

La mise en œuvre du Règlement Bois par les Etats membres: Les rudiments

Introduction

Le Règlement Bois de l'Union Européenne (Règlement Bois) est entré en vigueur le 3 mars 2013 et s'impose à tous les Etats membres. En conséquence, depuis lors, tous les Etats membres sont tenus d'appliquer ses dispositions. Pour qu'il en soit ainsi dans la pratique, les démarches administratives et les procédures nécessaires pour garantir l'applicabilité et la mise en œuvre du Règlement Bois au niveau national devaient être mises en place pour le 3 mars 2013.

Ce document succinct explique les obligations imposées aux Etats membres par le Règlement Bois et les mesures pratiques que doivent prendre les Etats membres pour le mettre en œuvre.

La mise en œuvre du Règlement Bois par les Etats membres nécessite diverses actions à engager au niveau national. Cette note d'information met l'accent sur l'obligation de faire refléter le Règlement Bois au sein du cadre législatif national. Dans une moindre mesure, cette note d'information identifie également les principales démarches procédurales à suivre par les Etats membres afin d'appliquer le Règlement Bois de façon précise et cohérente.

Vue d'ensemble

Conformément à leurs obligations en vertu des traités européens, la responsabilité principale de la mise en œuvre du Règlement Bois repose sur chacun des Etats membres de l'Union Européenne. Un certain nombre d'obligations, expresses ou implicites, est attribué à tous les Etats membres. L'obligation majeure étant de :

1. s'assurer que le Règlement Bois est mis en œuvre d'un point de vue juridique et administratif sur l'ensemble de leur territoire;¹

Dans ce cadre, les Etats membres doivent :

2. Etablir les règles concernant les sanctions applicables en cas de violation du Règlement Bois, tout en s'assurant que lesdites règles prévoient des sanctions efficaces, proportionnelles et dissuasives pour de telles violations;²

Désigner une ou plusieurs autorités compétentes responsables de la bonne application du Règlement;³

¹ Article 4(3) du traité sur l'Union européenne

² Article 19 RBUE

³ Article 7(1) RBUE

3. Soumettre un compte-rendu à la Commission, tous les deux ans, décrivant les démarches entreprises afin de mettre en œuvre le Règlement Bois dans les Etats membres.⁴

Pour les trois premiers points, il s'ensuit que chaque Etat membre doit veiller à ce que les dispositifs juridiques nécessaires existent au niveau national afin que le Règlement Bois s'applique pleinement sur son territoire.

Les Autorités Compétentes

Le Règlement Bois prévoit que chaque Etat membre doit établir une ou deux autorités compétentes afin d'appliquer ses dispositions. Manifestement, il ne suffit pas de simplement désigner une autorité compétente qui n'existe que sur le papier. L'autorité compétente doit avoir les pouvoirs et les ressources nécessaires afin de bien s'acquitter de ses fonctions.

En conséquence, les fonctions de l'autorité compétente aident à déterminer les démarches nécessaires, au niveau national, qui doivent être prises pour la mise en œuvre du Règlement bois. Pour cette raison, nous allons dans un premier temps déterminer les fonctions principales de ladite autorité :

1. Effectuer des contrôles auprès des opérateurs afin de veiller à ce qu'ils respectent leurs obligations en vertu du Règlement. De tels contrôles doivent être effectués conformément à un plan révisé périodiquement et en fonction d'une approche fondée sur le risque;⁵
2. Effectuer des contrôles réguliers auprès des organisations de contrôle opérant sur le territoire de l'autorité compétente, afin de s'assurer qu'elles continuent à bien s'acquitter de leurs fonctions et responsabilités, et afin d'informer la Commission immédiatement lorsque tel n'est plus le cas;⁶
3. Tenir un registre des contrôles effectués auprès des opérateurs et le conserver pendant au moins cinq ans, et publier ledit registre conformément à la directive 2003/4/EC.⁷

En tenant compte des fonctions expliquées ci-dessus, il s'ensuit que lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre le Règlement Bois, un Etat membre doit veiller à ce que l'autorité compétente :

- Dispose de l'autorité nécessaire pour effectuer des contrôles auprès des opérateurs et des organisations de contrôle (ex. y compris le droit de pénétrer dans les locaux; et le droit de demander à recevoir toute information pertinente); et

⁴ Article 20 RBUE

⁵ Article 10 RBUE

⁶ Articles 8(4) and 8(5) RBUE

⁷ Article 11 RBUE. La directive 2003/4/EC prévoit des procédures d'accès du public aux données environnementales détenues par les autorités publiques et certaines entités privées exerçant des fonctions publiques. Elle énonce des règles quant à la définition de 'données environnementales'; de la catégorie des autorités publiques et des entités privées qui tombent sous le champ d'application de la directive, et des circonstances dans lesquelles les dérogations à l'obligation de fournir de l'information peuvent être appliquées.

- Dispose de moyens pour identifier les opérateurs (ce qui peut être effectué de maintes façons y compris: une obligation pour les opérateurs de s'immatriculer; ou de veiller à ce que les données des autorités nationales forestières ou des autorités douanières soient partagées avec l'autorité compétente).

De plus, même si cela relève plus de questions procédurales d'application du Règlement Bois, afin que les autorités compétentes puissent accomplir leurs fonctions, les Etats membres doivent également s'assurer que l'autorité compétente :

- Dispose d'un plan, en fonction duquel elle détermine quand il est nécessaire d'effectuer des contrôles sur des opérateurs spécifiques. Ce plan devrait établir une approche fondée sur le risque et devrait également disposer de critères et d'indicateurs pertinents pour évaluer le risque relatif. Ledit plan devrait également être révisé périodiquement afin de s'assurer qu'il reste adapté à l'usage prévu;
- Applique les critères pertinents lorsqu'elle évalue la conformité des organisations de contrôle (y compris les spécifications précisées dans le règlement délégué 363/2012 et la liste des critères minimaux mentionnés sur le site internet de la Commission) et a des dispositifs en place afin de s'assurer qu'elle signale toute non-conformité à la Commission Européenne, le cas échéant;
- Dispose d'un système en fonction duquel les registres de contrôle sont maintenus. Ces registres sont conservés pendant cinq ans et sont rendus publics d'une manière conforme à la loi.

Compte tenu de ce qui précède, les Etats membres doivent également s'assurer que les autorités compétentes ont les ressources financières, humaines et techniques nécessaires pour faire respecter le Règlement Bois, ces ressources doivent être adaptées aux caractéristiques spécifiques de l'Etat membre et à l'approche retenue pour l'application du Règlement bois.

L'indépendance de l'autorité compétente

L'autorité compétente remplit des fonctions administratives et réglementaires selon le Règlement Bois. A ce titre, elle fait partie du système national pour l'administration de la justice. En conséquence, il est important que l'autorité compétente fasse preuve d'indépendance et d'impartialité dans l'exercice de ses fonctions.

En raison de la nature particulière de ses fonctions, il est logique que l'autorité compétente se trouve au sein des administrations nationales familières des questions relatives à l'environnement et à la foresterie. Cependant, dans certains cas, cette administration nationale sera également responsable de la gestion des forêts d'Etat et/ou des produits forestiers. Il est important que les Etats membres accordent suffisamment d'attention au besoin d'une séparation entre ceux agissant en qualité de parties en vertu du Règlement Bois telles que les services forestiers nationaux responsable de la gestion des forêts d'états, et ceux agissant en qualité de régulateur dans le cadre du Règlement Bois.

Cela ne veut pas nécessairement dire que ces deux fonctions doivent être confiées à différentes autorités. Cependant, il convient de prendre des mesures afin de garantir l'indépendance et l'impartialité de l'autorité compétente du Règlement Bois ex. la mise en place d'une 'muraille de Chine' ou d'autres systèmes afin repérer et gérer d'éventuels conflits d'intérêt entre l'autorité compétente et ceux responsable de la gestion des forêts nationales.

Les sanctions

Les Etats membres doivent déterminer le régime des sanctions applicables en cas de non-respect du Règlement Bois.⁸

Le Règlement Bois doit accorder un vaste pouvoir discrétionnaire aux Etats membres eu égard aux règles en matière de sanctions applicables en cas de non-respect du Règlement. Cette discrétion est néanmoins encadrée par trois points importants :

1. De telles règles doivent inclure toutes les violations au Règlement Bois dans leurs champs d'application;
2. Les Etats membres doivent s'assurer que toutes les mesures nécessaires à l'application du régime de sanctions sont prises;
3. Ce régime de sanctions doit être efficace, proportionnel et dissuasif.

En conséquence, toutes les obligations créées par le Règlement Bois devraient être passibles de sanctions, et chaque sanction correspondant à la violation d'une des obligations doit, à son tour, être 'efficace, proportionnelle et dissuasive'.⁹ Ceci est un point essentiel du Règlement Bois. Les obligations sont précisées dans l'annexe de cette note d'information. Tous les régimes nationaux de sanctions doivent répondre à chacune de ces obligations. Par exemple, il devrait exister des sanctions qui peuvent être appliquées si l'opérateur n'exerce pas de diligence raisonnée et s'il ne maintient pas son système de diligence raisonnée. Des sanctions devraient également exister dans les cas où le bois en question provient d'un Etat membre ou de l'UE, ou bien s'il a été importé.

Si les Etats membres souhaitent se fonder sur des lois existantes prévoyant des sanctions en cas de violation du Règlement Bois, ils doivent d'abord veiller à ce que ces lois prévoient des sanctions pour toutes les obligations prévues dans ledit règlement. Dans le cas contraire, ces régimes de sanctions existants doivent être complétés.

Qu'entend-on par sanctions efficaces, proportionnelles et dissuasives?

En fixant un régime de sanctions, l'efficacité du Règlement Bois de l'UE en tant que législation européenne doit être garantie.

Des sanctions 'efficaces, proportionnelles et dissuasives' dans le cadre du Règlement sur le Bois, signifient qu'elles doivent être fixées à un niveau qui soit suffisamment dissuasif afin de s'assurer qu'en général ces entreprises ne soient pas enclines à enfreindre la loi. Il faut prendre en considération les gains financiers obtenus grâce aux activités clandestines des entreprises en contravention de la loi et les pertes financières des communautés et des gouvernements dans les pays de récolte.

En conséquence, les sanctions devraient être suffisamment sévères pour dissuader les opérateurs du marché de choisir d'incorporer le niveau de sanctions prévues par la législation nationale (y compris le risque de faire l'objet de mesures répressives) comme des charges opérationnelles de l'entreprise n'affectant pas le niveau de bénéfices générés par la vente de produit forestiers de provenance illégale.

⁸ Article 19, RBUE

⁹ Voir annexe pour une liste d'obligations exécutoires créées par le Règlement Bois

Rapport étayés

Une des initiatives du Règlement Bois est la possibilité qu'il offre aux tiers (y compris les citoyens) de jouer un rôle dans son fonctionnement à travers la présentation des rapports étayés à l'autorité compétente.¹⁰

Il revient à l'autorité compétente, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire, de décider si une action doit être prise sur la base d'un rapport étayé. Cependant, afin que ce système fonctionne de manière cohérente, les autorités compétentes doivent disposer d'un mécanisme transparent et efficace qui régit le processus de soumission et de considération des rapports étayés. Par exemple, une confirmation de la présentation d'un rapport étayé; un délai pour une prise de décision concernant les futures étapes suite à ce rapport étayé; et une approche cohérente pour évaluer la pertinence et la crédibilité des informations contenues dans le rapport étayé présenté.

Pour des raisons de cohérence et de transparence, il serait très utile de publier des données relatives à la procédure de soumission et de considération des rapports étayés.

Le partage des informations

Les informations de bonne qualité sont cruciales au bon fonctionnement du Règlement Bois tant pour les opérateurs que pour les autorités compétentes. Les informations pertinentes comprennent les informations requises pour assurer la bonne diligence, indiquant le type et l'origine du bois et des produits dérivés mis sur le marché européen et l'information utilisée afin de déterminer le risque que le bois en question soit exploité de façon illégale.

Ces informations sont nécessaires pour les opérateurs, afin qu'ils puissent répondre aux obligations du Règlement Bois, et doivent être suffisamment comprises par chaque autorité compétente, afin qu'elles soient en mesure d'évaluer les actions prises par un opérateur.

¹⁰ Article 10(2), Règlement Bois

La communication entre les autorités compétentes

Le Règlement Bois préconise un processus de partage d'information et d'apprentissage itératif entre les autorités compétentes de chaque Etat membre, les autres organes publics compétents dans chaque Etat membre ainsi que les autres parties visées dans le Règlement Bois telles que les opérateurs. Le succès de ce Règlement dépendra de l'efficacité de ce processus continu.¹¹

L'article 12 du Règlement impose aux autorités compétentes de coopérer entre elles, ainsi qu'avec les autorités administratives des pays tiers et la Commission, afin d'assurer le respect du présent règlement.

En conséquence, les Etats membres devraient avoir des systèmes en place pour faciliter une telle coopération entre les autorités concernées.

La communication avec le public

De plus, conformément à la directive 2003/4/EC, le Règlement Bois stipule que les informations doivent être rendues disponibles par les autorités compétentes dans le cadre de leurs fonctions.¹² Il vaut la peine de rappeler que cette directive, stipule que :

*Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les autorités publiques organisent les informations environnementales en rapport avec leurs fonctions et qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte, en vue de permettre leur diffusion active et systématique auprès du public, au moyen, notamment, des technologies de télécommunication informatique et/ou des technologies électroniques, lorsqu'elles sont disponibles.*¹³

Chaque autorité compétente devrait mettre à la disposition du public les informations qu'elle détient en lien avec ses fonctions. Quelques exemples d'informations pertinentes :

1. Le nombre annuel de contrôles effectués auprès des opérateurs et des organisations de contrôle;
2. Le nombre de cas de non-conformité identifié, et le type d'action qui en découle (ex. sanction pénale ou administrative, ou mise en demeure);
3. Le nombre de rapports étayés soumis à l'autorité compétente, et le nombre de rapports qui ont entraîné une enquête plus approfondie; et
4. Les renseignements sur chaque demande d'information effectuée auprès de l'autorité compétente, y compris le contenu des toutes les informations fournies.

De tels renseignements devraient être présentés de façon accessible, idéalement sur le site internet de l'autorité compétente.

¹¹ Articles 12 & 13, Règlement Bois

¹² Préambule (23) ; Articles 8(4) & 11(2), Règlement Bois

¹³ Article 7(1) de la Directive 2003/4/EC

Conclusion

Cette note d'information vise à identifier les étapes essentielles à suivre pour la mise en œuvre harmonieuse du Règlement Bois au niveau des Etats membres.

Globalement, on peut considérer les démarches de mise en œuvre comme relevant de deux catégories. D'une part, il y a celles qui doivent être reflétées dans le cadre juridique national de l'Etat membre, ce qui implique l'octroi de pouvoirs suffisants afin que l'autorité compétente puisse s'acquitter de ses fonctions, et la création d'un régime de sanctions adéquat. D'autre part, il y a celles relatives à l'existence des procédures nécessaires à la bonne application du Règlement Bois, y compris les procédures systématiques qui permettront aux autorités compétentes d'effectuer des contrôles, la manière dont les informations sont transmises entre les autorités compétentes et le public, et les procédures qui permettent d'évaluer les rapports étayés.

L'efficacité du Règlement Bois dépend d'une combinaison de ces deux types de démarches. Cela dit, la première catégorie est un préalable nécessaire à l'existence de la deuxième. De ce fait, à moins que les deux soient correctement mise en œuvre, il est impossible que le Règlement Bois puisse fonctionner comme il le devrait.

APPENDIX

Les obligations applicables

Le Règlement Bois contient une série d'obligations qui sont imposées à certaines entités sur le marché européen du bois et des produits dérivés. La responsabilité de l'exécution de ces obligations repose sur chaque Etat membre. Ces obligations sont les suivantes :

1. Il est expressément interdit aux opérateurs de mettre sur le marché de l'UE du bois illégalement abattu ou des produits dérivés de bois illégalement abattu.¹⁴
2. Les opérateurs doivent mettre en place et utiliser un système de diligence raisonnable pour le bois et les produits dérivés qu'ils mettent sur le marché européen;¹⁵
3. Les opérateurs doivent maintenir *et* évaluer régulièrement le système de diligence qu'ils utilisent, sauf dans les cas où l'opérateur utilise un système de diligence établi par une organisation de contrôle reconnue;¹⁶
4. Les opérateurs doivent tenir des registres sur leurs approvisionnements et leurs procédures d'atténuation de risque pendant au moins cinq ans;¹⁷
5. Les commerçants doivent maintenir une traçabilité sur les opérateurs ou les commerçants qui ont fourni le bois et les produits dérivés et le cas échéant sur les commerçants auxquels ils ont fourni le bois et les produits dérivés, et s'assurer que les dossiers à ce sujet sont conservés pendant au moins cinq ans;¹⁸
6. Les organisations de contrôle reconnues doivent s'assurer qu'elles continuent à respecter leurs fonctions et à répondre aux conditions juridiques du Règlement Bois et du Règlement d'exécution (UE) no 607/2012 de la Commission;¹⁹
7. Il est exigé des opérateurs de fournir toute aide nécessaire pour faciliter la bonne exécution des contrôles effectués par les autorités compétentes, notamment en ce qui concerne l'accès aux locaux et la présentation des documents et des archives.²⁰

¹⁴ Article 4(1) RBUE

¹⁵ Article 4(2) RBUE

¹⁶ Article 4(3) RBUE

¹⁷ Article 6(1) RBUE et Article 5 du Règlement d'exécution

¹⁸ Article 5 RBUE

¹⁹ Article 8 (4) RBUE

²⁰ Article 10(4) RBUE

**Eoin Brady**

Avocat

t +32 2808 0484

e ebrady@clientearth.org

Emily Unwin

Avocate

t +32 2808 4319

e eunwin@clientearth.org

ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non-lucratif basée à Londres, Bruxelles et Varsovie. Nous sommes des avocats engagés travaillant à l'interface entre le droit, les sciences et les politiques. Nous utilisons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques pour résoudre les grands problèmes environnementaux.

ClientEarth est financée par le soutien généreux de fondations philanthropiques, d'individus attachés à notre cause, et du Département du Royaume-Uni pour le développement international.

Bruxelles

4ème Etage
36 Avenue de Tervueren
1040 Bruxelles
Belgique

London

274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw

Aleje Ujazdowskie 39/4
00-540 Warszawa
Poland

ClientEarth est une société à responsabilité limitée de droit britannique, enregistrée en Angleterre et au Pays de Galles, numéro d'immatriculation, organisation caritative enregistrée sous le numéro 1053988, siège social 2-6 Cannon Street, London EC4M 6YH, avec une branche enregistrée en Belgique, N ° d'entreprise 0894.251.512 , et avec une fondation enregistrée en Pologne, Fundacja ClientEarth Pologne, KRS 0000364218, NIP 701025 4208