



# FLEGT Note d'Information

APPLICATION DES REGLEMENTATIONS FORESTIERES,  
GOUVERNANCE ET ECHANGES COMMERCIAUX

## Directives sur le Contrôle Indépendant

### INTRODUCTION

Le Plan d'action de l'UE pour l'application des réglementations forestières, la gouvernance et les échanges commerciaux (FLEGT) énonce un éventail d'actions destinées à régler les problèmes de la mauvaise gouvernance forestière et de la faible application des lois qui donnent lieu à l'exploitation illégale des forêts dans nombre de pays producteurs de bois, ainsi qu'au commerce des produits bois d'origine illicite qui en découle.

L'élément central du Plan d'action est l'établissement d'accords bilatéraux de partenariats entre l'UE et les pays producteurs de bois. Ces accords volontaires de partenariats (AVP) visent à soutenir les réformes en matière de gouvernance et à renforcer l'application des lois dans les pays producteurs de bois (pays partenaires), en élaborant un régime de licence qui garantira que seuls les produits ligneux produits de manière légale sont exportés vers l'UE.

Les licences FLEGT, qui couvrent toutes les exportations de produits ligneux énumérés dans l'AVP, seront délivrées

Les sept notes d'information de cette série sont intitulées:

1. Qu'est-ce FLEGT?
2. Qu'est-ce que le bois légal?
3. Un système de garantie de la légalité du bois
4. Contrôle de la chaîne d'approvisionnement: Systèmes de contrôle du bois et chaîne de contrôle
5. Systèmes de garantie de la légalité: Exigences en matière de vérification
6. Accords Volontaires de Partenariats (AVP)
7. Directives sur le Contrôle indépendant

par les autorités du pays partenaire dans le cadre des régimes nationaux de licence et sur la base du Système de Garantie de la Légalité (LAS selon l'acronyme anglais) qui comprendra les éléments suivants (voir figure 1) :

- **Une définition** du bois produit de manière licite qui indique les lois qui doivent être respectées pour qu'une licence soit délivrée et les vérifications qui doivent être effectuées pour attester cette conformité (Voir Note d'Information 2) ;

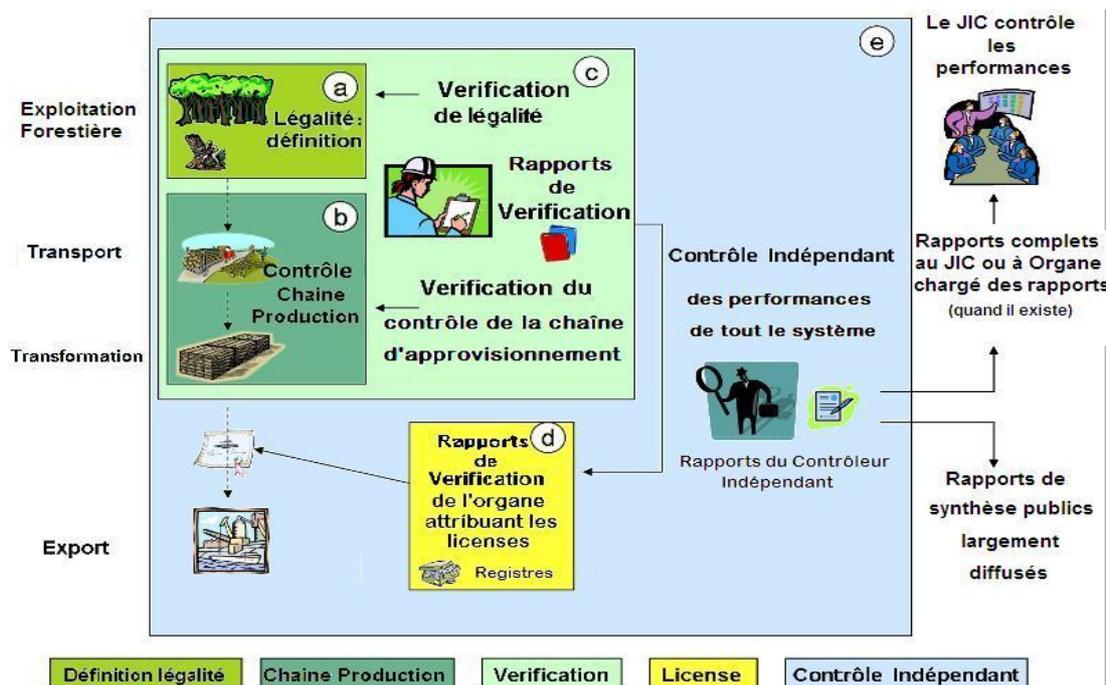


Figure 1.

Représentation schématique des cinq composantes du Système de garantie de la légalité: a) la légalité dans la forêt, b) le contrôle de la chaîne de production, c) la vérification de la forêt et de la chaîne de production, d) la délivrance des licences, e) le contrôle indépendant du système.



- **Un système de traçabilité** du bois de l'exploitation forestière jusqu'à l'exportation qui exclut le bois d'origine inconnue ou illicite de la chaîne de production (Voir Note d'Information 4) ;
- **Un système de vérification de la conformité** à tous les éléments énoncés dans la définition de la légalité et de contrôle de la chaîne de production (Voir Note d'Information 5) ;
- **L'octroi de licence aux produits ligneux** destinés à l'exportation, sur la base soit d'un agrément donné à un opérateur commercial soit de chargements individuels ;
- **Le contrôle indépendant** pour garantir à toutes les parties prenantes que le système fonctionne comme prévu et maintenir sa crédibilité.

Les autorités compétentes de l'UE (1) n'autoriseront l'entrée des produits ligneux en provenance d'un pays partenaire et listés par son AVP, que s'ils sont couverts par une licence FLEGT.

La composante du contrôle indépendant, est une fonction qui est indépendante des organes publics du secteur forestier du pays partenaire. Il vise à conférer de la légitimité au régime de licences FLEGT en vérifiant que tous les aspects du LAS d'un pays partenaire fonctionnent comme prévu.

La présente note d'information propose des lignes directrices sur les éléments d'un contrôle indépendant efficace, énoncés comme un ensemble de principes et de critères. Sont utilisés les termes suivants :

**Le Comité conjoint de mise en oeuvre (JIC**, selon l'acronyme anglais) est un organe institué pour chaque AVP et constitué de représentants du pays partenaire, de la Commission européenne et des états membres. Son rôle est de faciliter, suivre la mise en oeuvre de l'AVP, d'être médiateur et régler tout conflit ou différend.

**Le Système de Garantie de la Légalité (LAS**, selon l'acronyme anglais) veille que le bois ou les produits ligneux exportés des pays partenaires vers l'UE ont été produits conformément aux législations nationales en vigueur. Il comporte (i) une définition du bois produit légalement ; (ii) un système de vérification de la conformité à cette définition ; (iii) un système de traçabilité des produits bois de la forêt au lieu d'exportation ; (iv) la délivrance de licences pour les exportations afin d'attester de leur légalité ; et (v) le contrôle indépendant de toutes les composantes.

**Le contrôleur indépendant** est un organe apolitique, doté des compétences et des systèmes nécessaires pour garantir son indépendance et son objectivité, et qui contrôle la mise en oeuvre du LAS en : (i) vérifiant tous ses aspects au moyen des meilleures pratiques en matière d'audit ; (ii) identifiant les non conformités et les défauts du système ; et (iii) en communiquant ses rapports d'audit au JIC.

**L'organe chargé des rapports** peut être institué par le JIC comme un organe subsidiaire chargé des tâches quotidiennes. Il s'occupe : (i) d'analyser et valider les résultats du contrôleur indépendant avant leur publication ; (ii) d'identifier les actions correctives le cas échéant et veiller à leur exécution ; (iii) de répondre aux réclamations relatives à la mise en oeuvre du LAS. Cette fonction relève de l'autorité du JIC mais dans la plupart des cas, les activités quotidiennes peuvent être gérées par un sous-comité ou un groupe

consultatif formé et travaillant pour le JIC. L'organe chargé des rapports peut être constitué d'individus expérimentés venant d'un ensemble représentatif de groupes d'intérêt. Il peut avoir un pouvoir décisionnel ou simplement un rôle consultatif, les décisions étant alors prises par le JIC. Si aucun sous-comité ou groupe consultatif n'est institué, les attributions de l'organe chargé des rapports seront dévolues au JIC.

**Un organe d'évaluation de la conformité** qui est habilité à déterminer si un produit, un système, un processus ou la compétence d'un individu, etc. satisfait à une exigence précise. Il prouve sa compétence en se conformant aux normes pertinentes, en particulier celles des documents normatifs ISO / IEC pertinents (2), de préférence en se faisant accréditer par ces standards.

**Une action corrective** est une mesure prise par un intervenant du LAS pour remédier au non conformités ou aux défauts du système relevés par le Contrôleur indépendant.

## 1. Accords institutionnels

**P1.1 Désignation de l'autorité** : le gouvernement du pays partenaire autorise officiellement l'action du contrôleur indépendant et lui permet d'opérer de manière efficace et transparente.

C1.1.1 le gouvernement du pays partenaire donne officiellement mandat au Contrôleur indépendant pour qu'il puisse accéder aux personnes, aux documents et aux sites pour mieux remplir sa tâche.

C1.1.2 le gouvernement du pays partenaire s'assure que les conditions propices au fonctionnement effectif du Contrôleur indépendant sont en place.

C1.1.3 le gouvernement du pays partenaire s'assure que des fonds (3) et ressources suffisantes sont disponibles pour permettre le fonctionnement optimal du contrôle indépendant.

### P1.2 Indépendance des autres éléments du LAS :

il existe une séparation nette entre les organisations et les individus impliqués dans la gestion ou la réglementation des ressources forestières et ceux impliqués dans le contrôle indépendant.

C1.2.1 les organisations et les individus jouant un rôle direct dans le LAS ou ayant un intérêt commercial dans le *secteur des forêts ne sont impliqués dans aucun aspect du contrôle indépendant*.

C1.2.2 le contrôleur indépendant n'a aucun lien commercial ou institutionnel avec une des organisations impliquées dans le LAS ou dont les activités font l'objet d'un contrôle.

**P1.3 Désignation du contrôleur indépendant** : il existe un mécanisme clair de désignation du contrôleur indépendant ainsi que des règles claires, publiques définissant sa façon d'opérer.



C1.3.1 les termes de référence du Contrôleur indépendant sont approuvés par le JIC et rendus publics avant le lancement du processus de sélection.

C1.3.2 le choix du Contrôleur indépendant est soumis à des règles claires, incluant une procédure de sélection appropriée ouverte à tous les candidat(e)s nationaux et étrangers, transparente et fondée sur l'optimisation du rapport qualité/prix.

C1.3.3 le contrat ou l'accord du Contrôleur indépendant avec le gouvernement du pays partenaire prévoit :

- La non ingérence dans la conduite des activités du Contrôleur indépendant; l'accès, dans les limites de la législation nationale, aux informations publiques et privées en rapport avec le LAS;
- L'accès au domaine forestier et aux installations de transport, de stockage, de transformation et d'exportation du bois, nécessaire pour le LAS;
- Le paiement des frais du Contrôleur indépendant sur la base du travail accompli quelque soit la nature des résultats obtenus ; et
- Des garanties relatives à la protection et à l'utilisation d'informations confidentielles à caractère commercial.

**P1.4 Institution d'un mécanisme de gestion des plaintes :** un mécanisme est mis en place pour gérer les plaintes et les différends issus du contrôle indépendant. Il doit pouvoir gérer toutes les plaintes relatives au fonctionnement du régime de licences

C1.4.1 le mécanisme de gestion des plaintes est approuvé par le JIC, y compris les principes directeurs des rapports sur les plaintes et les actions entreprises pour y répondre ;

C1.4.2 le mécanisme de gestion des plaintes comporte un mécanisme propre à initier des actions d'une plus grande portée, telles que transmettre les allégations de faillite du LAS au contrôleur indépendant pour enquête et contrôle des résultats de l'enquête<sup>5</sup> .

## 2. Le contrôleur indépendant

**P2.1 Exigences organisationnelles et techniques :** le contrôleur indépendant est une organisation indépendante des autres éléments du système de garantie de la légalité qui fonctionne conformément à une structure de gestion, à des politiques et procédures documentées approuvées au niveau international.

C2.1.1 le Contrôleur indépendant est soumis à des audits externes par un organisme agréé à la norme ISO 17011 ou équivalent<sup>6</sup>. Ces audits vérifient :

- Que le contrôleur indépendant opère dans les limites des exigences des guides ISO 62, 65, 66 ou équivalents; et

- Qu'il est qualifié pour offrir des services d'évaluation couvrant le secteur forestier et les chaînes de production des produits ligneux.

Pour satisfaire à ces exigences, le contrôleur indépendant devra précisément être une organisation accréditée en qualité d'organisme d'évaluation de la conformité pouvant offrir des services dans ces domaines.

C2.1.2 Le Contrôleur indépendant doit avoir :

- Au moins cinq ans d'expérience dans l'évaluation de la gestion forestière et la vérification de la chaîne de contrôle; et
- Déjà réalisé l'évaluation de la gestion forestière et de la vérification de la chaîne de production, de préférence dans des pays aux caractéristiques forestières similaires à celles du pays partenaire.
- C2.1.3 Au cas où le siège du contrôleur indépendant ne se trouve pas dans le pays partenaire, il doit offrir ses services dans le cadre d'une "joint venture" avec une entreprise locale à l'expertise avérée.

C2.1.4 le JIC doit fixer au contrôleur indépendant un niveau d'expérience et d'exigences techniques minimales qui tiendront compte des conditions du secteur forestier et des défis de la gouvernance dans le pays partenaire.

**P2.2 Méthodologie du contrôle :** la méthodologie du contrôleur indépendant est basée sur l'existence de preuves et est appliquée à intervalles<sup>7</sup> précis et fréquents.

C2.2.1 il existe une méthodologie de contrôle documentée qui prévoit des vérifications de documents, des rapports d'exploitation et des opérations de tous les intervenants du LAS.





C2.2.2 Le contrôle est réalisé à intervalles réguliers et des contrôles inopinés sont prévus. La fréquence et l'intensité du contrôle doivent être proportionnelles au risque de non respect.

C2.2.3 les activités de contrôle recherchent et intègrent les données d'un éventail d'intervenants, y compris les propriétaires et les gestionnaires des forêts, les transformateurs, les acheteurs, les administrations centrales et régionales, les universitaires, les organisations de conservation de la nature, les ONG, les travailleurs, les usagers des forêts, les groupes et les communautés indigènes.

**P2.3 Champ d'application du contrôle:** le contrôleur indépendant opère suivant des termes de référence qui énoncent clairement ce qui doit être contrôlé et couvrent toutes les exigences pour la délivrance des licences FLEGT.

C2.3.1 le contrôle permet de déterminer si le LAS fonctionne selon les exigences liées à la délivrance des licences. Il consiste à :

- Vérifier toutes les composantes du LAS – y compris le respect des lois dans la gestion forestière, l'intégrité de la chaîne de production, la vérification des activités et l'octroi des licences;
- Identifier et documenter tous les cas de non respect des exigences du LAS ; et
- Évaluer l'effectivité des actions correctives prescrites pour remédier à ces infractions.

C2.3.2 aux fins de contre vérification et de contrôle du régime des licences FLEGT, le contrôleur indépendant peut avoir accès à des documents et données pertinents relatifs aux importations des pays partenaires vers l'UE. Toutefois, les autorités compétentes des États membres de l'UE peuvent refuser de donner ces informations si elles ne sont pas autorisées à les communiquer conformément à leurs lois nationales respectives<sup>8</sup>.

**P2.4 Exigences en matière de rapports:** le contrôleur indépendant adresse des rapports réguliers à l'organe chargé des rapports sur l'intégrité du système de garantie de la légalité, y compris les manquements et l'évaluation des actions correctives prescrites pour y remédier.

C2.4.1 le contrôleur indépendant suit des procédures documentées pour la préparation des rapports qui précisent leur contenu<sup>9</sup> et calendrier. D'une manière générale, deux rapports sont présentés au cours de chaque période :

- Un rapport complet soumis à l'examen de l'organe chargé des rapports contenant toutes les informations pertinentes sur le programme de contrôle et les résultats; et
- Un rapport synthétique public résumé du rapport complet couvrant brièvement les principaux résultats, les manquements identifiés et les préoccupations des intervenants.

C2.4.2 le contrôleur indépendant soumet des rapports spécifiques complémentaires à l'organe chargé des rapports, par exemple lors de l'identification d'infractions graves.

C2.4.3 le contrôleur indépendant tient compte des recommandations de l'organe chargé des rapports quant aux modifications du rapport consistant à étayer les preuves, à clarifier des faits, à justifier des conclusions et à améliorer l'objectivité.

Pour le reste, le contrôleur indépendant est responsable du contenu final des rapports.

### 3. L'organe chargé des rapports

**P3.1 Structure et mode opératoire :** la structure de l'organe chargé des rapports, y compris ses relations avec le JIC, sont clairement définis et publiés.

C3.1.1 il existe des directives fixant les attributions de l'organe chargé des rapports et la nature de ses relations avec le gouvernement du pays partenaire, le contrôleur indépendant et le JIC. Le cas échéant, elles couvrent les rapports de routine et les réactions à ces rapports entre le JIC et l'organe chargé des rapports, ainsi que des circonstances exceptionnelles.

C3.1.2 l'organe chargé des rapports et ses membres agissent en toute objectivité et rejettent toute pression politique, commerciale, financière ou autre qui pourrait compromettre leur impartialité.

C3.1.3 l'organe chargé des rapports identifie, décrit et documente tout lien qui existerait entre ses membres et des organismes ou individus impliqués dans le secteur forestier afin d'identifier un potentiel conflit d'intérêt. Tout conflit d'intérêt mis à nu et les mesures prises pour y remédier sont rendues publics.

C3.1.4 l'organe chargé des rapports ne compte pas en son sein des individus directement impliqués dans la mise en œuvre du LAS.

**P3.2 Rôles et responsabilités :** les termes de référence fixant les rôles et responsabilités de l'organe chargé des rapports sont clairement définis et disponibles au public.

C3.2.1 l'organe chargé des rapports reçoit, examine rapidement et commente selon le besoin les rapports du contrôleur indépendant. Cela consiste à :

- Examiner et à approuver les rapports complets et le cas échéant, à formuler des recommandations sur la clarification des faits et l'amélioration de l'objectivité; et
- Examiner et à approuver les rapports synthétiques publics, en recommandant si nécessaire, des clarifications sur des faits ou une plus grande objectivité, préalablement à leur publication, ainsi qu'à contrôler leur publication<sup>10</sup>.

C3.2.2 le cas échéant, l'organe chargé des rapports communique aux intervenants du LAS, par le biais d'une structure agréée, toute recommandation découlant des rapports du contrôleur indépendant.

C3.2.3 l'organe chargé des rapports dispose d'un mécanisme accessible et fonctionnel de réception des plaintes et autres contributions des parties intéressées et de transmission de celles-ci à l'organe compétent chargé de la gestion des plaintes et des différends. Ceci inclut un mécanisme chargé de :



- Recevoir et examiner les contributions des groupes intéressés si besoin est; et
- Rendre public un résumé des informations relatives aux plaintes et actions initiées pour y remédier.

1 Tel que défini dans la réglementation du Conseil (CE) No 2173/2005 du 20 décembre 2005 sur l'établissement d'un régime de licence FLEGT.

2 Voir Annexe 1.

3 Dans la plupart des cas, il est probable que l'aide au développement couvrira certains éléments du Contrôle indépendant.

4 Chaque AVP comporte un accord sur le mécanisme de règlement des différends. Il doit apparaître dans les TDR de l'organe chargé des rapports et du JIC.

5 La gestion des plaintes et des différends peut varier selon les pays. Les responsabilités peuvent être dévolues par exemple à un sous-comité du JIC ou un organisme distinct de règlement des différends. Quoiqu'il en soit, un point focal doit être nommé pour recevoir les plaintes et les communiquer au grand public.

6 Voir Annexe 1 pour une explication des principaux éléments des guides et normes ISO pertinents.

7 Selon la complexité du LAS, on devrait avoir des contrôles systémiques réguliers au moins tous les 12 mois, et leur fréquence devrait être plus élevée au début de l'application du LAS.

8 « l'Art 5(3); Règle du Conseil (CE) No 2173/2005 du 20 décembre 2005 stipule que: «l'autorité compétente autorise l'accès aux documents pertinents aux personnes ou organismes désignés par les pays partenaires ou les organisations régionales chargées du contrôle indépendant du régime de licences FLEGT ».

9 La forme et le contenu des rapports ainsi que le niveau de détails qu'ils contiennent doivent être fixés dans les termes de référence du contrôleur indépendant.

10 Le JIC établira une procédure de suivi des cas lorsque l'organe chargé des rapports ne parviendra pas à un consensus.

## Annexe 1 : éléments clés des Guides ISO 62, 65, ISO 17021, et 17011

L'organisation internationale de normalisation (ISO) a presque 70 ans d'expérience dans le monde des normes et de la vérification. C'est un réseau de plus de 140 institutions nationales de certification. Elle a produit plus de 14 000 normes qui sont des documents techniques précis définissant des spécifications par catégories. ISO a également élaboré des directives pour aider au développement de la vérification, de l'inspection et de la certification. Deux thèmes principaux guident les organismes d'évaluation de la conformité (OEC) (guides 62, 65 et 66) et les organismes d'accréditation (ISO 17011).

**Guides 62, 65,66 et ISO 17021** – énoncent les exigences sur le mode de fonctionnement des OEC. Le Guide 62 traite des systèmes de qualité, le guide 65 des systèmes produit/performance et le Guide 66 des systèmes de gestion environnementale. ISO 17021 : 2006 remplace les Guides 62 et 66 qui peuvent être appliqués pendant une période transitoire. Les guides / normes se chevauchent beaucoup, mais il n'en demeure pas moins que les principales exigences concernent :

1. L'Organisation – les exigences générales couvrant : la non discrimination à l'égard des candidates à la certification, pas d'obstacles pu d'interdictions à l'accès à la certification, les services offerts à tous les candidats, aucune conditions financière ou autre indue Les exigences particulières relatives à: l'impartialité, la séparation des responsabilités pour les décisions de certification et l'évaluation de la certification, la préservation de toute pression commerciale ou financière susceptible d'influencer les décisions, l'assurance que les activités des organismes connexes n'affectent pas la confidentialité, l'objectivité et l'impartialité, l'abstention de conseils au candidat sur les méthodes de traitement des entraves à la certification sollicitée.

2. Système qualité – exigence de documenter et de gérer un système qualité efficace adapté au type, à l'envergure et au volume des activités réalisées. Le système de gestion de la qualité qui doit inclure, entre autres, les procédures de recrutement, de sélection et de formation du personnel chargé de la certification et le suivi de leurs performances, les procédures de traitement des infractions et de garantie de l'effectivité de toutes actions correctives et préventives préconisées, les procédures de mise en œuvre du processus de certification / enregistrement, y compris les conditions de d'octroi, de rétention ou de retrait des documents de certification, la surveillance et la réévaluation des procédures, les procédures de traitement des appels, plaintes et réclamations.

3. Conditions de certification – dont les exigences liées à la spécification des conditions d'octroi, de maintien et d'extension de la certification et des conditions de retrait ou de suspension de la certification; la documentation et la mise à disposition sur demande de procédures pour les évaluations de la certification, la surveillance et la réévaluation et l'identification des manquements et la nécessité d'actions correctives.

4. Compétences du personnel – dont les exigences liées à la définition de critères pertinents minimum sur la compétence des personnels de certification; la conservation des informations sur





les qualifications, la formation et l'expérience des personnels d'accréditation ; la définition de critères minimum sur la compétence des auditeurs et experts techniques ; élaboration d'une procédure de sélection des auditeurs et experts techniques sur la base de leur compétence, formation, qualifications et expérience ; l'assurance que les compétences de l'équipe d'audit sont pertinentes et appropriées.

**Guide 17011** – l'accréditation est la base internationalement acceptée de la confirmation de la crédibilité, de l'indépendance et de la conformité des opérations d'un OEC. L'accréditation empêche que des organisations décident de but en blanc de devenir des OEC quelles que soient leur expérience et leurs capacités. L'accréditation vise à s'assurer que tous les OEC opèrent au-dessus d'un certain seuil et que les approches et, plus important encore, les résultats des OEC sont cohérents. Les organismes signataires de l'**Accord de reconnaissance multilatéral du forum international d'accréditation** pour l'accréditation des organismes d'évaluation de la conformité enregistrant les systèmes de gestion de la qualité, les systèmes de gestion environnementale ou les organismes d'évaluation de la conformité des produits seront reconnus comme satisfaisant aux exigences de l'ISO 17011. Les principales exigences sont :

1. L'organisation – des exigences détaillées sur les devoirs, les responsabilités et les autorités du personnel qui peuvent affecter la qualité de l'accréditation, les politiques et procédures non discriminatoires, les dispositions visant à garantir la confidentialité de l'information. Les activités de l'organe d'accréditation ne seront pas présentées comme étant liées aux services de conseil.

2. La gestion – l'utilisation d'un système de gestion compatible au type, à l'envergure et au volume des travaux d'accréditation réalisés,

les procédures de contrôle des documents et des registres, les procédures d'identification et de traitement des non conformités dans son propre fonctionnement et l'identification des améliorations et actions préventives, les audits internes pour vérifier la conformité aux exigences de ISO 17011 et le système de gestion mis en œuvre et maintenu, les procédures de traitement des plaintes.

3. Les ressources humaines – emploi d'un personnel aux compétences avérées, doté des connaissances techniques, d'éducation et de formation, les aptitudes et l'expérience nécessaires pour le type, l'envergure et le volume des travaux d'accréditation réalisés.

4. Le processus d'accréditation – les procédures détaillées pour les processus d'évaluation et d'accréditation, y compris les dispositions relatives à l'octroi, au maintien, à l'extension, à la réduction, à la suspension et au retrait de l'accréditation. Les exigences pour l'accréditation, y compris les exigences techniques spécifiques à chaque champ d'accréditation, les informations sur les frais, la description des droits et obligations des OEC, les procédures de dépôt et de traitement des plaintes et des appels.

Il existe des accords internationaux qui prévoient une reconnaissance mutuelle entre les organismes nationaux d'accréditation ; par exemple, le Forum International d'Accréditation (IAF selon l'acronyme anglais). Les signataires de l'IAF MLA sont soumis à des évaluations régulières multinationales par leurs pairs. Le but de ces évaluations de routine sur le terrain est de vérifier que les signataires continuent de se conformer à l'ISO/CEI 17011 et aux documents d'orientation pertinents. Ces évaluations par les pairs garantissent la cohérence et l'harmonisation des pratiques en matière d'accréditation.



*Les notes d'information FLEGT sont préparées par un groupe d'experts de la Commission européenne pour informer sur les discussions du Plan d'Action FLEGT. Elles ne représentent pas la position officielle de l'Union européenne. Elles visent à fournir des informations utiles aux potentiels pays partenaires FLEGT et autres intéressés par cette initiative (mars 2007)*