaque produit concerné et des pays de production des produits indiqués dans les déclarations de diligence raisonnée.

En conclusion, le nouveau Règlement de l'UE relatif aux produits « zéro déforestation » impose aux États membres de l'UE des obligations nouvelles et significatives par rapport à celles prévues par le RBUE, dont certaines doivent être remplies par les États membres dans des délais relativement courts. Les États membres ont donc tout intérêt à anticiper dès maintenant afin de se conformer dans les temps à ces obligations.

Nos experts :

Michael Rice

Value Chains, Trade & Investment Lead

mrice@clientearth.org

www.clientearth.org

Kaja Blumtritt

Law & Policy Advisor

kblumtritt@clientearth.org

Rien dans le présent document ne constitue un avis juridique et rien de ce qui y est écrit ne saurait être considéré comme une déclaration de droit faisant autorité sur un quelconque aspect particulier ou dans un quelconque cas spécifique. Le contenu de ce document est uniquement destiné à des fins d'information générale. Aucune action ne doit être entreprise à l'appui de ce seul document. ClientEarth veille à ce que les informations qu'elle fournit soient correctes, mais aucune garantie, expresse ou implicite, n'est donnée quant à leur exactitude et ClientEarth décline toute responsabilité concernant les décisions prises à l'appui de ce document.

Bruxelles Beijing Berlin Londres Varsovie Madrid Los Angeles Luxembourg

ClientEarth est une organisation de droit environnemental à but non lucratif, constituée sous la forme d'une société à responsabilité limitée, enregistrée en Angleterre et au pays de Galles avec le numéro d'entreprise 02863827 et enregistrée comme organisation caritative sous le numéro 1053988. Son siège social est sis au 10 Queen Street Place, Londres EC4R 1BE. Elle est enregistrée en Belgique en tant que ClientEarth AISBL, organisation internationale à but non lucratif, sous le numéro d'entreprise 0714.925.038. Elle est enregistrée en Allemagne en tant que ClientEarth GmbH, entreprise, sous le numéro HRB 202487 B. Elle est enregistrée au Luxembourg en tant que ClientEarth ASBL, organisation à but non lucratif, sous le numéro F11366. Elle est enregistrée en Pologne en tant que Fundacja ClientEarth Poland, fondation, numéro KRS 0000364218, NIP 701025 4208. Elle est enregistrée aux États-Unis en tant que ClientEarth US, organisation de type 501(c)(3), numéro EIN 81-0722756. Elle est enregistrée en Chine en tant que ClientEarth Beijing Representative Office, filiale, numéro G1110000MA0095H836. ClientEarth est enregistrée au registre de transparence de l'UE sous le numéro 96645517357-19. Notre objectif est d'utiliser le pouvoir de la loi pour élaborer des stratégies et des outils juridiques visant à résoudre les problèmes environnementaux.