

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1970-1971

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1971.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif
à l'amélioration des essences forestières,*

Par M. Lucien JUNILLON,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marc Puzet, Raymond Brun, vice-présidents ; Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, secrétaires ; Louis André, Octave Bajoux, André Barroux, Aimé Bergeal, Auguste Billiemaz, Georges Bonnet, Pierre Bouneau, Amédée Bouquerel, Robert Bouvard, Marcel Brégégère, Pierre Brousse, Michel Chauty, Albert Chavanac, Jean Colin, Francisque Collomb, Maurice Coutrot, Georges Dardel, Léon David, Roger Deblock, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Emile Durieux, François Duval, Jean Filippi, Marcel Gargar, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Paul Guillaumot, Roger du Halgouët, Yves Hamon, Alfred Isautier, René Jager, Maxime Javelly, Lucien Junillon, Alfred Kieffer, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Legros, Jean Natali, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Paul Pelleray, Albert Pen, Lucien Perdereau, André Picard, Jules Pinsard, Auguste Pinton, Henri Prêtre, Etienne Restat, Maurice Sambron, Guy Schmaus, Raoul Vadepiéd, Amédée Valeau, Jacques Verneuil, Joseph Voyant, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 1423, 1443 et in-8° 320.

Sénat : 74 (1970-1971).

Forêts.

Mesdames, Messieurs,

Adopté par l'Assemblée Nationale dans sa séance du 26 novembre 1970, sur le rapport de M. Cointat, le projet de loi soumis à vos délibérations a pour objet d'assurer l'application en France d'une directive, en date du 14 juin 1966, du Conseil de la Communauté économique européenne, relative à la commercialisation de certains matériels forestiers de reproduction et tendant à l'harmonisation des législations nationales en la matière. Cette directive tend à lever les restrictions à la commercialisation de ces matériels et à favoriser l'amélioration de leurs qualités génétiques. Précisons que l'on entend par « matériels forestiers de reproduction » l'ensemble des éléments végétaux utilisés pour la reproduction des essences forestières, c'est-à-dire les graines, les boutures, les marcottes, les greffons et les plants.

On pourrait, à première vue, déplorer qu'il ait fallu plus de quatre années au Gouvernement pour déposer le présent projet de loi, alors qu'il eut été très souhaitable de lever rapidement les restrictions à l'exportation de ces matériels de reproduction et d'adapter en conséquence notre législation à la directive européenne.

Il ressort des renseignements fournis à votre rapporteur, par le Ministère de l'Agriculture, que la traduction en droit interne français de la directive du Conseil des Communautés européennes du 14 juin 1966 (modifiée par la directive du 18 février 1969) a été retardée pour les motifs suivants :

1° Le souci initial de ne pas créer, si possible, de texte nouveau et de se rattacher à une loi existante, en l'occurrence la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes et le contrôle de la qualité. Un décret en Conseil d'Etat portant règlement d'administration publique eut alors suffi.

Un tel texte avait été élaboré et adopté par le Conseil d'Etat en réunion de section. Cependant, après une étude approfondie, le Conseil d'Etat, en assemblée plénière, a jugé que certaines des dispositions prévues portaient atteinte au droit de propriété et relevaient donc du domaine législatif ;

2° Au-delà des dispositions législatives, réglementaires et administratives, l'application de la directive nécessitait un ensemble d'études techniques sur le terrain et des décisions concernant le classement des peuplements porte-graines ainsi que la délimitation des régions de provenance. Portant sur un territoire important et soumis à des conditions écologiques variées, ces études ont été plus complexes et ont nécessité plus de travail et de temps que dans les autres Etats membres de la Communauté.

I. — L'objet du projet de loi.

La régénération des forêts et la création de boisements neufs nécessitent une quantité croissante de matériels forestiers de reproduction. La qualité de ces matériels et leur adaptation aux conditions écologiques déterminent pour une large part la rentabilité d'un investissement forestier. C'est dire l'importance qui s'attache à ce que l'effort porte non seulement sur le choix des provenances mais aussi sur un travail de sélection analogue à celui réalisé dans la production des espèces végétales.

Cependant, les dispositions actuellement en vigueur dans notre législation n'assurent pas pleinement aux utilisateurs de graines et de plants forestiers les garanties de qualité indispensables dans la provenance des matériels de reproduction. Aussi, pour donner à l'acheteur de tels matériels de sérieuses garanties quant à leur qualité sur le plan génétique, la directive européenne du 14 juin 1966 prévoit-elle, d'une part, de n'effectuer la récolte des semences que sur les plants porte-graines ayant fait l'objet d'un choix officiel préalable, d'autre part, d'assurer l'identité des matériels issus de ces récoltes au cours des différents stades de la préparation et de la vente, d'instituer enfin un contrôle officiel portant sur l'ensemble de ces opérations. L'instauration d'un contrôle effectif de la provenance des matériels forestiers de reproduction constitue, sur le plan communautaire, le corollaire de la libération

des échanges entre les Etats membres, du fait de l'application, par certains de nos partenaires, de réglementations antérieures inspirées de ces principes :

a) *Les obligations* prévues par le projet de loi portent essentiellement sur les essences forestières destinées à la production de bois ce qui exclut, du moins pour le moment, les matériels de reproduction des plantes, arbustes ou arbres ornementaux ou fruitiers. D'autre part, elles ne s'appliquent qu'aux matériels de reproduction commercialisés, c'est-à-dire aux matériels provenant de matériels de base admis par l'administration.

Comme le soulignait le rapporteur devant l'Assemblée Nationale, il est probable que d'autres directives seront élaborées au cours des prochaines années pour les autres végétaux à propos desquels se posent les mêmes problèmes d'amélioration qualitative et de contrôle de qualité.

b) De plus, pour garantir à tous les niveaux de la production, de la multiplication et de la vente la sécurité des acheteurs, *un contrôle* est institué qui nécessite des pouvoirs d'investigation suffisants à certaines catégories d'agents.

c) Enfin, le texte précise *le régime des importations* des matériels forestiers de reproduction. Ces importations seront librement autorisées, en provenance des Etats membres de la C. E. E. qui appliqueront la même directive ; elles le seront aussi en provenance des pays tiers, qui présentent des garanties équivalentes, et sous réserve de réciprocité.

Parmi les principales essences utilisées au reboisement figurent :

— soit des espèces originaires de l'Amérique du Nord, par exemple, de la côte Pacifique : douglas, épicéa de Sitka, abies grandis, et de la côte Atlantique : pin Weymouth, chêne rouge ;

— soit des races d'espèces vivant en France mais présentant des qualités nettement supérieures, par exemple le pin sylvestre de Pologne, le mélèze des Sudètes.

Des semences issues de ces régions sont importées chaque année pour les besoins français. Il paraît donc conforme à notre intérêt que l'on puisse éviter l'implantation de n'importe quelle origine et, au contraire, exiger certaines origines reconnues comme donnant de meilleurs résultats en France.

II. — Examen des articles.

Article premier.

L'article premier définit le champ d'application de la loi, conformément aux principes ci-dessus énoncés.

Selon la directive communautaire, les « matériels forestiers de reproduction » comprennent l'ensemble des éléments végétaux utilisés pour la reproduction des essences forestières, c'est-à-dire :

- les semences : cônes (pour les résineux), fruits et graines destinés à la production de plantes ;
- les plants et les plantes élevés au moyen de semences ou parties de plantes, ainsi que les semis naturels ;
- les parties de plantes : boutures, marcottes et greffons destinés à la production de plantes.

La liste des essences forestières auxquelles s'applique la présente loi sera établie par arrêté du Ministre de l'Agriculture. Elle devra comprendre obligatoirement celles qui figurent dans la directive du 14 juin et pourra être étendue à d'autres espèces forestières, notamment au pin maritime spécialement produit en France.

Dans sa rédaction initiale, le texte proposé paraissait maintenir dans le champ d'application de la loi, contrairement au but recherché :

- les matériels qui, sans être commercialisés, sont destinés à la production de bois à titre principal ;
- les matériels qui sont commercialisés sans être destinés principalement à la production de bois.

Pour lever toute équivoque, l'Assemblée Nationale a adopté, sur proposition de sa commission et avec l'accord du Secrétaire d'Etat à l'Agriculture, un amendement substituant aux mots : « à l'exception des matériels qui ne sont pas destinés à la commercialisation ou à la production à titre principal de bois et de ceux qui sont destinés à des essais ou qui sont utilisés dans des buts scientifiques », les mots : « qui sont destinés à la

commercialisation en vue de la production à titre principal de bois, à l'exception de ceux qui sont destinés à des essais ou qui sont utilisés dans des buts scientifiques ».

Cette nouvelle rédaction paraît, en effet, plus claire et plus conforme aux principes de la directive européenne. Votre commission vous propose de l'adopter.

Art. 2.

L'article 2 interdit la commercialisation des matériels de reproduction qui ne proviennent pas de matériels de base admis dans les conditions de l'article 3 et qui ne satisfont pas à des normes de qualité extérieure.

Ces matériels de base sont, au sens de la directive, les peuplements et vergers à graines pour les matériels de reproduction générative, ainsi que les « clones » pour les matériels de multiplication végétative.

Quant aux normes de qualités extérieures, si elles confirment les pratiques déjà en vigueur dans notre pays, elles vont au-delà des stipulations mêmes de la directive qui précise néanmoins que les problèmes relatifs aux qualités extérieures des matériels de reproduction sont en cours d'étude par les instances européennes. Ils feront l'objet d'une nouvelle directive sur laquelle le présent texte ne fait qu'anticiper.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 sans modification.

Art. 3.

Cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de déterminer les conditions dans lesquelles sera prononcée l'admission des matériels de base, ainsi que les règles destinées à éviter tout risque de fraude aux différents stades de la récolte, du traitement et de la commercialisation des matériels forestiers de reproduction.

Un tel contrôle suppose, pour être efficace, la mise en place chez les professionnels intéressés d'une comptabilité matière permettant de suivre la destination de chaque lot d'éléments reproducteurs.

L'Assemblée Nationale a adopté cet article sans modification et votre commission vous propose de faire de même.

Art. 4.

Cet article prévoit une déclaration obligatoire des entreprises de récolte, de production et de traitement des matériels de reproduction pour permettre l'exercice des contrôles nécessaires. Cette déclaration serait faite au Comité national interprofessionnel de l'horticulture florale et ornementale et des pépinières.

Si la production de semences forestières est fortement concentrée, puisqu'elle n'intéresse que quatre ou cinq entreprises, il existe par contre un grand nombre de pépinières forestières, environ 1.200, dont près de la moitié est agréée par le Fonds forestier national.

Votre commission vous propose l'adoption de cet article sans modification.

Art. 5.

Cet article traite du problème des importations des matériels forestiers de reproduction.

Ceux qui sont produits dans les Etats membres de la Communauté, présentant des garanties analogues à celles qui résulteront du présent projet de loi, seront librement admis mais devront être accompagnés de certificats officiels attestant la réalité des contrôles.

Toutefois, la directive européenne autorise par exception les Etats membres à prendre des dispositions pour éviter l'importation de matériels de reproduction non appropriés pour leur territoire en raison de leurs caractères génétiques. Au-delà d'une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive, ces dispositions restrictives devront faire l'objet de consultations préalables entre la Commission et les Etats membres.

Quant aux matériels de reproduction en provenance des pays tiers, ils pourront être librement introduits en France à condition qu'ils présentent des garanties équivalentes à celles des matériels produits dans les Etats membres.

Il est enfin prévu des dérogations afin de permettre le maintien de certains courants d'importation en vue de la réexportation vers les pays tiers.

Art. 6.

L'application de la directive européenne rend nécessaire la mise en place d'un dispositif de contrôle à tous les stades de la récolte, de la production, du traitement et de la commercialisation des matériels forestiers de reproduction. Ce contrôle indispensable incombe, en dehors des agents chargés de la répression des fraudes, aux agents des services forestiers qui se voient attribués à cet effet des pouvoirs d'investigation étendus leur permettant de pénétrer dans les peuplements, ainsi que dans les établissements des préparateurs ou des commerçants.

Ce contrôle a pour but de s'assurer de l'authenticité de l'origine et de l'identité du matériel commercialisé.

Pour cela, il doit constituer une « chaîne » continue, depuis la récolte de la semence jusqu'à la vente du plant au reboiseur.

Il portera donc :

— sur la récolte des cônes qui doit avoir lieu dans les peuplements classés. Un certificat d'origine est alors délivré et la récolte est « plombée » ;

— tout au long du traitement des semences : manipulation des cônes à la « sécherie », puis traitement des graines ;

— enfin, tout au long de l'éducation du plant en pépinière, depuis le semis jusqu'à l'arrachage du plant, repiqué une ou plusieurs fois.

Le contrôle sera alors assuré grâce à une comptabilité matières très stricte qui permettra de suivre un lot donné du premier stade (semence) jusqu'au dernier (plant utilisé en reboisement).

Ces opérations de contrôle seront assurées, sur les lieux de la récolte, par les agents de l'administration et, le plus souvent, de l'Office des Forêts :

— dans les sécheries et magasins à graine et les pépinières, par des agents de l'administration et du Comité national interprofessionnel de l'horticulture florale et des pépinières.

Quelques fonctionnaires de l'administration (techniciens forestiers) assurent déjà le contrôle de la qualité de la production des pépinières forestières. Le Gouvernement prévoit que leur

nombre devra être à peu près triplé. Au total, une trentaine de postes de techniciens ou chefs de district seront à créer, tandis qu'au niveau de l'administration centrale, un bureau devra être étoffé.

Mais l'assurance nous est donnée que le coût de ce contrôle devrait être assez faible comparé à l'importance des conséquences bénéfiques pour la production forestière, d'une bonne application de la loi sur les origines des matériels forestiers de reproduction.

Si la mise en place d'un dispositif de contrôle apparaît en effet nécessaire pour une bonne application de cette loi, votre commission croit devoir insister pour qu'il ne soit ni trop lourd, ni trop tracassier.

Sous le bénéfice de cette observation, la commission vous propose l'adoption de cet article.

Art. 7.

Les dispositions de ce texte ne concourront évidemment au succès de la politique de reboisement que dans la mesure où elles ne donneront pas lieu à des fraudes particulièrement dangereuses du fait qu'il n'est pratiquement pas possible à l'utilisateur de les déceler au vu des matériels fournis.

Le présent article prévoit donc des sanctions assez sévères qui, indépendamment des amendes de police et des peines correctionnelles, peuvent entraîner la saisie et la confiscation des produits faisant l'objet de l'infraction.

La commission vous propose l'adoption de cet article.

*
* *

Soucieuse de voir adoptée rapidement une mesure d'harmonisation des législations européennes de caractère très technique mais qui constitue un facteur favorable au succès de la politique de reboisement, votre commission vous propose d'adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

La présente loi s'applique aux matériels forestiers de reproduction des essences forestières comprises dans une liste établie par arrêté du Ministre de l'Agriculture, qui sont destinés à la commercialisation en vue de la production à titre principal de bois, à l'exception de ceux qui sont destinés à des essais ou qui sont utilisés dans des buts scientifiques.

Art. 2.

Les matériels forestiers de reproduction ne peuvent être commercialisés que s'ils proviennent de matériels de base admis dans les conditions prévues à l'article 3 ci-dessous, et que s'ils satisfont aux normes de qualité extérieure déterminées par arrêté du Ministre de l'Agriculture.

Art. 3.

Les conditions dans lesquelles l'admission des matériels de base est prononcée, ainsi que les règles relatives à la production et notamment à la récolte, au traitement et à la commercialisation des matériels forestiers de reproduction, propres à garantir les qualités génétiques et extérieures de ces matériels, sont déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Art. 4.

Les entreprises de récolte, de production et de traitement des matériels forestiers de reproduction sont tenues, dans des conditions fixées par arrêté du Ministre de l'Agriculture, de faire la déclaration de leurs activités au Comité national interprofessionnel de l'horticulture florale et ornementale et des pépinières.

Art. 5.

Les matériels forestiers de reproduction mentionnés à l'article premier et produits dans les Etats membres de la Communauté économique européenne sont introduits librement en France, sous réserve des restrictions de commercialisation qui sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ceux de ces mêmes matériels qui sont produits dans les Etats non membres de la Communauté économique européenne peuvent être librement introduits en France dans les conditions et sous les réserves fixées par décret en Conseil d'Etat, lorsqu'ils présentent des garanties équivalentes à celles des matériels produits dans les Etats membres. Le même décret pourra prévoir des dérogations en faveur de certaines importations.

Art. 6.

Pour l'application de la présente loi, sont habilités à exercer un contrôle à tous les stades de la récolte, de la production, du traitement et de la commercialisation des matériels forestiers de reproduction, et à effectuer des recherches sur l'origine de ces matériels, outre les fonctionnaires et agents énumérés à l'article 4 du décret du 22 janvier 1919 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes, les agents commissionnés par le Ministre de l'Agriculture et appartenant à des catégories déterminées par un décret en Conseil d'Etat pris sur le rapport du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, et du Ministre de l'Agriculture.

Sans préjudice de l'application de la loi du 1^{er} août 1905 susmentionnée, les fonctionnaires et agents énoncés au présent article peuvent, dans l'exercice de leurs fonctions, visiter les peuplements

forestiers, pépinières forestières, locaux ou immeubles à usage professionnel, se faire présenter et saisir tous documents relatifs aux matériels contrôlés.

Art. 7.

Indépendamment des amendes de police fixées par des dispositions réglementaires, et des peines correctionnelles encourues en application de la loi du 1^{er} août 1905 susmentionnée, les infractions aux dispositions de la présente loi et des règlements pris pour son application peuvent entraîner la saisie et la confiscation des produits faisant l'objet de l'infraction. La destruction par l'Etat des produits confisqués est faite aux frais du contrevenant.