

Guide des bonnes pratiques pour l'élaboration des définitions de la légalité dans des Accords de Partenariat Volontaire FLEGT

Septembre 2012

Table des matières

Introduction	4
La définition de la légalité pour les accords de partenariat volontaire FLEGT.....	4
Élaborer une définition de la légalité	5
Étape 1 : Recenser les groupes de parties prenantes et mettre en route un processus de consultation des parties prenantes	6
Étape 2 : Adopter une méthode d'élaboration de la légalité et lancer le processus	9
Étape 3 : Définir les sources de bois et les droits d'exploitation du bois couverts par la définition de légalité	11
Étape 4 : Dresser une « longue liste » de dispositions législatives et réglementaires à prendre en considération	12
Étape 5 : À travers la consultation multipartite des parties prenantes, discuter et décider du contenu de la définition de légalité.....	13
Étape 6 : Établir si des analyses ou des travaux supplémentaires sont nécessaires	18
Étape 7 : Relier la définition de la légalité aux procédures de vérification du SVL	18
Étape 8 : Conduire des essais de terrain pour tester la définition de la légalité...	19
Étape 9 : Analyser et répondre aux observations découlant des essais de terrain et finaliser la définition de la légalité	20
Étape 10 : Présenter les informations relatives à la définition de la légalité sous forme d'annexe à l'APV.....	20
Discussions avec l'UE à propos de la définition de la légalité	21
Questions fréquentes	22

Introduction

Ce recueil d'informations vise à guider les praticiens FLEGT dans les pays partenaires et les délégations de l'Union européenne (UE) dans le développement de leur définition de légalité dans le cadre du processus d'un accord de partenariat volontaire (APV) pour l'Application des Réglementations forestières, la Gouvernance et les Échanges commerciaux (FLEGT). Ce document ne vise pas à établir de prescriptions mais plutôt à décrire des pratiques utiles fondées sur les expériences et les leçons acquises par les autres pays engagés dans le développement d'une définition de la légalité dans le cadre d'un APV FLEGT.

Son but est de partager les leçons, processus, outils et structures issus de l'expérience dans différents pays qui ont contribué à l'obtention d'une définition de la légalité satisfaisante. Par satisfaisante on entend que la définition est largement acceptée par les parties prenantes, que les questions économiques, environnementales et sociales sont prises en compte dans les exigences réglementaires et qu'elle est claire et facile à mettre en œuvre.

Ce guide sera mis à jour et adapté au fur et à mesure que de nouvelles expériences et de nouvelles leçons seront mises en évidence. Il s'agit d'un complément à la Note d'information n°2 – Qu'est-ce que le bois légal? ¹

La définition de la légalité pour les accords de partenariat volontaire FLEGT

Les APV entre les pays producteurs de bois et l'Union européenne constituent l'une des mesures identifiées dans le Plan d'Action FLEGT de l'Union européenne pour faire face au problème de l'exploitation illégale des forêts.

Au cœur de ces accords se trouvent les systèmes de vérification de la légalité (SVL) qui établissent les procédures par lesquelles les pays exportateurs s'assurent que le bois et les produits issus du bois proviennent de sources légales. Un élément fondamental de ces systèmes est la capacité à faire la différence entre le bois légal et illégal et il faut donc que chaque accord décrive clairement ce qu'est le bois légal selon la réglementation nationale du pays partenaire. Dans le cadre d'un APV, c'est ce que l'on appelle « définition de la légalité ».

La définition de la légalité identifie certaines exigences de la réglementation nationale qui doivent être systématiquement vérifiées pour assurer le respect de la légalité. Ces exigences sont choisies par le biais d'un processus multipartite afin que celles-ci fassent l'objet d'un consensus élargi.

Comme décrit dans la note Qu'est ce que le bois légal ?, l'objectif à long terme du Plan d'Action FLEGT est la gestion forestière durable. Il est donc attendu que les définitions de la légalité incluent des lois répondant à des objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Par exemple, une définition de la légalité qui comprendrait des lois visant uniquement des objectifs économiques (par ex : taxes et redevances) ne serait pas suffisante pour un APV. De plus, la définition doit présenter ces exigences dans un cadre qui établisse clairement les preuves qui devront être fournies pour attester de la conformité afin de délivrer les autorisations FLEGT accompagnant les cargaisons de bois.

¹ http://www.euflegt.efi.int/files/attachments/euflegt/efi_briefing_note_02_eng_221010.

La définition de la légalité est l'un des cinq éléments du SVL établi par chaque pays partenaire APV. Ces éléments sont interconnectés au sein du SVL et associent des procédures, des documents et des technologies et impliquent souvent une coordination entre les institutions concernées. Le système vise à vérifier que la gestion des forêts dont est issu le bois et son prélèvement sont en accord avec les exigences réglementaires incluses dans la définition de la légalité et que les autorisations FLEGT ne sont délivrées que pour le bois pour lequel le respect des réglementations a bien été vérifié.

Les cinq éléments du SVL sont :

1. **Définition de la légalité** : définit les exigences réglementaires et législatives devant être systématiquement remplies et vérifiées, sans exception, pour assurer la conformité légale du bois et produits dérivés avant la délivrance d'une autorisation FLEGT dans un pays.
2. **Contrôle de la chaîne d'approvisionnement** : systèmes de traçabilité du bois démontrant que le bois provient de sources légales. Ces systèmes couvrent l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement depuis le point de prélèvement en forêt ou point d'importation jusqu'au point d'exportation.
3. **Vérification** : processus et procédures de vérification systématique de la conformité vis à vis de toutes les exigences de la définition de la légalité et de contrôle de la chaîne d'approvisionnement du bois.
4. **Délivrance des autorisations FLEGT** : procédure d'émission des autorisations FLEGT qui confirment que les produits bois exportés depuis un pays partenaire ont été obtenus de manière légale.
5. **Audit indépendant** : utilisation d'une tierce partie indépendante pour vérifier que tous les aspects du SVL fonctionnent comme prévu.

Élaborer une définition de la légalité

L'élaboration d'une définition de la légalité est un processus itératif comportant des étapes d'intégration, de révision, et de modification tout au long du processus. Les modifications peuvent être issues des contributions des parties prenantes ou des nouveaux enseignements obtenus lors de la confrontation des exigences de la définition de la légalité avec les procédures de vérification. Ce processus peut comporter l'élaboration de plusieurs ébauches de définitions avant d'aboutir à la version finale. Il n'existe pas de modèle pour le développement d'une définition ; chaque pays se trouve face à une situation différente en ce qui concerne les préoccupations des parties prenantes, les ressources forestières, les défis du secteur forestier, la réglementation et le cadre institutionnel. Le temps nécessaire à chaque pays pour finaliser une définition de la légalité varie en fonction des questions discutées, de la capacité à atteindre un consensus et des situations particulières à chaque pays.

Bien que le contexte au sein de chaque pays soit différent, l'élaboration d'une définition de la légalité passe par des étapes, ou tâches, communes. Les pays ne doivent pas nécessairement suivre toutes ces étapes, ni les suivre dans le même ordre, mais les résultats inhérents au suivi de ces étapes peuvent aboutir à une définition de la légalité qui soit largement acceptée par les parties prenantes et qui puisse raisonnablement être mise en œuvre. Certaines de ces étapes peuvent même être bien commencées avant le démarrage de négociations formelles d'un APV avec l'UE.

Chaque pays présente et discute sa définition de la légalité au cours de sessions techniques et de négociations formelles avec l'Union européenne. L'expérience montre que les pays apportent un premier projet à l'UE à divers niveaux d'avancement : certains pays mettent sur pied un projet complet après de nombreuses consultations des parties prenantes au sein du pays, d'autres présentent une ébauche qu'ils souhaitent retravailler. Lors de ces discussions l'UE peut être amenée à faire des suggestions pour améliorer la clarté, les aspects pratiques ou identifier des thèmes non couverts par la définition. Ceci peut amener à réaliser certains ajustements. Il s'agit d'un processus itératif et le projet peut évoluer au travers de plusieurs versions avant la finalisation de la définition.

Étapes communes pour l'élaboration d'une définition de la légalité

1. Recenser les groupes de parties prenantes et mettre en place un processus de consultation des parties prenantes.
2. Définir et adopter une méthode d'élaboration de la définition de la légalité.
3. Définir les sources de bois et les droits d'exploitation du bois couverts par la définition de la légalité.
4. Dresser une « longue liste » des dispositions légales et réglementaires à prendre en considération.
5. À travers la consultation des parties prenantes, discuter et décider du contenu de la définition de la légalité en sélectionnant notamment les exigences jugées les plus pertinentes et les preuves de conformité.
6. Établir si des analyses ou des travaux supplémentaires sont nécessaires (par ex. : législations contradictoires, vides juridiques, réformes légales).
7. Faire le lien entre la définition de la légalité et les procédures de vérification du SVL.
8. Conduire un test de terrain de la définition de la légalité sur la base d'une version provisoire consolidée. Ce test peut éventuellement être intégré à un test plus large du SVL..
9. Analyser et prendre en compte les résultats du test de terrain dans la finalisation de la définition de la légalité.
10. Présenter les informations relatives à la définition de la légalité sous forme d'annexe à l'APV.

Étape 1 : Recenser les groupes de parties prenantes et mettre en place un processus de consultation des parties prenantes

L'implication effective des parties prenantes est essentielle pour définir la légalité du bois et les autres aspects relatifs au SVL. Sans cela, un APV n'a que peu de chance d'être crédible, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Chaque pays partenaire est responsable du lancement, de l'organisation et de la mise en œuvre du processus de consultation qui offre aux parties prenantes une réelle opportunité d'apporter leurs contributions.

Pourquoi la mise en place de l'APV requiert-elle l'implication multipartite des parties prenantes ?

Les parties prenantes ont souvent des approches et des expériences différentes des mêmes questions. Elles auront donc une vision différente des priorités qui peuvent concerner leurs droits et devoirs, les défis liés à la mise en œuvre de la loi ou encore les dispositions réglementaires à préciser. Ainsi, les contrats sociaux entre les entreprises forestières et les communautés apparaissent souvent comme des sources d'inquiétude lors des débats APV.

Les communautés ont souvent le sentiment qu'elles ne bénéficient pas véritablement de ces contrats parce que les entreprises ne remplissent pas toutes leurs obligations ou que les agences administratives ne les font pas respecter. Les entreprises, de leur côté, sont souvent d'avis que les exigences réglementaires en la matière ne sont pas claires ou qu'elles ne sont pas bien présentées par les pouvoirs publics, ce qui conduit les communautés à se méprendre sur les obligations des entreprises.

Parce que les parties prenantes ont des approches différentes – les entreprises forestières respectant les dispositions législatives, les administrations faisant appliquer ces dispositions et les communautés cherchant à faire valoir leurs droits par le biais de celles-ci – la consultation des parties prenantes permet d'exprimer les diverses priorités afin de régler d'éventuels conflits. La prise en compte des divers points de vue permet d'aboutir à une définition plus rigoureuse, plus claire, réalisable sur le terrain et soutenue par ceux qu'elle concerne le plus.

L'implication des parties prenantes les familiarise avec les dispositions législatives en vigueur, les confronte au choix des exigences légales les plus pertinentes et renforce ainsi le soutien local à la définition de la légalité et à son contenu. Le but est de parvenir à un accord sur des exigences claires et sans ambiguïté qui tiennent compte des priorités essentielles de chacun. Impliquer toutes les parties prenantes concernées permet de rassembler tout le monde autour d'une définition partagée, permettant de désamorcer le mécontentement et les conflits sur le terrain.

La consultation des parties prenantes ne facilite pas seulement l'élaboration d'une définition de la légalité, elle renforce aussi tout le processus de négociation de l'APV. La consultation des parties prenantes est un excellent instrument qui permet d'informer les structures de négociation au sein du pays sur les positions des différentes parties prenantes, même en dehors de l'élaboration d'une définition de la légalité.

Qui sont les parties prenantes ?

Différents acteurs ayant des intérêts différents peuvent vouloir prendre part au processus de l'APV afin de mettre en lumière leurs besoins spécifiques et leurs priorités. Les objectifs de l'APV FLEGT sont relativement ciblés et il est donc crucial d'impliquer au minimum les parties prenantes qui sont directement concernées ou affectées par les activités forestières.

Si les groupes concernés – entreprises forestières, ouvriers forestiers, communautés dépendant de la forêt, détenteurs de permis, etc. – n'ont pas l'opportunité de réfléchir et de s'exprimer au sujet des dispositions législatives et de leurs exigences, la définition de la légalité risque de ne pas clarifier ou d'ignorer les préoccupations des parties prenantes ce qui, à terme, pourrait compromettre ses objectifs et le soutien dont elle bénéficie. La prise en compte des intérêts des parties prenantes permet donc d'obtenir une définition de la légalité crédible qui ne sera pas contestée plus tard.

Jusqu'ici, les processus APV pour les parties prenantes ont impliqué les groupes suivants dans le dialogue :

- Membres des communautés et des peuples autochtones participant à des activités d'exploitation forestière ou vivant à proximité ;
- Communautés et peuples autochtones dépendant de ressources forestières pour leurs moyens de subsistance ;
- Personnel travaillant pour des entreprises d'exploitation forestière, de transport ou de transformation du bois ;

- Opérateurs du secteur privé exploitant les ressources forestières et autres opérateurs présents dans la chaîne d'approvisionnement du bois (entreprises forestières, détenteurs de permis d'usage privé, propriétaires de plantations, entreprises de transformation, scieries, fédérations du bois...);
- Administrations aux niveaux central et local qui font appliquer les réglementations liées aux activités forestières (exploitation, transport, transformation, commerce, export...), et qui seront éventuellement impliquées dans la vérification du respect des exigences de la définition de légalité (ministères chargés de la Forêt, des Finances, du Commerce, des Douanes, de l'Environnement, de la Santé, du Travail, de la Justice etc.);
- Représentants politiques (autorités traditionnelles, parlementaires, représentants locaux / régionaux);
- Organisations de la société civile et ONG;
- Universitaires et chercheurs dans le domaine forestier et du commerce du bois.

Mettre en place le processus de consultation des parties prenantes

Le processus de consultation des parties prenantes doit leur fournir l'occasion d'apporter leurs contributions, de soulever d'éventuels problèmes et d'apporter des suggestions sur le contenu de la définition de la légalité. Ceci favorise et enrichit le dialogue entre les différentes parties prenantes qui fera émerger des solutions pratiques pour intégrer les exigences économiques, environnementales et sociales les plus pertinentes dans la définition de légalité et déterminer les modalités de vérification de la conformité. De nombreuses expériences dans les pays APV ont montré qu'une telle implication des parties prenantes, les débats et la recherche de consensus favorisent l'installation de la confiance entre les acteurs, le professionnalisme dans leurs interactions et renforcent leurs capacités de communication.

Les consultations de parties prenantes prennent du temps. Ces dernières ont besoin de temps pour s'organiser et créer des structures de communication et d'échange. Les gouvernements ont besoin de temps pour formaliser un mécanisme de consultation. Pour cette raison, dans la plupart des cas, les processus de consultation sont lancés avant que les sessions formelles de négociations de l'APV ne débutent.

Huit leçons ont été tirées de ces processus :

- Les processus de consultation ont besoin de souplesse. Ils évoluent par tâtonnements successifs et ont besoin de temps pour s'adapter aux changements contextuels et aux nouvelles informations.
- Dans un souci d'équité, des appuis particuliers à destination des groupes disposant de moyens plus faibles seront peut-être nécessaires.
- Il est nécessaire de prendre conscience le plus tôt possible des besoins de mobiliser des ressources humaines appropriées (compétences et disponibilité) pour organiser et animer le processus. ?.
- Un accord doit être trouvé sur les structures, les règles et les attentes, y compris les rôles et responsabilités de chacun afin que toutes les parties prenantes comprennent bien le déroulement des consultations.
- Il convient d'utiliser diverses techniques de consultation et de communication en précisant ce qui sera utilisé à quel moment, par ex. : plateformes des parties prenantes, ateliers nationaux, rencontres ciblées plus réduites, modalités de notification et de commentaire.
- L'auto-sélection des représentants par chaque groupe d'acteurs est plus efficace que leur désignation imposée par un tiers. Par exemple, lorsque les représentants sont

désignés par l'administration, les parties prenantes estiment souvent leurs intérêts mal pris en compte. Si ces personnes ne sont pas efficaces, l'administration est tenue pour responsable. Pour éviter les désaccords, les groupes de parties prenantes sont encouragés à sélectionner leurs propres représentants et à développer leurs propres positions, ceci établit un climat de confiance, renforce le soutien local et la participation active au processus. Chaque partie prenante est alors en charge de s'assurer que son représentant fait correctement son travail.

- Tous les groupes de parties prenantes participant au processus doivent être transparents quant aux intérêts qu'ils représentent et aux modalités de cette représentation.
- Des groupes apparemment homogènes (par ex. la société civile, le secteur privé ou l'administration) peuvent en fait être constitués d'intérêts différents qui seraient mieux servis par la constitution de plusieurs groupes, avec chacun leur propre voix. On regroupe souvent dans la société civile tous les groupes qui ne sont pas des entreprises du secteur privé ou des administrations. Au sein de ce groupe peuvent se trouver des peuples autochtones, des communautés qui dépendent de la forêt, des autorités traditionnelles, des syndicats, des ONG, des universitaires, etc. Ces groupes peuvent avoir des intérêts et des approches très différents à défendre au cours du processus APV. Comprendre la dynamique et les intérêts des différents groupes afin de leur permettre d'avoir voix au chapitre permet de s'assurer d'un processus efficace.

Étape 2 : Adopter une méthode d'élaboration de la légalité et lancer le processus

L'élaboration d'une définition de la légalité met en jeu plusieurs processus. D'une part, les processus internes entre les parties prenantes au sein du pays – souvent appelés processus de « consultation des parties prenantes » comme indiqué plus haut – qui permettent aux acteurs d'exprimer leur angle d'approche et de formuler les positions du pays ; et d'autre part, les processus formels externes au cours desquels les pays relaient leurs positions à l'Union européenne au cours de négociations. Les processus internes et externes doivent être reliés afin de s'assurer que les premiers servent à éclairer les seconds et que les processus internes ne soient pas déconnectés des négociations.

Pour que ces liens soient efficaces, les caractéristiques suivantes se sont révélées essentielles :

- Transparence des processus externes et internes ;
- Clarification des modalités de communication entre les processus externes et internes, et des modalités d'éclairage des premières par les seconds : procédures, responsabilités, temps alloué, etc.
- Cohérence de la représentation des parties prenantes dans les processus externes et internes.

La transparence aide à clarifier les attentes et à éviter les malentendus

Au cours de l'élaboration d'une définition de la légalité, il arrive que des retards se produisent, ou que du mécontentement ou des conflits surgissent car les parties prenantes ont des attentes différentes sur les modalités de prise des décisions concernant le projet de définition. Par exemple, dans certains pays APV, des groupes de travail ont été créés pour analyser et développer les projets de définition de la légalité. Ces groupes de travail ont initialement pensé que les positions qu'ils mettraient en avant seraient celles qui seraient

présentées au cours des négociations. Lorsque cela ne s'est pas produit, les participants aux groupes de travail ont été déçus et démotivés parce que la façon dont leurs remarques allaient être utilisées et les décisions prises n'avait pas été précisée.

Il est également arrivé que des malentendus apparaissent entre les groupes de parties prenantes de la société civile et ceux de l'administration. La société civile avait des attentes sur les modalités de l'intégration de leur participation au processus, qui étaient différentes de celles des acteurs de l'administration. Du fait de ce désaccord, certaines parties prenantes se sont retirées du processus, ce qui a entraîné un retard de plusieurs mois et beaucoup d'efforts pour réunir à nouveau les différents groupes.

Afin d'éviter les conflits et retards, il faut apporter des éclaircissements sur le déroulement des étapes dès les premiers stades du processus, et sur modalités de communication, d'analyse, de modification et de finalisation des informations au sein des groupes de parties prenantes et des structures (comités, équipes de négociation, plateformes, groupes de travail, etc.). Il faut donc répondre en particulier aux questions suivantes :

- Comment les divers groupes (par ex : communautés, groupes autochtones, petites entreprises) seront-ils représentés de manière équitable?
- Quels individus/groupes auront effectivement la charge de développer les projets de définition de la légalité ?
- De quelle façon les projets de définition tiendront-ils compte des remarques des parties prenantes ? De quelles parties prenantes s'agit-il ? De quels processus ?
- Chaque groupe de parties prenantes sera-t-il chargé d'élaborer son propre projet/ sa propre liste de priorités ? Ou les groupes soumettront-ils des suggestions à partir de projets existants ?
- Comment les processus et débats internes des parties prenantes s'articulent-ils avec les négociations formelles de l'APV ? Comment les positions sont-elles déterminées ? Que se passe-t-il en cas de désaccord ?
- Dans quels délais le travail doit-il être accompli ?
- Comment les décisions finales seront-elles communiquées ?

Pour faciliter les processus et éviter les malentendus, il conviendra de s'accorder dans les meilleurs délais sur les acteurs qui seront responsables de l'élaboration de la définition, sur les modalités de la révision de celle-ci par l'ensemble des parties prenantes, et sur les modalités de la prise de décisions concernant les exigences et vérificateurs adoptés.

Afin que les contributions et la participation des parties prenantes suscitent des attentes bien circonscrites et réalistes, il faut convenir du déroulement du processus avant de discuter du contenu.

Les APV déjà conclus nous apprennent aussi qu'il faut disposer de temps et d'assez d'outils pour favoriser les échanges entre les représentants des parties prenantes et ceux qu'ils représentent. Les communautés qui dépendent de la forêt, les ouvriers forestiers et les peuples autochtones sont souvent localisés dans des zones reculées et ont besoin de temps pour se déplacer et se réunir pour formuler leurs remarques sur les projets de définition et les décisions prises au cours des négociations. La compréhension des besoins des parties prenantes en matière de planification du temps garantit leur participation. Les documents peuvent ainsi être conçus de façon à faciliter la collecte des observations des parties prenantes.

Bon nombre de parties prenantes connaîtront sans doute mal les objectifs des APV FLEGT, les tableaux de définition de la légalité et la terminologie qui s'y rapporte (principes,

vérificateurs, références) et ne pourront commenter les documents que s'ils sont traduits/adaptés et interprétés de manière à être compréhensibles, à l'écrit ou à l'oral.

Il pourrait donc être intéressant pour les parties prenantes de se choisir un représentant, c'est-à-dire quelqu'un qui sera capable d'adapter les informations afin qu'elles puissent les commenter. Dans certains cas – en particulier pour les groupes dans des zones reculées – une assistance extérieure pourra être apportée par des ONG locales, des organisations communautaires ou des organisations internationales, mais il est important de permettre aux groupes locaux de déterminer leurs positions et d'éviter de leur imposer des opinions extérieures.

Plusieurs pays partenaires FLEGT se sont rendus compte que toutes les parties prenantes n'étant pas représentées dans le processus externe (négociations avec l'Union européenne), les décisions et les débats des sessions de négociation n'étaient souvent pas relayés aux processus internes au sein du pays. Il s'en était suivi que les parties prenantes internes travaillaient sur des projets de définition de la légalité obsolètes ou incorrects, ce qui a créé de la confusion et du mécontentement vis à vis du processus.

Une représentation cohérente des parties prenantes au sein des deux types de processus, par laquelle les différents groupes de parties prenantes impliqués dans les processus internes sont également représentés dans les processus externes, peut largement faciliter l'échange d'informations et assurer la prise en compte dans les négociations des résultats des consultations multipartites. Dans tous les pays où un APV a été signé, les groupes de parties prenantes étaient présents aussi bien dans les processus externes qu'internes. Dans certains cas où il n'était pas prévu d'inclure les représentants du secteur privé ou de la société civile dans le processus externe avec l'Union européenne, des difficultés de transmission des résultats des négociations sont apparues, il fut donc décidé de convier les représentants du secteur privé ou de la société civile aux sessions de négociation.

Étape 3 : Définir les sources de bois et les droits d'exploitation du bois couverts par la définition de légalité

Les sources de bois et les droits de prélèvement doivent être clairement présentés dans la définition de la légalité. Comme les exigences réglementaires sont souvent différentes selon les types de permis, la définition de la légalité doit clarifier les exigences correspondant à chaque titre et chaque source. Par exemple, les exigences réglementaires pour les contrats d'exploitation forestière industrielle portant en général sur de vastes secteurs d'exploitation peuvent répondre à des objectifs environnementaux, sociaux et économiques différents de ceux des permis individuels portant habituellement sur des zones très réduites.

Au minimum, l'APV exige que les grumes, les traverses de chemin de fer, les sciages, les placages et les contreplaqués entrant dans l'Union européenne proviennent de sources légales ; par conséquent, il faut inclure dans la définition de la légalité les exigences relatives aux sources de bois et aux droits de prélèvement des lieux d'origine. Par extension, les exigences réglementaires relatives aux importations de bois dans un pays FLEGT et réexportés vers l'Union européenne sous la forme d'un des produits mentionnés plus haut devront être couvertes par la définition de la légalité.

De nombreux pays ont décidé d'inclure un large éventail de produits dans leur APV (par ex : mobilier, fenêtres, parquet). Il s'agit de décisions politiques qui dépendent des priorités commerciales de ces pays. L'inclusion de produits supplémentaires pour des raisons

politiques doit se traduire par la prise en compte des sources de bois correspondantes dans la définition de la légalité si elles n'y sont pas déjà intégrées.

Certains pays ont inclus des sources de bois à partir desquelles du bois ou des produits bois ne sont pas actuellement exportés vers l'Union européenne mais qui pourront l'être. Ces sources ont été incluses dans la définition de la légalité pour anticiper cette croissance. Par exemple, si un pays exporte tout son bois de plantation vers un marché non-UE mais qu'il espère créer des marchés dans l'UE pour ce bois, il est logique d'anticiper et d'intégrer les plantations dans la définition de la légalité.

Étape 4 : Dresser une « longue liste » de dispositions législatives et réglementaires à prendre en considération

Une définition de la légalité APV FLEGT se fonde sur une partie des dispositions législatives et réglementaires nationales, comprenant des lois, des réglementations, des arrêtés ministériels et d'autres instruments réglementaires dont des codes, des guides et les traités internationaux ratifiés par le pays.

A ce jour, tous les processus APV ont inclus des exigences découlant non seulement des dispositions se rapportant aux forêts mais aussi de dispositions plus globales. Les définitions de la légalité doivent respecter la législation concernant les obligations économiques, sociales et environnementales en rapport avec la gestion des forêts et le commerce du bois, y compris la réglementation fiscale des entreprises, l'immatriculation des sociétés dans le pays, les obligations des entreprises envers les communautés, les exigences sur la santé et la sécurité des ouvriers forestiers, le droit du travail, les exigences environnementales et les obligations douanières. Bon nombre de ces obligations ne sont pas comprises dans les réglementations législatives et réglementaires sur les forêts et il est donc important d'examiner d'autres dispositions et notamment celles se rapportant à l'environnement, au travail et à la création des entreprises.

Toute définition de la légalité doit prendre en considération les domaines de la liste ci-dessous et les dispositions législatives et réglementaires qui s'y rapportent.

- Formalités de délivrance des titres et permis ;
- Attribution de droits d'exploitation et conformité à ceux-ci ;
- Gestion forestière et transformation du bois ;
- Droits des communautés et protection sociale ;
- Législation et réglementation environnementale ;
- Code du travail, réglementation sur la santé et la sécurité ;
- Taxes, droits d'exportation-importation, propriété intellectuelle et droits divers ;
- Respect des droits et usages fonciers des communautés et/ou des groupes autochtones ;
- Procédures de commerce et d'exportation.

Étape 5 : À travers la consultation multipartite des parties prenantes, discuter et décider du contenu de la définition de légalité

Le contenu de la définition de la légalité varie d'un pays à l'autre selon le type de forêt, les textes de lois, les procédures administratives et les difficultés rencontrées par les administrations dans un pays donné. Par exemple, certains pays ont des structures et des exigences administratives distinctes selon les régions du pays alors que d'autres pays appliquent les mêmes exigences à l'ensemble du pays. Les définitions doivent prendre en compte ces différences tout en adoptant une approche cohérente.

Les principaux éléments à inclure dans une définition de la légalité sont :

- Principes (sont intéressants pour regrouper les intentions issues de lois différentes).
- Exigences (souvent appelées indicateurs).
- Vérificateurs de la conformité (documents, rapports, activités qui démontrent la conformité aux exigences).
- Références légales (texte législatif justifiant les exigences).
- Sources de bois et droits fonciers.

Le tableau est le format qui s'avère le plus adapté pour présenter le contenu de la définition de la légalité dans les pays APV.

La République du Congo a séparé les principes en deux catégories : les principes et les critères. Le tableau ci-dessous présente les critères. Le principe régissant ces critères est le suivant : l'État se plie aux dispositions législatives et aux règlements relatifs à l'environnement, la gestion, la sylviculture, l'exploitation et la transformation du bois et la fiscalité. La République du Congo a structuré sa définition de la légalité en fonction du type de forêt : un tableau pour tous les permis et titres relatifs aux forêts naturelles et un autre tableau pour les exigences relatives aux plantations. L'exemple ci-dessous concerne les forêts naturelles.

Le Cameroun, de son côté, a créé huit grilles de légalité différentes dont une pour chacune des sept autorisations d'exploitation et une grille pour les entités de transformation des bois. Trois titres de production de bois supplémentaires seront intégrés dans la définition de la légalité une fois élaborés. La figure 1 présente les huit grilles de définition de la légalité. Le tableau 2 donne un exemple d'obligation tiré de la définition de la légalité du Cameroun et qui se rapporte à une convention d'exploitation.

Tableau 1 : Exemple tiré de la définition de la légalité en République du Congo

Principes	Exigences	Vérificateurs	Références	Type de permis
Critère 4.1: Les études d'impact sur l'environnement ont été conduites selon les exigences légales et réglementaires et les mesures d'atténuation formulées sont mises en œuvre.	Indicateur 4.1.1: Les procédures de réalisation des études d'impacts sur l'environnement sont respectées.	Vérificateur 4.1.1.1: Agrément du bureau d'étude. Vérificateur 4.1.1.2: Rapport d'études d'impacts. Vérificateur 4.1.1.3: Compte rendu de la réunion de validation du rapport d'études d'impacts.	Loi 003-91 du 23 avril 1991 (art.2) ; décret 86/775 du 7 juin 1986 (art.1, 4) ; arrêté 835/MIME/ DGE du 6 septembre 1999 (art.4, 5). Loi 003-91 du 23 avril 1991 (art.2) ; décret 86/775 du 7 juin 1986 (art.1, 4). Loi 003-91 du 23 avril 1991 (art.2)	CAT (Convention d'aménagement et de transformation), CTI (Convention de transformation industrielle)
	Indicateur 4.1.2: Les mesures contenues dans les rapports des études d'impacts approuvées visant à protéger la biodiversité sont respectées.	Vérificateur 4.1.2.1: Rapports de contrôle de terrain et d'audits. Vérificateur 4.1.2.2: Rapport de contrôle de la direction départementale de l'économie forestière. Vérificateur 4.1.2.3: Rapport du comité de suivi et d'évaluation du plan d'aménagement.	Loi 003-91 du 23 avril 1991 (art.39) ; arrêté 1450/MIME/DGE du 19 novembre 1999 (art.16, 17,18). Décret 2002-437 du 31 décembre 2001 (art.37, 82). Décret d'approbation du plan d'aménagement.	

Figure 1 : Liste des grilles de définition de la légalité au Cameroun

1. Convention d'exploitation (CE).
2. Forêt communale (FCle) ; exploitation en régie.
3. Autorisation de récupération des bois (ARB).
4. Autorisation d'enlèvement des bois abattus (AEB).
5. Vente de coupe (VC) dans le domaine national.
6. Forêt communautaire (FC) ; exploitation en régie.
7. Permis spécial (PS) ; exploitation de l'ébène dans le domaine national et les forêts communales.
8. Unités de transformation des bois

Tableau 2: Exemple de la définition de la légalité au Cameroun

GRILLE 1 : CONVENTION D'EXPLOITATION
Critère 1 : L'entité forestière exploitante/transformatrice est juridiquement habilitée
Indicateur 1.1: L'entité forestière a une existence juridique, et agréée à la profession d'exploitant forestier et enregistrée en qualité de transformateur de bois.
Références législatives, réglementaires et normatives
<ul style="list-style-type: none"> • Article 41 de la loi 94/01 du 20 janvier 1994 ; • Articles 35(1), 36, 114 et 140(1), (2), (3), (4) et (5), du décret 95-531 ; • Loi 98/015 du 14 juillet 1998 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes ; • Décret 99/818/PM du 9 novembre 1999 fixant les modalités d'implantation et d'exploitation [desdits établissements] ; • Arrêté No 013/MINEE/DMG/SL abrogeant et remplaçant l'arrêté No 154 du 28 mars 1957 portant nomenclature des établissements dangereux, insalubres ou incommodes).
Vérificateurs
<p>1.1.1 Certificat de domicile (personne physique).</p> <p>1.1.2 Registre du commerce établi au greffe compétent.</p> <p>1.1.3 Agrément à la profession forestière accordé par l'autorité compétente.</p> <p>1.1.4 Extrait de dépôt des empreintes du marteau forestier au greffe de la Cour d'appel compétente.</p> <p>1.1.5 Autorisation d'implantation et d'exploitation d'un établissement de première classe du ministère en charge de l'industrie.</p> <p>1.1.6 Certificat d'enregistrement en qualité de transformateur de bois du ministère en charge des forêts.</p>

Principes

- Les principes aident à placer les exigences dans des catégories selon les questions qui se posent. Certains pays ont utilisé les catégories indiquées dans la Note d'Information n°2 - *Qu'est-ce que le bois légal?* et listées dans l'Étape 4 du présent document alors que d'autres pays ont créé leur propre liste de principes qui suit leur législation plus fidèlement.
- La catégorisation donne un aperçu clair de la définition de la légalité d'un pays, permettant au lecteur de voir si tous les domaines pertinents sont couverts.
- Par exemple, un pays a utilisé le principe : « L'unité d'exploitation forestière/de transformation remplit ses obligations sociales » et a inclus la législation relative aux droits des travailleurs, l'emploi, les obligations sociales sur la santé et la sécurité des travailleurs, et les droits de communautés sur l'usage de la forêt.

Exigences

- Chaque exigence incluse dans la définition de la légalité devra être contrôlée et sa conformité vérifiée.
- Les exigences ne doivent ni être ambiguës, ni sujettes à interprétation, ni laissées à l'appréciation des vérificateurs. Elles doivent être formulées de telle manière qu'on puisse déterminer si oui ou non elles sont remplies.
- Les exigences sont fondées sur les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, y compris les guides, les manuels, les codes (lorsque ces derniers ont une portée légale) et les accords internationaux.

Loin d'être une tâche facile, **la sélection des exigences à inclure constitue un défi majeur**. La tendance naturelle est de vouloir inclure autant d'exigences que possible. Or on ne cherche pas à faire un inventaire exhaustif des lois et de réglementations car elle ne serait pas d'une grande utilité la plupart du temps.

La vérification de la conformité des opérateurs dans le cadre du SVL nécessite des contrôles réguliers; le choix des exigences doit donc être stratégique. Cela signifie choisir des exigences qui répondent aux menaces d'exploitation illégale des forêts les plus graves tout en ne compliquant pas trop les procédures de vérification. Ainsi, **cerner les principales difficultés et identifier les exigences les plus pertinentes pour contrer ces menaces s'impose comme un élément essentiel du débat sur la définition de la légalité**. La conformité de chaque exigence incluse dans la définition de la légalité doit être vérifiée avant la délivrance d'une autorisation FLEGT. Par exemple, si les obligations sociales sont rarement respectées ou que la conformité à celles-ci fait rarement l'objet de contrôles et que cette question crée des conflits dans le pays, il serait opportun de prévoir des exigences assurant le respect de ces obligations. La conformité à ces exigences serait nécessaire pour la délivrance d'une autorisation FLEGT, ce qui permettrait au pays de se rapprocher de son but : le respect de leurs obligations sociales par les exploitants forestiers.

La mise en œuvre et le suivi du SVL seront facilités si le nombre des exigences retenues dans la définition de la légalité reste limité. Dans le cadre des processus APV précédents, le nombre des exigences a souvent été réduit de moitié par rapport au nombre initialement contenu dans les premières versions de la définition, après des débats internes sur les priorités essentielles et les aspects pratiques de la vérification.

Vérificateurs

- Ce sont des preuves objectives qui doivent être fournies pour démontrer la conformité à une exigence.
- Les vérificateurs sont par exemple des rapports de terrain, documents spécifiques, photographies de terrain, autorisations, certificats, etc.
- Les vérificateurs constituent la base des procédures de vérification du SVL.

Chaque exigence retenue dans la définition de la légalité doit être contrôlée dans le cadre du système de vérification de la légalité. Des exigences claires rendent la vérification sur le terrain aisée et minimisent les conflits et les malentendus. L'expérience montre que les projets préliminaires présentent souvent les problèmes suivants :

- La description de l'exigence ou du vérificateur est souvent trop générale.
- Les vérificateurs ne répondent pas aux exigences.
- La conformité à l'exigence est sujette à interprétation et dépend de l'appréciation de l'équipe de vérification.

Par exemple, une version préliminaire d'APV comportait l'exigence et le vérificateur suivants:

« Exigence: les détenteurs de contrats réalisent les coupes de bois conformément aux pratiques sylvicoles généralement acceptées et à toutes les lois, réglementations et lignes directrices applicables édictées par l'Autorité. »

« Vérificateur : Rapport d'audit »

Cette exigence est très générale et la signification de « généralement acceptées » n'est pas claire. Elle ne pourrait être vérifiée sans interprétation. Le pays pourrait retravailler cette exigence pour cibler des pratiques sylvicoles particulières connues pour leur caractère problématique ou mettre en évidence des éléments clés dans la réglementation correspondant à certaines pratiques sylvicoles.

Le vérificateur « rapport d'audit » est trop général. Il n'est pas clair à quel rapport d'audit spécifique il fait référence ni si ce rapport d'audit traite effectivement des pratiques sylvicoles dont il est question. En précisant clairement dans l'exigence quelles pratiques sylvicoles sont visées, il est plus facile de choisir un vérificateur parce que l'on sait quel document / activité / rapport est utilisé pour démontrer la conformité. Le vérificateur doit permettre directement de mettre en évidence la conformité à l'exigence. Ainsi, si le choix du vérificateur se porte sur un rapport de terrain, celui-ci doit démontrer que les pratiques sylvicoles indiquées ont été vérifiées, dans le texte, ou par des photographies.

Références

- Ce sont les dispositions législatives ou réglementaires justifiant l'exigence.
- La référence des dispositions doit être précisée, par ex. numéro de l'article et du texte juridique.

La définition de la légalité se base sur les dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans le pays APV. Toutes les exigences doivent être justifiées sur le plan juridique et il faut préciser clairement le document juridique et le texte dont proviennent l'exigence (par ex. numéro de l'article).

Les acteurs de certains processus multipartites APV ont jugé que certains vérificateurs et certaines exigences étaient indispensables et devaient figurer dans le tableau de la définition de la légalité, même sans avoir de pendant dans les dispositions législatives et réglementaires. Dans la partie consacrée aux références, il a été noté dans ce cas qu'une réforme juridique aurait lieu et qu'une référence serait ajoutée au tableau avant la délivrance d'une autorisation FLEGT. D'autres pays ont préféré ne pas inclure l'exigence dans le tableau de définition de la légalité, en précisant que l'activité correspondante serait mise en œuvre à l'avenir et en prévoyant d'ajouter l'exigence une fois la réforme législative achevée et les textes législatifs finalisés. Dans ce cas, la délivrance d'une autorisation FLEGT ne dépend pas de l'achèvement de la réforme juridique, l'exigence n'ayant pas été jugée indispensable au moment des négociations, sachant qu'elle serait ajoutée plus tard.

Étape 6 : Établir si des analyses ou des travaux supplémentaires sont nécessaires

De nombreux pays rencontrent des difficultés à faire appliquer les dispositions législatives et réglementaires forestières lorsqu'elles présentent des incompatibilités avec d'autres dispositions ou des difficultés d'interprétation. Ces dispositions sont alors difficiles à faire appliquer et faciles à enfreindre. Le processus de développement de la définition de la légalité permet souvent de repérer ces incohérences et les lacunes qui justifient un examen, des analyses plus approfondies voire une réforme juridique... Les pays peuvent indiquer leur intention de résoudre ces contradictions et décider de les indiquer dans l'annexe de l'APV en précisant les mesures complémentaires qui seront prises.

L'annexe des mesures complémentaires établit une liste d'activités à mener après la conclusion des négociations. Dans certains cas, de nouvelles exigences devront être ajoutées dans la définition de la légalité avant que le SVL ne soit opérationnel de manière à pouvoir assurer le contrôle de l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement. Au fur et à mesure de la formulation de nouvelles dispositions législatives et réglementaires, il faudra modifier la définition de la légalité et obtenir l'accord des deux parties (UE et pays partenaire) par le biais du Comité conjoint de mise en œuvre² de l'accord pour la prise en compte de ces modifications.

Le but de la définition de la légalité n'est pas de créer un cadre juridique parallèle pour la gestion forestière d'un pays; **elle fournit plutôt l'occasion de repérer, de corriger et dans certains cas d'améliorer des dispositions législatives et/ou réglementaires qui sont difficiles à faire appliquer, non fonctionnelles ou qui prêtent à confusion.** Dans certains pays, la définition de la légalité a été l'occasion d'une réflexion de fond jamais engagée jusque-là.

Étape 7 : Faire le lien entre la définition de la légalité et les procédures de vérification du SVL

La définition de la légalité représente un des éléments du Système de vérification de la légalité (SVL). Comme elle sert de point de départ pour d'autres éléments du SVL (vérification par ex.), elle est souvent le premier point à l'ordre du jour des négociations APV FLEGT. Néanmoins, **cela ne veut pas dire qu'il faille attendre la finalisation d'une**

² Le Comité conjoint de mise en œuvre est une structure, intégrée dans l'accord, qui supervisera la mise en place de l'APV. Il est composé de représentants des deux parties. Ses fonctions, procédures, etc. sont reprises dans l'annexe de l'APV.

définition de la légalité avant d'amorcer une réflexion sur des éléments tels que la vérification et le système de traçabilité.

La réflexion menée sur les procédures de vérification peut au contraire souvent apporter des informations utiles pour la définition de la légalité et permettre de l'affiner. Une première version complète de la définition de la légalité est toutefois nécessaire pour entamer la description des procédures de vérification, puisqu'elle décrit toutes les exigences à vérifier par le SVL.

Comme pour la vérification, les discussions portant sur les non-conformités aux exigences et leur traitement sont susceptibles de conduire à de nouvelles modifications de la définition.

La définition de la légalité constitue la clé de voûte du SVL : une fois que les pays commencent à l'étayer en précisant les exigences, vérificateurs et procédures de vérification, il est souvent nécessaire de revenir sur la définition pour la rendre plus précise ou la compléter à la lumière des nouvelles informations produites.

Étape 8 : Conduire des essais de terrain pour tester la définition de la légalité

Une fois que la définition de la légalité est élaborée, soutenue par les parties prenantes et discutée avec l'UE, il est conduit un essai de terrain afin de réaliser une évaluation supplémentaire et indépendante de la définition de la légalité pour assurer de son applicabilité sur le terrain.

Les objectifs de l'essai consistent à :

- Repérer les incohérences, lacunes, et les aspects difficiles à mettre en pratique parmi les indicateurs, les vérificateurs et les références ;
- Tester l'applicabilité et la pertinence des exigences et des vérificateurs ;
- Évaluer si la définition se tient, et si elle peut être globalement appliquée et contrôlée ;
- Préciser les différentes administrations concernées et leurs modalités de collaboration dans le cadre de la vérification ;
- Faciliter les travaux de développement du SVL.

Dans certains pays, l'essai portait uniquement sur le contenu de la définition de la légalité, tandis que dans d'autres, ce contenu a été examiné en association avec d'autres éléments du SVL, de manière à mieux mettre en évidence les lacunes et les incohérences potentielles dans tout le SVL plutôt qu'uniquement dans la définition de la légalité.

En général, l'essai est mis en œuvre par une équipe professionnelle. A ce jour, les essais ont été réalisés par des experts indépendants expérimentés dans le domaine des audits de référentiels de la légalité, accompagnés par des experts des administrations nationales. Dans certains cas, des experts nationaux non gouvernementaux ont également été impliqués. Cela a permis d'équilibrer les compétences entre ceux familiarisés avec les procédures au sein du pays et ceux qui apportent un regard neuf et objectif sur la définition de la légalité et son applicabilité sur le terrain.

L'essai comporte la visite d'un échantillon de sites représentant les différents types de permis ou de conditions identifiées dans la définition. L'équipe est chargée d'évaluer l'applicabilité et la pertinence de chaque exigence et de chaque vérificateur de la définition

et de faire des commentaires et des recommandations d'amélioration le cas échéant. L'équipe pourrait considérer les questions suivantes : les exigences peuvent-elles être mises en œuvre pas les entreprises et les pouvoirs publics ? Les exigences et les vérificateurs sont-ils pratiques à mettre en œuvre? Les vérificateurs répondent-ils bien aux exigences ? L'équipe regarde également si les références sont correctement citées et qu'elles correspondent bien aux exigences. L'équipe présente un rapport avec ses recommandations et observations.

Étape 9 : Analyser et prendre en compte les résultats du test de terrain dans la finalisation de la définition de la légalité

L'équipe qui effectue l'essai doit rédiger un rapport qui présente ses observations et recommandations. Il incombe au pays partenaire d'analyser le rapport de l'équipe et, si nécessaire, de modifier la définition de la légalité. Dans certains cas, cela a conduit à de nouvelles discussions sur des exigences particulières, à la mise au point de nouvelles procédures administratives (comme dans l'exemple du rapport relatif à l'hygiène et à la sécurité ci-dessus) ou à la clarification des dispositions législatives et réglementaires. Les changements apportés à la définition de la légalité sont ensuite présentés et validés lors d'une session formelle de négociations avec l'UE.

Étape 10 : Présenter les informations relatives à la définition de la légalité sous forme d'annexe à l'APV

L'élaboration de l'annexe à l'APV, dans laquelle est présentée la définition de la légalité, nécessite la mise au point de versions préliminaires, qui sont affinées et clarifiées. Par ailleurs, elles permettent de concentrer les débats sur les détails techniques afin d'aboutir à une définition claire, robuste et pratique à appliquer. L'annexe est donc élaborée non pas après les discussions relatives à la définition de la légalité, mais pendant les négociations proprement dites.

L'annexe de l'APV est souvent divisée en deux parties:

1. les informations générales et
2. le(s) tableau(x) de définition de la légalité (présentant les principes, les exigences, les vérificateurs, et les références tels que décrits ci-dessus).

La partie relative aux informations générales décrit brièvement le secteur forestier du pays et le cadre juridique, de manière à présenter le contexte et aider le public à comprendre le processus de développement de la définition de la légalité dans le pays, le choix des tableaux de la légalité et toute autre information pertinente touchant le secteur forestier du pays. Ces informations comprennent par exemple :

- Des données de contexte sur le secteur forestier : cadre juridique et institutionnel sous-jacent, constitué des titres, permis ou contrats associés aux forêts permanentes, aux plantations, au bois provenant de terres agricoles, ou de forêts non permanentes, etc.
- Une liste de lois, réglementations, codes ou guides de bonnes pratiques ou toute autre référence utilisée pour élaborer la définition de la légalité du pays.
- Une description des étapes du processus d'élaboration de la définition de la légalité (modalités de prise des décisions essais de terrain, etc.), indiquant les différentes parties prenantes impliquées et les structures utilisées (comités, groupes de travail techniques, plateformes de parties prenantes, etc.).

Discussions avec l'UE à propos de la définition de la légalité

Les sessions techniques et formelles de négociations entre l'UE et un pays partenaire comportent des discussions sur la définition de la légalité d'un pays. Chaque pays formule sa propre définition de la légalité en s'appuyant sur ses mécanismes internes, mais le cas échéant, l'UE peut apporter soutien, conseils et éclaircissements.

Il n'y a pas de règle concernant l'état d'avancement de la définition de la légalité nécessaire pour que des discussions puissent être entamées avec l'UE. Un pays a passé des mois à développer sa définition de la légalité dans le but d'apporter une définition finalisée à la table des négociations pour s'apercevoir finalement que celle-ci n'était pas suffisamment claire pour permettre sa mise en œuvre. D'autres pays ont à peine commencé à formuler leur définition de la légalité et sont venus à la table des négociations avec une simple ébauche.

Au cours du processus d'élaboration de la définition de la légalité, il est conseillé d'avoir des échanges avec l'UE suffisamment tôt de manière à veiller à ce que la définition réponde bien aux attentes de l'APV. Ces attentes sont les suivantes :

- La définition est claire et pratique à mettre en œuvre ;
- elle est équilibrée et intègre les obligations sociales, environnementales et économiques pertinentes ;
- chaque exigence est fondée juridiquement ;
- la définition bénéficie d'une adhésion largement partagée par les parties prenantes ;
- enfin, elle couvre tous les domaines d'intérêt nécessaires résumés dans la *Note d'information n°2 – Qu'est-ce que le bois légal?*

En général, plusieurs versions préliminaires sont discutées avant que les parties ne parviennent à un accord sur une annexe définitive de la définition de la légalité. Le nombre de sessions consacrées à l'élaboration de la définition varie avec chaque pays, selon la facilité et la rapidité avec lesquelles le pays organisera le processus de consultation, le nombre de questions à traiter et le temps pour parvenir à un consensus et prendre les décisions indispensables.

Le but final est d'arriver à une définition de la légalité qui soit pratique, claire et gérable.

Questions fréquentes

1. Sur quels textes de loi s'appuie l'élaboration d'une définition de la légalité ?

Les définitions de la légalité sont fondées sur les dispositions législatives du pays exportateur de bois et non pas celles des pays européens.

2. Les définitions de la légalité peuvent-elles s'appuyer sur des projets de loi, non encore adoptés ?

Oui, mais les projets de loi doivent d'abord être adoptés avant la délivrance de la première autorisation FLEGT. (Voir l'étape 5 pour plus d'informations à ce sujet.)

3. La définition de la légalité remplace-t-elle les dispositions législatives existantes ?

Non, la définition de la légalité dérive des dispositions existantes, mais ne les remplace pas. Les dispositions législatives et réglementaires non incluses dans la définition de la légalité sont toujours valides mais ne font pas l'objet de contrôles dans le cadre du système de vérification de la légalité (SVL) de l'APV FLEGT.

4. Que se passe-t-il si les parties prenantes sont en désaccord ou ne soutiennent pas la définition de la légalité du pays ?

Les définitions de la légalité qui ne sont pas largement soutenues au sein du pays partenaire seront difficiles à mettre en œuvre et, en conséquence, ne recevront probablement pas l'accord de l'UE. Comme bon nombre de questions entourant les définitions de la légalité ont trait à des sujets sensibles, il est très important de favoriser le dialogue entre les différentes parties prenantes afin de dégager un consensus et trouver des compromis, si l'on veut résoudre les conflits plutôt que les fuir. Il est certain que le consensus parfait est improbable et que des compromis sont inévitables.

5. La définition de la légalité peut-elle être modifiée si de nouvelles dispositions législatives voient le jour par exemple ?

L'annexe de la définition de la légalité peut être modifiée et mise à jour pour inclure tout changement dans le cadre juridique après la signature de l'accord de partenariat volontaire. La procédure de modification des annexes à l'APV est définie dans l'accord lui-même.

6. Comment les communautés et les peuples autochtones participent-ils lorsqu'ils vivent dans des régions reculées ?

Les processus de consultation doivent prendre en compte les différents points de vue, notamment ceux des communautés qui dépendent des forêts et ceux des peuples autochtones. Ils doivent établir des mécanismes appropriés pour permettre à ces acteurs de participer. Certains pays se sont appuyés sur des organisations locales pour représenter les communautés, d'autres pays ont utilisé des représentants des communautés elles-mêmes. Un soutien et des ressources externes peuvent être nécessaires pour faciliter leur participation.

7. Une autorisation FLEGT peut-elle être délivrée si seules certaines des exigences de la définition de la légalité sont remplies?

Non, une autorisation FLEGT ne peut être délivrée que si toutes les exigences de la définition concernant une cargaison de bois donnée sont remplies. Dans la pratique, cela signifie que la conformité de l'unité forestière d'aménagement de provenance est contrôlée périodiquement et que, durant cette période, tous les produits vérifiés comme provenant de cette unité sont considérés comme légaux et que les contrôles de la chaîne d'approvisionnement ont été correctement réalisés et que leurs résultats se sont révélés positifs.

8. Que se passe-t-il si une exigence n'est pas remplie ? Quelles procédures à appliquer ?

Les procédures de traitement des non-conformités à la définition de la légalité doivent être décrites dans le SVL, en particulier :

- Les procédures judiciaires applicables dans le SVL ;
- Les types de sanctions associés à ces procédures ;
- Les modalités de notification des non-conformités détectées par les organismes de vérification ;
- Les conséquences dans le cadre du SVL (demande de complément d'information, actions correctrices, sanctions, etc.) ;
- Les modalités de traitement des infractions aux exigences légales non couvertes par le SVL et leurs conséquences dans le cadre du SVL.

9. Si une entreprise est certifiée par un organisme privé, doit-elle remplir les exigences de la définition de la légalité ?

Toute entreprise dans un pays ayant signé un APV, produisant ou exportant des produits couverts par ce dernier, sera tenue de se conformer aux exigences établies dans la définition de la légalité de ce pays. Il appartient à chaque pays partenaire de décider si les programmes de certification privés s'intègrent aux SVL des APV négociés. Certains pays partenaires ont décidé d'intégrer les programmes de certification privés à leur processus de vérification, mais en n'acceptant toutefois que les programmes qui remplissent intégralement les exigences de leur définition de la légalité FLEGT. Ceci a pour avantage notamment d'éviter de dupliquer des opérations de vérification et promouvoir la certification privée dans le pays.

