

N° 503

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 avril 2012

PROJET DE LOI

*ratifiant l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la **partie législative du code forestier et harmonisant les dispositions de procédure pénale applicables aux infractions forestières,***

PRESENTE

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre

Par M. Bruno LE MAIRE,

ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche,
de la ruralité et de l'aménagement du territoire

(Envoyé à la commission des affaires économiques, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet la ratification de l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier, dont le dépôt, aux termes de l'article 69 de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, doit intervenir dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Il modifie le texte du code forestier dans sa rédaction issue de l'ordonnance précitée sur quelques points qui, soit n'avaient pas pu être traités dans le cadre de l'habilitation, soit sont intervenus postérieurement à l'examen de l'ordonnance par le Conseil d'État, soit encore sont apparus à l'occasion du traitement de la partie réglementaire du code : il clarifie notamment les dispositions relatives au financement du plan pluriannuel régional de développement forestier en les distinguant de celles qui concernent le financement du Centre national de la propriété forestière ; il aligne le régime applicable en matière de mesures compensatoires auxquelles une autorisation de coupe dans les dunes côtières peut être subordonnée sur celui applicable en matière de défrichement ; il aligne enfin les délais applicables en matière de transmission des procès verbaux portant saisie au juge de la détention et des libertés en Guadeloupe et à la Martinique sur ceux applicables à La Réunion, par le reclassement en partie législative de dispositions qui figuraient jusqu'ici en partie réglementaire, et institue ce délai en Guyane, où il n'existait pas jusqu'ici.

D'autre part, pour répondre au vœu exprimé par le Conseil d'État lors de l'examen de l'ordonnance précitée, le présent projet de loi actualise et harmonise avec le code forestier les dispositions du code de procédure pénale relatives aux fonctionnaires et agents habilités à constater et rechercher les infractions forestières et aux règles qui leur sont applicables.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier et harmonisant les dispositions de procédure pénale applicables aux infractions forestières, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

L'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier est ratifiée.

Article 2

- ① Le code forestier, dans sa rédaction issue de l'ordonnance précitée, est ainsi modifié :
- ② 1° Le chapitre II du titre II du livre I^{er} est complété par un article ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 122-16.* – Les actions du plan pluriannuel régional de développement forestier sont financées par une part du produit de la taxe perçue sur tous les immeubles classés au cadastre en nature de bois et forêts, reversée par les chambres départementales d'agriculture aux chambres régionales d'agriculture.
- ④ « Cette part s'élève à 43 % de la recette fiscale, déduction faite des versements au fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture mentionnés à l'article L. 251-1 et au deuxième alinéa de l'article L. 321-13.

- ⑤ « Elle finance en priorité les dépenses des chambres départementales d'agriculture liées à des actions validées au titre du plan pluriannuel régional de développement forestier. » ;
- ⑥ 2° L'article L. 143-2 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑦ « *Art. L. 143-2.* – Sur les dunes côtières fixées par des plantes aréneuses et le cas échéant par des arbres épars, sans préjudice de l'application des dispositions relatives au défrichement prévues au titre IV du livre III, aucune coupe de ces végétaux ne peut être réalisée sans autorisation préalable de l'autorité compétente de l'État.
- ⑧ « Cette autorisation peut être subordonnée à l'exécution de travaux de restauration dans un secteur de dunes comparables du point de vue de l'intérêt de l'environnement et du public, pour une surface correspondant au moins à la surface faisant l'objet de l'autorisation.
- ⑨ « Le demandeur qui ne souhaite pas réaliser par lui-même les travaux mentionnés à l'alinéa précédent peut proposer de s'acquitter de ses obligations par la cession à l'État, à une collectivité territoriale ou à un établissement public, de dunes côtières fixées par des plantes aréneuses d'une surface au moins égale à celle faisant l'objet de l'autorisation.
- ⑩ « L'autorisation peut être refusée lorsque la conservation de ces végétaux est reconnue nécessaire au titre d'un ou plusieurs des motifs mentionnés aux 1°, 2°, 4°, 8° et 9° de l'article L. 341-5.
- ⑪ « La durée, limitée à cinq ans, la forme et les conditions et délais de délivrance de l'autorisation sont fixés par voie réglementaire. » ;
- ⑫ 3° À l'article L. 154-2, les mots : « en Conseil d'État » sont supprimés ;
- ⑬ 4° I. – Au II de l'article L. 161-8, les mots : « gérés par l'Office national des forêts » sont remplacés par les mots : « relevant du régime forestier ou gérés contractuellement par l'Office national des forêts ».
- ⑭ II. – À l'article L. 161-26, la référence à l'article L. 161-21 est remplacée par la référence L. 161-22 ;
- ⑮ 5° Aux chapitres I^{er}, II et III du titre VII du livre I^{er}, sont respectivement insérés trois articles ainsi rédigés :
- ⑯ « *Art. L. 171-1.* – Pour l'application à la Guadeloupe de l'article L. 161-19 dans le cas où le procès-verbal porte saisie, le délai prévu pour la transmission au juge des libertés et de la détention est porté à deux jours ouvrés.
- ⑰ « *Art. L. 172-8.* – Pour l'application en Guyane de l'article L. 161-19 dans le cas où le procès-verbal porte saisie, le délai prévu pour la transmission au juge des libertés et de la détention est porté à trois jours ouvrés.

- ⑱ « *Art. L. 173-2.* - Pour l'application à la Martinique de l'article L. 161-19 dans le cas où le procès-verbal porte saisie, le délai prévu pour la transmission au juge des libertés et de la détention est porté à deux jours ouvrés. » ;
- ⑲ 6° Les deux derniers alinéas de l'article L. 321-13 sont abrogés ;
- ⑳ 7° Le dernier alinéa de l'article L. 331-19 est ainsi rédigé :
- ㉑ « Ce droit de préférence s'exerce sous réserve du droit de préemption prévu au bénéfice de personnes morales chargées d'une mission de service public par le code rural et de la pêche maritime ou par le code de l'urbanisme. »

Article 3

- ① Le code de procédure pénale est ainsi modifié :
- ② 1° L'intitulé du paragraphe 1 de la section 4 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} du code de procédure pénale est ainsi rédigé : « Paragraphe 1 : Des fonctionnaires et agents habilités à rechercher les infractions forestières » ;
- ③ 2° L'article 22 est ainsi rédigé :
- ④ « *Art. 22.* – Les agents des services de l'État chargés des forêts, les agents en service à l'Office national des forêts ainsi que ceux de l'établissement public du domaine national de Chambord, commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet, les gardes champêtres et les agents de police municipale exercent leurs pouvoirs de police judiciaire conformément aux dispositions du chapitre I^{er} du titre VI du livre I^{er} du code forestier. » ;
- ⑤ 3° L'article 23 est ainsi rédigé :
- ⑥ « *Art. 23.* – Les personnes mentionnées à l'article 22 peuvent être requises par le procureur de la République, le juge d'instruction et les officiers de police judiciaire afin de leur prêter assistance. » ;
- ⑦ 4° Les articles 24, 25 et 26 sont abrogés ;
- ⑧ 5° À la première phrase de l'article 34, les mots : « , sans préjudice des dispositions de l'article 105 du code forestier et de l'article 446 du code rural et de la pêche maritime » sont supprimés ;
- ⑨ 6° Au premier alinéa de l'article 39, les mots : « sans préjudice des dispositions de l'article 105 du code forestier et de l'article 446 du code rural et de la pêche maritime » sont supprimés ;
- ⑩ 7° Au deuxième alinéa de l'article 45, les mots : « , soit par un ingénieur des eaux et forêts, soit par un chef de service ou un agent technique, désigné par le conservateur des eaux et forêts » sont remplacés

par les mots : « par le directeur régional de l'administration chargée des forêts ou par le fonctionnaire qu'il désigne, sauf si le procureur de la République estime opportun d'occuper ces fonctions. » ;

- ⑪ 8° Au quatrième alinéa de l'article 546, les mots : « de l'administration des eaux et forêts, » sont remplacés par les mots : « du directeur régional de l'administration chargée des forêts, ».

Fait à Paris, 18 avril 2012

Signé : FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire,

Signé : BRUNO LE MAIRE



ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

ratifiant l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier et harmonisant les dispositions de procédure pénale applicables aux infractions forestières

Mars 2012

1. Difficultés auxquelles le projet de loi entend remédier

Outre la ratification de l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier, qui constitue son objet principal, le présent projet de loi vise à modifier certaines dispositions du code forestier qui, soit n'avaient pas pu être traitées dans le cadre de l'habilitation législative, soit ont été identifiées postérieurement à l'examen par le Conseil d'Etat du projet de l'ordonnance précitée, soit encore sont apparues à l'occasion du travail de refonte de la partie réglementaire de ce code. Ces modifications font l'objet de l'article 2 du projet de loi.

Par ailleurs, à l'occasion de son examen du projet d'ordonnance, le Conseil d'Etat a relevé le décalage existant entre, d'une part, les dispositions du code de procédure pénale relatives aux infractions commises dans les bois et forêts, demeurées inchangées depuis la loi de 1957 relative au code de procédure pénale et devenues de fait largement obsolètes, et, d'autre part, les dispositions homologues du code forestier. Il a souhaité qu'il puisse être remédié à cette situation à l'occasion de la loi de ratification. Tel est l'objet de l'article 3 du présent projet de loi.

2. Objectifs et impact prévisible

Ces dispositions sont justifiées par un souci de clarification et de sécurité juridiques et d'accessibilité de la norme de droit. La plupart ne modifient pas le fond du droit positif ; celles qui s'en écartent ne le font qu'à la marge et dans une recherche d'harmonisation avec des dispositions ayant un objet similaire.

Aussi, elles seront sans incidence en matière économique, budgétaire, sociale ou environnementale, et n'auront aucun impact sur l'emploi public. Il convient également de noter l'absence d'articulation à ménager avec des règles de droit communautaire, la politique forestière ne constituant pas une compétence de l'Union européenne.

3. Analyse détaillée

Article 2

1° Clarification des dispositions relatives au financement du plan pluriannuel régional de développement forestier

L'article L. 321-13 (nouveau) du code forestier comporte des dispositions financières qui concernent à la fois le financement du Centre national de la propriété forestière, réalisé notamment par le biais d'une cotisation versée au CNPF par les chambres d'agriculture et assise sur la taxe perçue par ces organismes consulaires sur les immeubles en nature de bois et forêts (alinéas 2 à 5 de cet article), et un préciput sur cette taxe reversé par les chambres départementales aux chambres régionales d'agriculture, pour financer les actions du plan pluriannuel régional de développement forestier (alinéas 6 et 7 de l'article).

Cette cotisation et ce préciput ont un objet différent, un affectataire distinct et n'ont en fin de compte en commun que leur assiette. La cotisation est fixée à 50 % des taxes perçues sur les immeubles recensés au cadastre en nature de bois et forêts. Le préciput reversé aux chambres régionales d'agriculture est de 43 % de ces taxes, déduction faite de la part versée au bénéfice des actions de formation des communes forestières par l'intermédiaire du fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture.

La place des dispositions relatives aux modalités de financement du plan pluriannuel régional de développement forestier dans le livre III du code forestier pourrait donner à penser que ce plan ne concerne que les bois et forêts des particuliers, ce qui serait contraire aux dispositions de l'article L. 122-14 dudit code.

En déplaçant les deux derniers alinéas de l'article L. 321-13 précité pour en faire, moyennant quelques ajustements rédactionnels, le nouvel article L. 122-16 ici proposé, le présent projet de loi clarifie donc les dispositions relatives au financement du plan pluriannuel régional de développement forestier.

2° Aligement du régime des mesures compensatoires des autorisations de coupe dans les dunes côtières sur celui des défrichements

L'article L. 143-2 (nouveau) du code forestier prévoit la possibilité pour l'administration de subordonner une autorisation de coupe sur des dunes côtières à la « *cession à l'Etat, à une collectivité territoriale ou à un établissement public de dunes côtières fixées par des plantes aréneuses d'une surface au moins égale à celle faisant l'objet de l'autorisation* ».

Lors de son examen du projet d'ordonnance relative à la partie législative du code, le Conseil d'Etat s'est interrogé sur la constitutionnalité de cette disposition, en particulier à la lumière de la décision n° 2010-33 QPC par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le e du 2° de l'article L. 322-6-1 du code de l'urbanisme visant à permettre aux communes d'imposer aux constructeurs, par une prescription incluse dans l'autorisation d'occupation du sol, la cession gratuite d'une partie de leur terrain. Cependant, aux motifs qu'il n'était pas précisé si cette cession était gratuite ou faisait l'objet d'une juste et préalable indemnité, et que l'habilitation législative ne permettait pas, en cette matière, de s'écarter du droit en vigueur, le Conseil d'Etat n'a pas objecté à la recodification de la disposition, introduite par la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.

Les recherches réalisées à cet égard ont montré que l'intention du législateur était de prévoir, en cas de coupe sur les dunes côtières, un mécanisme de compensation analogue à celui qui se trouve prévu en matière de défrichement par l'article L. 341-6 (nouveau) du code forestier. Il est donc proposé ici de modifier la rédaction de l'article L. 143-2, afin de la rapprocher de celle de l'article L. 341-6 précité, en faisant de la cession non plus une prescription dont l'autorité administrative peut assortir son autorisation mais, pour le demandeur qui ne souhaite pas réaliser lui-même des travaux de replantation en cas de coupe, une modalité d'acquiescement de ses obligations vis-à-vis de la collectivité.

3° Suppression du renvoi à un décret Conseil d'Etat pour la détermination des conditions de qualification professionnelle nécessaires à la réalisation de travaux de récolte de bois

L'article L. 154-2 (nouveau) renvoie au décret en Conseil d'Etat la détermination des conditions de qualification professionnelle nécessaires à la réalisation de travaux de récolte de bois, ainsi qu'à l'information des donneurs d'ordre sur l'existence de ces qualifications et sur la levée de présomption de salariat susceptible de s'y attacher. Toutefois, des dispositions analogues ayant été introduites par décret simple pour les travaux forestiers tels que les définit le code rural et de la pêche maritime, notamment en ce qui concerne l'assujettissement au régime agricole de protection sociale (article D. 722-3 et suivants), il apparaît plus expédient de renvoyer aux dispositions du code rural et de la pêche maritime que d'établir des dispositions propres au code forestier, alors que rien ne justifie que les unes soient prises par décret simple et les autres par décret en Conseil d'Etat.

4° Aligement du délai de transmission des procès verbaux portant saisie au juge de la détention et des libertés en Guadeloupe et à la Martinique sur le délai applicable à La Réunion et création d'un même délai en Guyane

L'article R. 171-4 (actuel) du code forestier prévoit que le délai de dépôt auprès du juge des libertés et de la détention des procès verbaux comportant des mesures de saisie est de trois jours francs dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique, alors qu'il n'est que d'un jour ouvré en métropole (article L. 161-19 nouveau du même code). À La Réunion, ce délai est fixé à deux jours ouvrés par l'article L. 174-10 (nouveau : article L. 363-17 ancien). Deux ou trois procès verbaux comportant des mesures de saisie ont été dressés chacune de ces trois dernières années en Guadeloupe et Martinique.

Il y a d'abord lieu de prévoir que l'adaptation du délai de transmission de ces procès verbaux de saisie soit établie par la voie législative pour la Guadeloupe et la Martinique comme pour La Réunion.

Par ailleurs, il résulte de la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel que les mesures d'adaptation de la norme de droit aux collectivités d'outre-mer régies par le principe de l'identité législative doivent être en relation avec « les caractéristiques et contraintes particulières » de chacune de ces collectivités. De ce point de vue, il n'est pas justifié que le délai soit différent en Guadeloupe et en Martinique de ce qu'il est à La Réunion. Le présent projet de loi propose de fixer ce délai, uniformément, à deux jours.

Enfin, aucune disposition d'adaptation, ni législative, ni réglementaire, ne figure à ce jour dans le code forestier en ce qui concerne la Guyane : compte tenu des difficultés inhérentes à la géographie de ce département, il est proposé d'y fixer ce délai à deux jours. En revanche, aucune disposition particulière ne se justifie pour Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin ou Saint-Pierre-et-Miquelon, où le droit commun trouvera donc à s'appliquer.

5° Prise en compte du droit de préemption de l'ensemble des personnes morales chargées d'une mission de service public dans l'exercice du droit de préférence applicable en cas de vente d'une propriété en nature de bois et forêts contiguë à une parcelle boisée

Le dernier alinéa de l'article L. 331-19 (nouveau) du code forestier dispose que le droit de préférence, en cas de vente d'une propriété en nature de bois et forêts contiguë à une parcelle boisée, s'exerce sous la réserve du droit de préemption prévu au bénéfice des SAFER par le code rural et de la pêche maritime. Afin de prévenir toute lecture *a contrario* de cette disposition en ce qui concerne le droit de préemption institué aux bénéfices d'autres personnes morales chargées d'une mission de service public, notamment de celui que prévoit le code de l'urbanisme, il est ici proposé de modifier la rédaction de cet alinéa pour mentionner le droit de préemption « *prévu au bénéfice de personnes morales chargées d'une mission de service public par le code rural et de la pêche maritime ou le code de l'urbanisme* ».

Article 3

Harmonisation avec le code forestier des dispositions du code de procédure pénale relatives aux fonctionnaires et agents habilités à constater et rechercher les infractions forestières

La section 4 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} du code de procédure pénale, consacrée à des « fonctionnaires et agents chargés de certaines missions de police judiciaire », comporte un paragraphe I^{er} relatif aux « ingénieurs, chefs de district et agents techniques des eaux et forêts et [aux] gardes champêtres ». Ces dispositions ont été codifiées par la loi de 1957 relative au code de procédure pénale et sont restées inchangées depuis cinquante-cinq ans. Elles n'ont pris en compte ni l'évolution résultant de la jurisprudence constitutionnelle ou européenne, par exemple en matière de visites domiciliaires ou de perquisitions, ni l'intitulé nouveau des fonctions des agents chargés de constater et poursuivre les infractions forestières, ni le développement, aux côtés des gardes champêtres, du rôle des agents de police municipale.

Donnant suite aux recommandations que le Conseil d'Etat, à l'occasion de son examen du projet d'ordonnance relative à la partie législative du code forestier, a formulé pour harmoniser les dispositions précitées du code de procédure pénale avec celles du code forestier ainsi refondu, le présent projet de loi propose de procéder à cette adaptation nécessaire par un renvoi global du code de procédure pénale au chapitre I^{er} du titre VI du livre I^{er} du code forestier, qui est précisément consacré aux « règles de procédure pénale applicables aux infractions forestières ». Cette technique du renvoi permet d'éviter toute redondance rédactionnelle. Seul l'article 25 (actuel) du code de procédure pénale, qui ne trouve pas d'équivalent dans ce chapitre du code forestier, sera conservé (et renuméroté).

4. Adaptation à l'outre-mer

Les seules dispositions du présent projet de loi qui justifient une adaptation à l'outre-mer sont celles de l'article 2 qui alignent le délai de transmission des procès verbaux portant saisie au juge de la détention et des libertés en Guadeloupe et à la Martinique sur le délai applicable à La Réunion et créent un même délai en Guyane.

5. Abrogations et mesures transitoires

La seule abrogation qu'entraîne le présent projet de loi est celle de l'article R. 171-4 (actuel) du code forestier, du fait du reclassement des dispositions de cet article dans la partie législative du code : il y sera procédé par le décret en Conseil d'Etat relatif à la partie réglementaire du code forestier, dont le projet se trouve actuellement soumis à l'examen du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, la nature des dispositions ici proposées n'appelle aucune mesure transitoire.

6. Consultations obligatoires

Les dispositions de l'article 2 du présent projet de loi, qui alignent le délai de transmission des procès verbaux portant saisie au juge de la détention et des libertés en Guadeloupe et à la Martinique sur le délai applicable à La Réunion et créent un même délai en Guyane, dans la mesure où elles modifient une disposition particulière aux départements de la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, requièrent la consultation du conseil général et du conseil régional de chacun de ces départements.

7. Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaire

Les dispositions d'application de l'article L. 143-2 du code forestier dans sa rédaction prévue par le présent projet de loi correspondent à des dispositions déjà en vigueur (les articles R. 431-1 à R. 431-4 du code forestier actuel).

En revanche, les dispositions d'application de l'article L. 154-2 du même code dans sa rédaction prévue par le présent projet de loi seront introduites au sein d'un article, à créer en partie réglementaire de ce code, qui renverra aux articles D. 722-3 et suivants du code rural et de la pêche maritime.