HAL
open science

Semences et DroitL'emprise d'un modèle économique dominant sur une réglementation sectorielle

Shabnam Laure Anvar

To cite this version:

Shabnam Laure Anvar. Semences et DroitL'emprise d'un modèle économique dominant sur une réglementation sectorielle. Droit. Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2008. Français. NNT : . tel-00335766

HAL Id: tel-00335766

https://theses.hal.science/tel-00335766

Submitted on 30 Oct 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Paris I Panthéon-Sorbonne

UFR 05
Droit privé

Thèse pour le Doctorat en Droit

Présentée et soutenue publiquement par Mlle Shabnam Laure ANVAR

le 17 juin 2008

SEMENCES ET DROIT

L'EMPRISE D'UN MODELE ECONOMIQUE DOMINANT SUR UNE REGLEMENTATION SECTORIELLE

TOME I

N° d'enregistrement au FCT : 04056131

Membres du Jury :

- Monsieur Laurent FONBAUSTIER, Professeur à l'Université de Sceaux, rapporteur
- Monsieur Jean-Marc MEYNARD, Directeur de Recherche à l'INRA
- Madame Cécile MOIROUD, Maître de conférences à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne
- Monsieur François-Guy TREBULLE, Professeur à l'Université de Paris V, rapporteur
- Madame Marie-Angèle HERMITTE, Directeur de recherche au CNRS, Directeur d'étude à l'EHESS, directeur de thèse

shabnam.anvar@gmail.com

L'université de Paris I n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

« Le monde ne dépassera pas son état de crise actuel en utilisant la même logique qui a engendré la situation ».

Albert EINSTEIN

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier les membres du Centre de Recherche en Droit, Sciences et Techniques pour leur amitié, et plus particulièrement Guillaume Canselier, Sonia Desmoulin et Amélie Robine pour leur aide généreuse, et Florence Bellivier et Christine Noiville pour leur écoute, leurs conseils et leur temps.

Je remercie également Thibault Delacourt et Benoît Langlade pour nos longues discussions et débats faits d'avis divergents et d'éclairages nouveaux qui ont contribué à ma réflexion. Je remercie tout particulièrement Nicolas Lesca pour son aide patiente et constante à la formulation de ma pensée.

Ma gratitude va aussi aux nombreuses personnes qui m'ont communiqué des informations, des documents non publiés ou en cours de publication, et tout particulièrement à Christophe Bonneuil.

Ma reconnaissance profonde va au soutien infaillible et si précieux de Françoise Anvar, Sepideh Anvar et François Campagnac au cours de toutes ces années.

J'adresse, enfin, tous mes remerciements à Marie-Angèle Hermitte, qui par ses nombreux conseils et ses écrits, a nourri ma réflexion.

SOMMAIRE

1re Partie : La pluralité des modèles économiques occultée par la réglementation de la filière semence

Titre 1. La pluralité de principe des modèles économiques

Chapitre 1. Un modèle spécialisé dominant : le « circuit long professionnel »

Section 1. Une spécialisation du produit et des acteurs économiques
§1. Une spécialisation du produit
§2. Une spécialisation des acteurs économiques

Section 2. Une spécialisation du droit
§1. La réglementation des semences
§2. La spécificité des droits de propriété intellectuelle

Chapitre 2. L'hétérogénéité des modèles économiques parallèles

Section 1. L'autoproduction de semences
§1. Les formes d'autoproduction
§2. Les enjeux de l'autoproduction

Section 2. Les systèmes accessoires de fourniture de semences
§1. La vente directe entre agriculteurs
§2. La fourniture de semences aux non-agriculteurs

Titre 2. La mise en place effective d'un modèle juridique et économique spécifique

Chapitre 1. L'émergence d'une réglementation sectorielle

Section 1. D'un régime juridique répressif à un régime préventif
§1. La réglementation des semences initialement conçue sur un modèle de régime répressif
§2. Le passage au régime préventif : la « dérive administrative »

Section 2. L'institutionnalisation de la filière autour du corporatisme d'Etat
§1. Du corporatisme d'association au néo-corporatisme d'Etat
§2. L'organisation institutionnelle actuelle

Chapitre 2. Les raisons de la prédominance d'un modèle économique unique

Section 1. L'adhésion de l'Etat français à l'intérêt corporatiste du circuit long professionnel
§1. La représentation et la défense de l'intérêt corporatiste
§2. Les « intérêts négligés » : des intérêts hétérogènes sous l'emprise de l'intérêt corporatiste

Section 2. L'instrumentalisation de la réglementation par l'intérêt corporatiste du circuit long professionnel
§1. Une réglementation complexe desservant la sécurité juridique
§2. Un contrôle de la filière au service de l'intérêt corporatiste

2e Partie : Contraintes et conséquences du choix d'un modèle unique

Titre 1. L'étendue des contraintes entravant la liberté de choix

Chapitre 1. L'extension inopportune du champ d'application de la réglementation

Section 1. Une généralisation mécanique des autorisations de mise sur le marché à la plupart des espèces cultivées
§1. Les Catalogues : un champ d'application étendu à la grande majorité des espèces cultivées
§2. L'inscription au Catalogue : une lourde procédure d'autorisation de mise sur le marché

Section 2. Une définition extensive de la « commercialisation »
§1. La définition du champ d'application de la « commercialisation »
§2. Des exceptions explicites pour le circuit long professionnel

Chapitre 2. Le libre choix des acteurs économiques entravé par la réglementation

Section 1. L'inscription au Catalogue comme jugement de valeur
§1. Les critères de « distinction, homogénéité et stabilité » instrument d'une promotion du droit d'obtention végétale
§2. La « valeur agronomique et technologique » : instrument d'une promotion de la logique agro-industrielle

Section 2. Les critères de production comme contraintes
§1. La définition des critères
§2. La mise en œuvre interventionniste des critères en France

Titre 2. Les effets pervers de l'emprise d'un modèle dominant

Chapitre 1. Des obstacles inopportuns au libre choix des acteurs économiques

Section 1. Les entraves à la production de connaissance et à l'innovation par les utilisateurs
§1. La caractérisation du rôle des utilisateurs
§2. La dissuasion des utilisateurs par les entraves juridiques

Section 2. Les freins à la liberté du commerce
§1. Les marchés de niche face à l'excès de contraintes
§2. Les solutions envisageables pour atténuer les contraintes

Chapitre 2. Des solutions élaborées sous l'emprise du modèle dominant

Section 1. Un encadrement pour satisfaire les exigences du modèle dominant : l'exemple des « variétés à usages industriels réservés » (VUIR)
§1. La solution offerte par la liste VUIR
§2. L'illégalité de l'arrêté VUIR

Section 2. Le modèle dominant conforté par l'inadaptation des solutions juridiques aux modèles parallèles
§1. La difficile exploitation commerciale des variétés du domaine public
§2. L'emprise du modèle dominant dans l'élaboration de solutions pour les échanges dans le cadre de la conservation de l'agrobiodiversité

PRINCIPALES ABREVIATIONS

Adde.	Addendum
ADPIC	Accord sur les aspects de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AFSSA	Agence Française de Sécurité Sanitaire Alimentaire
AFNOR	Association Française de Normalisation
AFSSAPS	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé
AGPB	Association Générale des Producteurs de Blé
AGPM	Association Générale des Producteurs de Maïs
AJDA	Actualité juridique de droit administratif
AMM	Autorisation de mise sur le marché
AO	Appellation d'origine
AOC	Appellation d'Origine Contrôlée
AOP	Appellation d'Origine Protégée
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
Art.	Article
ASSINSEL	Association Internationale des Sélectionneurs pour la Protection des Obtentions Végétales
BOCCRF	Bulletin Officiel de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes
BRG	Bureau des Ressources Génétiques
C. civ.	Code civil
C. com.	Code de commerce
C. cons.	Code de la consommation
C. env.	Code de l'environnement
C. pén.	Code pénal
C. rur.	Code rural
C.A.	Cour d'appel
C.A.A.	Cour Administrative d'Appel
C.E.	Conseil d'Etat
C.E. Ass.	Conseil d'Etat, arrêt d'Assemblée
C.E. Sect.	Conseil d'Etat, arrêt de la Section du contentieux
C.P.I.	Code de la propriété intellectuelle
Cass. civ. 1re	Cour de Cassation, 1re Chambre Civile
Cass. civ. 3e	Cour de Cassation, 3e Chambre Civile
Cass. Com.	Cour de Cassation, Chambre Commerciale, Economique et Financière
Cass. Crim.	Cour de Cassation, Chambre Criminelle
Cass. Plén.	Cour de Cassation, Assemblée Plénière
Cass. Soc.	Cour de Cassation, Chambre Sociale
CDB	Convention sur la diversité biologique
CE	Communauté européenne
CEDH	Cour européenne des Droits de l'Homme

CEN	Comité Européen de Normalisation
CESDH	Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme
CETIOM	Centre technique interprofessionnel des oléo-protéagineux
CGB	Confédération Générale des Planteurs de Betterave
Ch. Réun.	Chambres Réunies de la Cour de Cassation
CIPV	Convention Internationale pour la Protection des Végétaux
CITES	*Convention on International Trade of Endangered Species*
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CJCE/*ECJ*	Cour de Justice des Communautés Européennes/*European Court of Justice*
CNJA	Centre National des Jeunes Agriculteurs
Concl.	Conclusions
COV	Certificat d'obtention végétale
CPI	Code de la propriété intellectuelle
CPOV	Comité pour la Protection des Obtentions Végétales
CPS	Comité permanent des semences et plants agricoles, horticoles et forestiers
CTPS	Comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées
CVO	Contribution volontaire obligatoire
D.	Dalloz
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DGCCRF	Direction Générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DHS	Distinction, homogénéité, stabilité
DOV	Droit d'obtention végétale
DPI	Droit(s) de propriété intellectuelle
Dr. env.	Droit de l'environnement
EEE	Espace Economique Européen
Env.	Revue Environnement
FAO	Food and Agriculture Organisation, L'Organisation de l'Alimentation et de l'Agriculture
FNAB	Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique
FNAMS	Fédération nationale des agriculteurs multiplicateurs de semences graines et plants
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles
FRNBP	Fédération Régionale Exploitants Agricoles du Nord et Bassin Parisien
GAEC	Groupement Agricole d'Exploitation en Commun
Gaz. Pal.	Gazette du Palais
GEVES	Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences
GIE	Groupement d'Intérêt Economique
GIP	Groupement d'Intérêt Public
GNIS	Groupement national interprofessionnel des semences et des plantes
Ibid.	Ibidem
In	Extrait de

INAO	Institut National de l'Origine et de la qualité
INPI	Institut National de la Propriété Industrielle
INRA	Institut national de recherche agronomique
ITAB	Institut Technique de l'Agriculture Biologique
ITB	Institut technique français de la betterave industrielle
ITCF	Institut Technique des Céréales et Fourrages
JCP	La Semaine Juridique, édition générale
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JORF	Journal officiel de la République française
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne
MODEF	Confédération Nationale des Syndicats des exploitants familiaux
Obs.	Observations
OCDE	Organisation Commune de Développement Economique
OCM	Organisation Commune de Marchés
OCVV	Office communautaire des variétés végétales
OEB	Office européen des brevets
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMPI	Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle
PAC	Politique Agricole Commune
PCOV	Protection communautaire des obtentions végétales
PGM	Plante génétiquement modifiée
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POV	Protection d'obtention végétale
PPA	Plant Patent Act (Etats-Unis)
Préc.	Précité
PVPA	Plant Variety Protection Act (Etats-Unis)
RAP	Règlements d'administration publique
RDP	Revue de droit public
Rev. dr. rur.	Revue de droit rural
RFDA	Revue française de droit administratif
RTD civ.	Revue de droit civil
RTD com.	Revue de droit commercial
S.	Sirey
SEV	Secteur d'Etude des Variétés
SGM	Semence génétiquement modifiée
SOC	Service officiel de contrôle et de certification
SNES	Station Nationale d'Essais des Semences
Somm.	Sommaire
TA	Tribunal administratif
TCE	Traité de la Communauté européenne
TGI	Tribunal de Grande Instance

TI	Tribunal d'Instance
TIRPAA	Traité International sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture
TPI	Tribunal de Première Instance des Communautés Européennes
TUE	Traité de l'Union Européenne
UIPP	Union des Industries de la Protection des Plantes
UNCAA	Union des Coopératives Agricoles d'Agrofourniture
UPOV	Union pour la protection des obtentions végétales
USC	United States Code
USPTO	United States Patent and Trademark Office
V.	Voir
V°	Verbo
VAT	Valeur agronomique et technologique
VCU	Valeur culturale et d'utilisation satisfaisante
VUIR	Variétés à usages industriels réservés

1. La semence végétale, simple graine semée, est aujourd'hui l'objet d'un marché convoité et stratégique surtout dans un contexte où le pluralisme des agricultures est sans cesse mis au défi. Il est convoité car la semence peut valoir plus de quatre fois son pesant d'or[1]. Il est stratégique car la semence est le pourvoyeur de la reproduction végétale, le point de départ de toute agriculture et le premier chaînon de nombreuses ressources alimentaires, matières premières et ressources médicinales[2].

2. L'objet de ce présent travail vise à démontrer que la réglementation sectorielle du marché des semences est devenue un outil de domination d'un modèle économique. Par « modèle économique », nous entendons ici un ensemble d'agents économiques et d'organisations qui agissent selon une logique et un mode de fonctionnement donnés. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il est nécessaire de montrer quelle est la spécificité de la semence comme marchandise, avant de situer la réglementation relative à elle dans son contexte historique et de décrire l'évolution agricole, socio-économique et de politique publique qui conduira à cette domination et les conséquences qui en découlent.

3. La semence est une marchandise aux traits atypiques qu'il ne faut confondre ni avec l'espèce, la tomate, ni avec la variété, la Marmande par exemple[3]. La semence est d'abord une marchandise qui possède la singulière capacité de se reproduire elle-même. Physiquement identique au « grain », elle se distingue de lui par sa destination : la semence

---

[1] En 2007, le kilo de semences de tomate était vendu au prix de 62 500€ alors que le lingot d'or était évalué à 15 200€. De tels montants sont souvent mis en avant par les représentants des semenciers pour montrer l'importance économique du secteur des semences. Une illustration récente de ce discours a été donnée par M. SUELMAN, représentant de l'European Seed Association (ESA), lors du Séminaire sur l'application des droits de propriété des obtentions végétales (Madrid), 22-23 février 2007.
Le commerce international des semences, toutes semences confondues, était estimé à près d'un milliard de dollars en 1970, contre 55 milliards en 2006 (Source : http://www.worldseed.org/en-us/international_seed/evolution_seed_trade.html, consulté le 20 avril 2008). Toutefois, on soulignera que les estimations varient énormément selon les sources. Certaines études indiquent un chiffre d'affaire d'un peu plus de 20 millions de dollars (Voir par exemple les documents publiés par l'ONG ETC Group sur son site : http://www.etcgroup.org/en/materials/publications.html?pub_id=656).

[2] M.-A. HERMITTE écrira à propos de ce marché stratégique en 1983, que « celui qui détient les semences détient l'un des éléments fondamentaux de la survie humaine » (article reproduit *in* M.-A. HERMITTE, "Histoires juridiques extravagantes - la reproduction végétale", in *L'homme, la nature et le droit*, B. EDELMAN et M.-A. HERMITTE, Christian Bourgois Editeur, Paris, 1988, p. 66).

[3] Un lexique se trouve à l'annexe n°41 pour accompagner le lecteur, mais les notions importantes seront définies et approfondies (dans leur grande majorité) dans la 1re Partie, Titre 1, de cette étude.

est une « graine » végétale destinée à être semée, alors que le « grain » est principalement voué à la consommation (humaine ou animale) ou à la transformation (farines, huiles, agrocarburants, etc.)[4]. La semence est aussi le véhicule décisif de transmission et d'expression d'une structure génétique. C'est par elle que des traits particuliers seront transmis (productivité, goût, couleur, formes, résistances, etc.)[5]. Enfin, la semence est une marchandise dont les caractéristiques ne peuvent être déterminées à l'œil nu.

Si l'on reprend les catégories de biens de l'économiste P. NELSON, on peut dire que, contrairement aux « biens de recherche » (une chaise, par exemple) dont les caractéristiques principales peuvent être évaluées par le consommateur, la semence est un « bien d'expérience », c'est-à-dire un produit qui doit être consommé ou utilisé pour en connaître les caractéristiques[6]. Un bien d'expérience peut néanmoins devenir un bien de recherche si suffisamment d'informations sur les caractéristiques sont données au consommateur en amont, rendant l'utilisation même du produit inutile pour déterminer ces caractéristiques. Historiquement, les paysans observaient les récoltes de leurs voisins pour en évaluer les caractéristiques avant d'acheter ou d'échanger des semences. Depuis, des inventeurs et des producteurs spécialisés se sont introduits dans cette relation conduisant la réglementation à encadrer ce secteur, notamment afin de garantir que certaines informations soient disponibles avant toute vente, dépassant ainsi le cadre juridique initialement posé par le Code civil.

4. Tantôt bien immeuble en tant que partie intégrante de la plante enracinée, tantôt bien meuble dès la récolte[7], la semence est surtout l'enveloppe d'une structure génétique au cœur de toutes les attentions : d'un côté, la structure génétique de la semence intéresse le droit de la propriété intellectuelle réclamant la distinction entre le propriétaire de la partie tangible de la semence (la graine) et le détenteur de l'information véhiculée par la structure génétique de la semence ; de l'autre, la réglementation du commerce des semences s'intéresse à la structure génétique pour définir laquelle peut être commercialisée. Bien que le droit de la

---

[4] Cette distinction n'est faite par aucune disposition législative. En droit français, une unique disposition de nature réglementaire définit la « semence ». Il s'agit de l'article 1 du décret du 18 mai 1981 relatif au commerce des semences et des plants : « Le présent décret s'applique, sous le terme de "semences" ou "plants", aux végétaux ou parties des végétaux de toute nature destinés à la production ou à la multiplication […] de semences et de plants ». Cette définition maladroite nous paraît devoir être remplacée par la définition plus claire évoquée.

[5] Une publicité de 1928 de Vilmorin-Andrieux & Cie résume l'importance du « contenu » d'une semence par un slogan succinct : « On récolte ce que l'on sème ».

[6] La distinction entre « bien d'expérience » (« experience good ») et « bien de recherche » (« search good ») a été établie par l'économiste Ph. NELSON dans un article de 1970. Il défend la thèse que le degré de concurrence en matière de prix est plus important pour les biens de recherche, car les produits sont plus facilement comparables. Ph.NELSON, "Information and Consumer Behavior", *Journal of Political Economy,* 1970, 78(2), pp.311-329.

[7] Bien que l'article 520 alinéa 2 du Code civil se réfère aux « grains », il s'agit aussi bien de graines que de semences : « Dès que les grains sont coupés et les fruits détachés, quoique non enlevés, ils sont meubles ». *A contrario*, ils sont des biens immeubles jusqu'à la récolte.

propriété intellectuelle soit d'un très grand intérêt et au centre de la question de l'appropriation du vivant, c'est l'intervention de cette réglementation sur la définition de la structure de la semence en tant que marchandise qui sera l'objet de notre attention ici.

Il faudra au lecteur beaucoup de patience pour découvrir les raisons qui se cachent derrière les ramifications des détails techniques car elles plongent leurs racines dans l'histoire et la politique agricole, ou s'expliquent par des choix scientifiques et juridiques faits à un moment donné, le tout sous l'influence croissante du secteur économique concerné.

5. Les origines de la réglementation des semences sont en réalité assez récentes pour un produit agricole. Ce commerce n'est encadré que depuis le 20e siècle, l'attention du législateur et des pouvoirs publics s'étant jusqu'alors attachée au commerce des grains, oscillant entre libre circulation[8] et contrôle étatique ou corporatiste[9].

La réglementation des semences était nécessaire pour mettre un terme aux nombreuses fraudes qui grevaient leur commerce au tournant du 20e siècle et plus particulièrement les *ventes en circuit long* - celles où l'utilisateur n'est pas en relation directe avec le producteur[10]. Des vendeurs peu scrupuleux sillonnaient la France, vantant les mérites de semences nouvelles aux rendements jamais atteints sans que les agriculteurs puissent en vérifier la véracité avant de les avoir semées. Ces pratiques mettaient en péril les récoltes des agriculteurs, mais aussi le bon nom des maisons de semence qui faisaient un travail sérieux de sélection et d'amélioration des plantes, telles la Maison *Vilmorin*[11].

6. Une fois le cadre instauré, la simple répression des fraudes fut vite dépassée : la réglementation était devenue entre-temps un outil de politique agricole pour moderniser les pratiques agricoles, atteindre des rendements inespérés et structurer le marché de fourniture des semences. Cette réglementation imprègne aujourd'hui tout le marché semencier français lui conférant les traits d'un marché administré par l'une des réglementations sectorielles françaises les plus détaillées et exigeantes.

---

[8] Par exemple, en ce sens, Décret du 29 août 1789 sur la libre circulation des grains, in Code rural ou recueil chronologique des décrets de l'Assemblée nationale constituante qui intéressent plus particulièrement le régime des campagnes.

[9] J.-M. MORICEAU, *Les fermiers de l'Ile de France XVe-XVIIIe siècle*, Fayard, 1994. Dans ce livre, l'auteur raconte comment le grain entrait dans Paris pour être vendu à la criée à la Bourse du Commerce et à quelles conditions.

[10] Pour une description des pratiques frauduleuses qui grevaient ce secteur, voir E. SCHRIBAUX, *Sur les fraudes de semences et les moyens de s'y soustraire*, Congrès Agricole de Reims, Reims, Imprimerie et Lithographie Matot-Braine, Séance du 20 juin 1895.

[11] Cette entreprise est désormais une filiale de *Limagrain*, entreprise française et troisième plus important semencier au niveau mondial.

7. A l'instar du droit pharmaceutique, un régime d'autorisation de mise sur le marché existe depuis plus de cinquante ans, avec des règles strictes de commercialisation ; la production est aussi encadrée et une certification et des contrôles obligatoires imposés. Tout le secteur est doté de deux régimes de droit de propriété intellectuelle – le droit d'obtention végétale et le droit des brevets – voués en totalité pour le premier et partiellement pour le second à l'innovation végétale. Pourtant, hormis le cadre très spécifique des organismes génétiquement modifiés (OGM)[12], la réglementation des semences est méconnue et très peu étudiée[13] ; seuls les régimes de droit de propriété intellectuelle ont bénéficié des éclairages et des apports des juristes[14].

8. Ce carcan juridique aux ramifications et aux interactions insoupçonnées résulte d'une triple évolution : agricole, socio-économique et de politique publique.

9. L'évolution est tout d'abord agricole, les nouvelles techniques et pratiques ayant bouleversé les modes de production. D'une récolte à la main et à la faucille aux moissonneuses batteuses, du geste auguste du semeur aux semoirs automatiques, d'une agriculture extensive à une agriculture intensive[15], le monde agricole a pleinement révolutionné et modernisé ses pratiques au cours du 20e siècle. Ce fut la « Révolution verte » d'après-guerre, qui marqua une période d'accroissement exceptionnel des rendements des

---

[12] On peut aussi réserver le cas des produits chimiques utilisés pour l'enrobage des semences avec de possibles effets néfastes sur l'environnement et plus particulièrement sur les abeilles.
Cf. A. MONPION, "Les faiblesses de la réglementation communautaire relative aux produits phytopharmaceutiques", *Droit de l'Environnement*, septembre 2005, n° 131 ; F. G. TRÉBULLE, "OGM : Une illustration de la mise en oeuvre du principe de précaution", *Environnement*, octobre 2004, n° 10, Etude 16, point 6.

[13] Parmi les rares études consacrées à cette question, on remarquera les travaux de M.-A. HERMITTE qui, depuis vingt-cinq ans, explore les interactions entre la réglementation des semences et le droit de propriété intellectuelle. *Cf.* M.-A. HERMITTE, "Histoires juridiques extravagantes", in *op. cit,* 1988. (pour une analyse historique de la réglementation des semences en France, v. plus précisément p. 48-50) ; M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques - exclusivisme et échanges au fil du temps", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, M.-A. HERMITTE et P. KAHN, Bruylant, Bruxelles, 2004, pp. 19-24 ; M.-A. HERMITTE, "Le geste auguste du semeur n'est plus ce qu'il était!" *Nature Sciences Sociétés*, 12 octobre 1999, 7, n° 4.

[14] Voir notamment, J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, Dalloz, 2003 ; M.-A. HERMITTE, "La protection de l'innovation en matière de biotechnologies appliquées à l'agriculture", in *Annexe au Rapport sur les applications des biotechnologies à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, A.N. n°1827, Sénat n°148, 1990-1991.

[15] L'agriculture extensive est un système de production agricole caractérisé par des rendements à l'hectare relativement faibles, et s'oppose à l'agriculture intensive qui se caractérise par des rendements à l'hectare très élevés.

récoltes, tel que le quadruplement de celui du blé[16]. Ce fut l'ère de la politique de « la sélection des meilleurs »[17].

10. Cette hausse des rendements est attribuée pour moitié à la sélection de nouvelles variétés végétales et pour moitié à l'apport d'intrants chimiques[18], mais surtout par l'association des deux facteurs. En effet, ces variétés expriment tout leur potentiel productif au moyen d'une irrigation des exploitations agricoles et de l'apport d'intrants chimiques tels que les engrais, les pesticides et les herbicides.

Les pratiques ont changé : ce n'est plus la variété qui s'adapte à son terroir[19], mais l'environnement que l'on adapte pour permettre une productivité sans précédent et offrir à la France et à l'Europe la sécurité alimentaire tant recherchée. Si l'environnement est adapté par l'homme à la semence, la semence, elle, est adaptée à la mécanisation de l'agriculture pour faciliter les récoltes avec des épis de maïs de même hauteur qui viennent à maturation au même moment.

11. Cette modernisation agricole et la sécurité alimentaire ont été acquises au prix de l'intervention de l'Etat. D'abord national, le mouvement prend forme et se stabilise dans le contexte communautaire avec la Politique agricole commune (PAC) qui jette les bases d'une politique d'incitation à produire. Une fois en marche, la machine agricole provoquera, d'une part, des « excédents structurels »[20] dans les années 1980, d'autre part des atteintes importantes à la qualité des milieux. La réforme de la PAC de 1992 mettra un coup d'arrêt aux excédents[21] quoique la productivité demeure inscrite comme le premier objectif de la PAC (article 33 Traité de la Communauté européenne)[22].

---

[16] En ce sens, M. GUILLOU, *Grandes orientations et thèmes prioritaires des travaux de la recherche publique*, Colloque Semences et Société pour une agriculture durable, Paris, GNIS, 24 avril 2008.

[17] G. DUBY et A. WALLON, *Histoire de la France rurale (Tome 4) : de 1914 à nos jours*, Seuil, 1976, p. 575.

[18] En ce sens, P.-B. JOLY et C. DUCOS, *Les artifices du vivant*, INRA - Economica, 1993, p. 149. M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques - exclusivisme et échanges au fil du temps", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, M.-A. HERMITTE et P. KAHN, Bruylant, Bruxelles, 2004, pp. 17-18.

[19] *Cf.* L. BRÉTIGNIÈRE, "Variétés et semences de Blé", *Bulletin du Syndicat Agricole et du Syndicat de Culture Mécanique*, 1er mars 1924, pp. 1-5. L'auteur rappelle l'approche dominante de l'époque qui consistait à prendre le temps pour adapter une variété à un terroir pour qu'elle soit plus résistante.

[20] Par « excédent structurel », on désigne ces excédents de production qui ne sont pas le résultat d'une très bonne récolte exceptionnelle, mais le fruit d'une surproduction revenant année après année en raison de l'organisation agricole.

[21] G. ROCHDI, "Politique agricole commune - cadre juridique", *Jurisclasseur Rural, fasc. 12*, novembre 2006. n°57.

[22] Le premier objectif de l'article 33 du Traité CE est « d'accroître la productivité en développant le progrès technique […] », et ce depuis l'adoption du premier traité en 1957.

La raison de cet ancrage dans la politique productiviste est liée à la deuxième évolution que nous avons qualifiée de « socio-économique ». Comme pour une majorité de secteurs, le milieu agricole du 20e siècle est caractérisé par le passage d'un éclatement désorganisé de petites exploitations agricoles à des filières de production et de distribution structurées, centralisées et organisées[23]. Le passage d'une production en petites quantités et de marchés de niche à des productions et des marchés de masse requiert une standardisation des produits utilisés et récoltés, y compris des semences. Ce souci d'uniformisation est renforcé par la demande de l'industrie agro-alimentaire, dont l'importance ne cesse de croître.

12. Le modèle économique dominant devient le circuit long comprenant un ou plusieurs intermédiaires entre le producteur et le consommateur. Le mode de distribution en circuit court devient minoritaire[24]. Progressivement, les opérateurs économiques traitent des quantités de plus en plus importantes. L'ère est à la production de masse, avec des réussites et des échecs ambivalents, à l'instar de la tomate Daniela parfaitement rouge et ronde pendant des semaines, mais insipide[25]. La production de masse creuse encore la distance entre le producteur et l'utilisateur de semences, d'autant qu'elle est accompagnée et renforcée par une troisième évolution : celle de la politique publique.

13. La nouvelle politique publique instaurée après la seconde guerre mondiale va dans le sens de la spécialisation de la sélection, de la production et de la distribution des semences[26]. Elle décourage l'emploi de semences produites, vendues et échangées par les agriculteurs eux-mêmes. Se traduisant par des exigences réglementaires tatillonnes instaurées

---

[23] R. DUMONT écrira dans *Le Problème agricole français (*les éditions nouvelles, 1946, p. 32) : « La plus faible rémunération rurale vient d'abord d'une productivité moindre, résultant d'un équipement inférieur » et il conclut ainsi: « Notre schéma reste imprécis, mais sur la tendance générale nous n'hésitons pas: une agriculture instruite, équipée, modernisée, productive, prospérera dans un cadre adapté à l'économie d'abondance. Une agriculture routinière repliée dans une position autarcique et malthusienne conduirait à la ruine le pays en entier: l'agriculture française sera moderne...ou ne sera pas ». Cité par G. DUBY et A. WALLON, *Histoire de la France rurale, op. cit.* 1976, p. 102.

[24] L. LAGRANGE propose de distinguer entre quatre circuits économiques agricoles : premièrement, le circuit direct (circuit ultra-court) comprenant les producteurs agricoles qui vendent sans intermédiaire leurs produits aux consommateurs (également connu sous le nom de vente directe) ; deuxièmement, le circuit intégré avec un seul intermédiaire entre les producteurs agricoles et les consommateurs pour assurer la transformation et la distribution (essentiellement les entreprises de la distribution agro-alimentaire en France) ; troisièmement, le circuit court ou semi-intégré impliquant deux intermédiaires entre les producteurs agricoles et les consommateurs ; quatrièmement, le circuit long incluant au moins trois intermédiaires entre les producteurs agricoles et les consommateurs. Ce dernier modèle couvre le cas de la distribution des fruits et légumes, mais aussi une grande majorité des ventes de semences (L. LAGRANGE, *La commercialisation des produits agricoles et alimentaires*, Lavoisier, Tec et Doc, 1995, p. 160.).

[25] Pour une analyse du développement de la tomate *Daniela* par les producteurs de tomates malgré l'absence de goût, voir L. GRY, "Mobilisation de la filière tomate à la recherche du goût", *Semences et Progrès*, janvier, février, mars 2000, pp. 16-25.

[26] *Cf.* C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA*, INRA, à paraître. Ces deux auteurs retracent l'évolution de la politique publique en matière de sélection en France et offre une analyse en profondeur de ce secteur.

avec la coopération des entreprises du *circuit long* – entendons ici les entreprises de sélection, de production et de distribution des semences –, elle offre une prime à ces dernières car la réglementation a été conçue pour elles, qu'il s'agisse de leur mode de sélection, de production et de distribution. C'est finalement un modèle économique de production de masse qui est promu, impliquant une intensification des cultures et une division du travail entre sélectionneurs, producteurs et distributeurs de semences[27]. L'agriculteur, quant à lui, devient un utilisateur de la semence.

14. Ces trois évolutions - agricole, socio-économique et de politique publique - ont radicalement transformé le paysage semencier. Il a suffit d'un siècle pour passer d'un monde agricole où les paysans faisaient tout pour leurs semences, à un modèle dominant où les semences sont choisies et produites pour eux par un circuit long spécialisé. Parallèlement, alors qu'il n'existait jusqu'alors aucune disposition réglementaire, les pouvoirs publics ont été pris d'une véritable « passion réglementaire »[28] sans visibilité pour les juristes, le législateur et les juges, faute de lois et de procès qui auraient pu attirer leur curiosité[29]. Une analyse du phénomène est nécessaire, car les conséquences sont décisives, tant au niveau agricole qu'économique et social.

15. En premier lieu, s'agissant de l'agriculture, deux conséquences majeures et imbriquées résultent de cette triple évolution précédemment décrites : l'érosion de la « diversité agricole » et l'érosion des « pratiques agricoles ».

16. La Convention sur la Diversité Biologique (CBD) de 1992 consacre la reconnaissance de l'érosion de la biodiversité mondiale. Elle définit la « diversité biologique » ou « biodiversité »[30], mais la notion d'« agrobiodiversité » ne sera définie qu'en

---

[27] *Cf.* C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA*, INRA, à paraître.

[28] Terme emprunté à M. CROZIER, *On ne change pas la société par décret*, Grasset, 1979, p. 45. On ne peut pas ne pas penser à la passion du droit de J. CARBONNIER *Droit et passion du droit : sous la Ve République*, Flammarion, 1996.

[29] A la fin des années 1980, des procès vont enfin donner lieu à des études doctrinales, par exemple une note du Professeur J. RIVERO sur la semence produite à la ferme, qui n'a cependant pas été publiée, simplement citée *in* J.-P. CROUÉ, *L'agriculteur et le droit d'ensemencer*, Comité Demeter 88, Coordination nationale pour la Défense des Semences Fermières, juin 1989. A propos de ces procès, voir *infra* n°214. . Plus récemment, à la fin de l'année 2007 et au début de l'année 2008, deux procès ont abouti à la condamnation d'une association pour vente illicite de semences, attirant l'attention de la presse et des hommes politiques. A propos de ces affaires, voir *infra* n°791. et s.

[30] L'article 2 de la CDB définit la biodiversité comme la « variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes

mai 2000 par la Cinquième Conférence des Parties à la CBD. Elle « désigne de façon générale tous les éléments constitutifs de la diversité biologique qui relèvent de l'alimentation et de l'agriculture, ainsi que toutes les composantes de la diversité biologique qui constituent l'agro-écosystème […] »[31].

17. Cette « biodiversité cultivée » ou « biodiversité agricole » est au cœur de notre sujet, car si la biodiversité agricole a été développée et cultivée par des générations d'agriculteurs, et enrichie par la variété de leurs pratiques traditionnelles, elle est aujourd'hui menacée. Trois raisons concourent à ce phénomène[32].

18. La première, et la plus simple à cerner, est l'érosion du nombre des espèces cultivées et utilisées : notre alimentation repose sur moins d'espèces en raison d'une domination de « quelques cultures amenées à un niveau de productivité et de mécanisation rentable »[33] : blé, riz et maïs concentrent aujourd'hui 60% des calories végétales consommées dans le monde[34].

19. La seconde raison tient à la perte de diversité dans les variétés utilisées et cultivées pour chaque espèce. On a adopté à de très grandes échelles des variétés dotées de

---

écologiques dont ils font partie; ». Elle peut se conceptualiser, selon N. DE SADELEER et C.H. BORN, au niveau des gènes, au niveau des espèces, au niveau des « taxons supérieurs » (règnes, embranchements, classes, ordres, familles, genres) et inférieurs (sous-espèces, variétés, races, écotypes, formes). N. DE SADELEER et C. H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, p. 8.

[31] La définition se termine par : « la variété et la variabilité des animaux, des plantes et des micro-organismes, aux niveaux génétique, spécifique et écosystémique, nécessaires au maintien des fonctions clés de l'agro-ecosystème, de ses structures et de ses processus, conformément à l'annexe I de la décision III/11 de la Conférence des Parties à la [CDB] » (Programme de travail sur la diversité biologique agricole, Décision V/5 de la Cinquième Conférence des Parties à la CDB, Nairobi, Kenya, mai 2000). V. à propos du concept d'agrobiodiversité : C.-H. BORN, "Biodiversité et politique agricole commune : vers une agriculture européenne durable?" in *op. cit.*, 2007, p. 19. L'auteur définit l'agrobiodiversité comme « cette richesse, née d'une alchimie complexe associant l'action de l'homme et les inépuisables facultés d'adaptation du monde vivant ».

[32] Pour une analyse synthétisant l'érosion de la biodiversité en Europe, v. Pour une analyse synthétisant l'érosion de la biodiversité en Europe, v. EEA, *Europe's environment: The Second Assement, Luxembourg*, Offices des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p. 146, D. STANNERS et P. BOURDIEU, *Europe's Environment: The Dobris Assessment*, Office des publications des Communautés européennes, 1995, p. 449.

[33] *Cf.* J. PERNES, *Gestion des ressources génétiques des plantes*, Paris ACCT, tome II, p. 295 *in* P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, BRG et Page PACA, 1987, p. 22. N. DE SADELEER et C.-H. BORN estiment que « les espèces subissent […] un rythme sans précédent d'extinction, comparable, selon certains, aux cinq grandes crises d'extinction massive qu'a connu la planète au cours de son histoire ». *Cf.* N. DE SADELEER et C. H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, p. 13.

[34] Source : FAO, http://www.fao.org/docrep/007/y5609e/y5609e02.htm, consulté le 20 avril 2008.

traits et de résistances similaires[35], aux dépens des semences locales d'une plus riche diversité[36]. Les conséquences d'une telle homogénéisation peuvent être désastreuses, comme ce fut le cas lors de la famine de la pomme de terre en Irlande à la fin du 19e siècle[37] ; quel sera le bilan, en 2008, de la menace d'une épidémie de rouille noire, le redoutable parasite du blé, dans les grands pays céréaliers d'Asie [38] en pleine crise alimentaire mondiale ?

20. Le troisième élément d'érosion provient de la perte de diversité dans les structures génétiques des semences elles-mêmes : cette structure porteuse des traits de la plante qui en sera issue. A partir d'une pluralité de structures génétiques, aussi bien hétérogènes qu'homogènes, les sélectionneurs ont retenu l'idée d'une « race pure », sur le modèle d'une « machine vivante » créée par l'homme[39]. Les structures génétiques végétales ont été « épurées » et les plus pures d'entre elles ont été choisies pour garantir au mieux la stabilité et l'homogénéité si appréciées par les tenants de la standardisation. Les hybrides et les lignées pures se sont imposés, ces dernières remplaçant presque totalement les variétés dont les structures génétiques sont hétérogènes. Pour J. PERNES, il s'agit bien d'une forme d'érosion de la biodiversité[40]. En effet, il ne faut pas confondre le nombre de variétés utilisées et la diversité des structures génétiques. A titre d'exemple, il ne suffit pas que plusieurs centaines de variétés de tournesol hybrides soient commercialisées pour qu'il existe une diversité des structures génétiques du tournesol : une seule structure génétique - la structure hybride - règne. Quant à la solution consistant à préserver la diversité des autres types de structures

---

[35] J. PERNES, *Gestion des ressources génétiques des plantes*, *op. cit.*, p. 295 cité par P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, *op. cit.*, p. 22.

[36] Les conséquences des monocultures intensives et de l'adoption massive des variétés similaires à très grande échelle sont dénoncées dès la fin des années 1970 par deux militants canadiens qui travaillent depuis lors sur ces questions : Pat MOONEY et Cary FOWLER. Ils organisèrent une conférence internationale sur « the Politics of seeds » (« la politique des semences ») au Canada en 1977, qui sera suivi du rapport de P. MOONEY en 1979 intitulé « Seeds of the Earth » (P. MOONEY, *Seeds of the Earth: A Public or Private Resource?*, International Coalition for Development Action (ICDA), 1979.) et son étude de 1983 « The Law of the Seed » (P. R. MOONEY, "The Law of the Seed : Another Development and Plant Genetic Resources", *Development Dialogue*, 1983, Fondation Dag Hammarskjöld.).

[37] *Cf.* J. GRALL et B. R. LÉVY, *La guerre des semences : quelles moissons, quelles sociétés?*, Fayard, 1985, p. 313.

[38] 80% des variétés de blés dans le monde seraient sensibles à cette souche de la rouille noire. «Norman BORLAUG avait développé plusieurs variétés de blé capables de résister à la rouille noire. « Mais en 1999, une mutation apparue sur le champignon a rendu cette défense inopérante », *cf.* C. GALUS, "Une épidémie de rouille noire, redoutable parasite du blé, menace les grands pays céréaliers d'Asie", *Le Monde*, 21 avril 2008.

[39] Expressions employées par M. LOUSTEAU, sous-secrétaire d'Etat à l'Agriculture, lors de son allocution d'ouverture pour les travaux de la Convention de Paris sur les obtentions végétales. Cité par M.-A. HERMITTE, "Histoires juridiques extravagantes ", *op.cit.,* 1988, pp. 69-70.

[40] J. PERNES explique que « malgré parfois la richesse trompeuse des catalogues variétaux, les variétés ne sont souvent que des doubles légèrement modifiés d'un idéotype unique bien ajusté aux contraintes technologiques et commerciales ». J. PERNES, *Gestion des ressources génétiques des plantes*, *op. cit.*, p. 295 cité par P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, *op. cit.*, p. 22.

génétiques ex situ dans des banques de gènes, elle n'est guère satisfaisante[41]. En effet, la conservation de l'agrobiodiversité « dépend en grande partie du maintien in situ de pratiques agricoles extensives »[42].

21. Cependant, ces pratiques sont, elles aussi, victimes d'une forme d'érosion. Les monocultures intensives soutenues par les politiques publiques et la réglementation ont contribué à éradiquer les cultures extensives ou à bas intrants. La PAC a, par le biais de ses financements, incité à l'exploitation intensive et à la production de certaines espèces végétales « phares » [43]. Sans que ce soit l'unique explication à la perte de biodiversité agricole, ces pratiques agricoles sont parfois qualifiées de « moteur de la destruction » [44]. La réglementation des semences a participé de ce mouvement en limitant l'offre de semences aux seules variétés les plus performantes. Les variétés moins performantes, anciennes ou non, ont ainsi été interdites de commercialisation alors qu'elles constituaient des vecteurs de l'agrobiodiversité.

22. Le maintien in situ de variétés assurant la biodiversité agricole suppose au moins deux conditions : le maintien de pratiques agricoles extensives et la circulation de ces variétés sous la forme de semences. Des projets européens et français tentent de relever le défi, mais sans remettre en question la logique de la restriction à la structure génétique « pure » [45] qui est

---

[41] Nous ne sommes personnellement pas convaincus par la position selon laquelle, même s'il y avait une érosion des structures génétiques et une concentration de l'offre autour des variétés homogènes, ce n'était pas alarmant puisque les anciennes variétés étaient conservées dans des banques de gènes : position défendue *in* V. CADOT, et al., *Estimation de la diversité des variétés inscrites au Catalogue français des espèces agricoles cultivées : Réflexions préalables à la mise en place d'indicateurs de la diversité génétique disponible*, GEVES, septembre 2006. : « Le risque d'érosion génétique est cependant limité car une partie des anciennes variétés populations ou des lignées sont conservées dans les réseaux de ressources génétiques (maïs, blé, tournesol, melon, tomate, chou-fleur…) ».

[42] *Cf.* I. DOUSSAN et J.-P. DUBOIS, "Introduction", in *Conservation de la biodiversité et PAC, des mesures agro-environnementales à la conditionnalité environnementale*, I. DOUSSAN et J.-P. DUBOIS, La documentation française, 2007, p. 8.

[43] *Cf.* N. DE SADELEER et C. H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, p. 14. C.-H. BORN, "Biodiversité et politique agricole commune : vers une agriculture européenne durable?", in *op. cit.*, 2007, p. 19 et 20. Ces derniers expliquent que « les pressions ainsi exercées par les méthodes agricoles modernes sur le milieu sont devenues difficilement compatibles avec le maintien de la biodiversité en milieu ouvert ».

[44] L'expression est empruntée à C. POTTER, *Against the grain. Agri-environemental reform in the United States and the European Union*, op.cit. 19, cité par C.-H. BORN, "Biodiversité et politique agricole commune : vers une agriculture européenne durable?" in *op. cit.*, 2007, p. 69.

[45] Les réformes de la Politique agricole commune (PAC) marqueront une volonté d'intégrer des exigences environnementales à partir de la Réforme Mac Sharry au début des années 1990. (voir C.-H. BORN, "Biodiversité et politique agricole commune : vers une agriculture européenne durable?", *op.cit.*, p. 21 et s.). Pour une étude complète des démarches et textes adoptés par la Commission européenne, voir C.-H. BORN, "Biodiversité et politique agricole commune : vers une agriculture européenne durable?" in *op. cit.*, 2007, p. 20 et s.. Le Conseil européen de Gottenburg en 2001 s'est fixé pour objectif de mettre un terme à la perte de la biodiversité d'ici à 2010. Cette idée a été reprise au niveau international en 2002 par la Sixième conférence de la

à l'origine des difficultés actuelles. Même le « Plan d'action pour la biodiversité en Agriculture » [46] ne propose aucune analyse critique à ce sujet. Or, en droit positif, seule une structure génétique pure et standardisée peut être commercialisée ou échangée sous la forme de semence. En effet, le régime d'autorisation de mise sur le marché, appelé « Catalogue officiel », impose l'idée de variété « pure ». Ainsi, les variétés locales, témoins d'une diversité hétérogène, ne peuvent pas, en principe, être commercialisées, même si elles présentent un intérêt économique pour des marchés de niche ou des agricultures à bas intrants[47] ; accessoirement, elles peuvent être commercialisées ou échangées au titre de conditions si restrictives, que les exceptions qui leurs sont consacrées relèvent plus du symbole que d'une mesure appropriée.

23. Cette situation est la résultante d'un droit positif élaboré sous l'emprise d'un modèle économique dominant, celui du productivisme et de la standardisation des pratiques agricoles et des récoltes. Il ne s'agit pas ici de remettre en question les pratiques productivistes en tant que telles, mais de mettre en lumière la difficulté, voire l'impossibilité, pour toute autre pratique de trouver les moyens de s'organiser afin de répondre à des besoins laissés insatisfaits.

Du reste, l'hégémonie de l'agriculture productiviste est aujourd'hui remise en cause, au profit de la pluralité des agricultures, en témoigne l'allocution du ministre de l'Agriculture, Michel BARNIER : il s'est présenté au Congrès 2008 de l'Association France Nature Environnement (FNE)[48] comme le « ministre de l'agriculture » pour se reprendre aussitôt et dire « le ministre *des* Agricultures ». La remarque du ministre, qui peut paraître anodine, est une façon de reconnaître que l'idée de modèle unique pour tous est révolue et que la diversité, y compris des pratiques agricoles, est une richesse pour l'économie et la société toute entière[49]. Cependant, cette politique ne pourra être sérieusement mise en œuvre tant qu'une

---

Convention sur la diversité biologique (CDB) et par le Sommet de Johannesburg. Tous deux visent une réduction « significative » du taux de perte de la biodiversité d'ici 2010. Désormais, on parle du « 2010 Biodiversity Target » (Objectif biodiversité 2010).

[46] Commission européenne, Plan d'action en faveur de la diversité biologique dans le domaine de l'agriculture, communication du 27 mars 2001 au Conseil et au Parlement européen, COM (2001) 162 final, vol. III

[47] Les variétés anciennes telle que la tomate *Cœur de bœuf* ou la pomme de terre *Vitelotte* sont très prisées par les grands restaurants ou les marchés haut de gamme, et ce depuis des décennies comme en témoigne un article de 1986 qui constate que les débouchés pour les légumes anciens sont « Hédiard, Fauchon...L'originalité alimentaire se paie très cher ». *Cf.* J.-P. THOREZ, "Le congrès des bons vieux légumes", *Les Quatre Saisons du jardinage*, Paris, janvier-février 1986, pp. 43-48.

[48] M. BARNIER, Congrès France Nature Environnement, *Quels Territoires pour demain ?*, 28 mars 2008, Strasbourg.

[49] La procédure de concertation engagée par le gouvernement sous l'intitulé de « Grenelle de l'environnement » à l'automne 2007 a permis de poser la question du maintien de la diversité dans les exploitations. Voir l'article

réforme en profondeur de la réglementation des semences ne sera pas réalisée, car elle a enfermé les opérateurs économiques dans le modèle économique dominant aujourd'hui dénoncé.

24. En second lieu, la triple évolution – agricole, socio-économique et de politique publique – résulte d'un point de vue économique cette fois dans la domination sans partage d'un modèle. Cette prédominance a été favorisée par des facteurs très hétérogènes.

25. C'est d'abord la facilité de reproduction de la semence qui a initialement freiné l'engouement de l'industrie pour ce marché. Pour autant, à partir du moment où le commerce de semences a été restreint à une conception « pure » de la structure génétique, son intérêt pour ce marché s'est accru car il devenait possible de définir des produits bien distincts les uns des autres. Par voie de conséquence, il devenait possible d'élaborer des régimes de droits de propriété intellectuelle conférant des droits exclusifs aux titulaires sur la possibilité de reproduire une semence. Leur légitimité était elle-même fondée sur le fait que les nouvelles techniques de sélection devenaient plus complexes, nécessitant des investissements de recherche et de développement plus importants[50]. Enfin, certaines techniques, telles que l'hybridation, tout en permettant d'augmenter les rendements, ont aussi contribué à rendre la reproduction de la semence moins aisée pour les agriculteurs.

26. Ces facteurs ont tous convergé pour créer un véritable marché mondial caractérisé par une concentration des opérateurs économiques[51]. Il ne s'agit pas de proposer une analyse

---

26 du projet de loi Grenelle 1, du 28 avril 2008 : « Une politique nationale visera la réhabilitation des sols agricoles et le développement de la biodiversité domestique, cultivée et naturelle dans les exploitations. La politique génétique des semences et races domestiques aura pour objectif de généraliser dès 2008 le dispositif d'évaluation des variétés et d'en étendre les critères aux nouveaux enjeux du développement durable, et d'adapter le catalogue des semences aux variétés anciennes ».

[50] M.-A. HERMITTE écrit à ce propos : « Science, industrie et commerce ont disqualifié les anciennes variétés-populations des paysans trop floues pour être facilement attribuables à des propriétaires distincts ».

[51] Depuis la fin de la deuxième Guerre Mondiale, la création de coopératives a provoqué la première vague de concentration des acteurs. J. GRALL et B. LEVY racontent qu'« en 1947, il existait 950 producteurs de semences de céréales à paille et 7000 distributeurs. Après la restructuration de la production autour de coopératives, on ne compte plus que 200 établissements producteurs, 2000 distributeurs […] ». J. GRALL et B. R. LÉVY, *La guerre des semences : quelles moissons, quelles sociétés?*, Fayard, 1985, p. 107.
La concentration des « semenciers » a surtout marqué les années 1980 avec l'arrivée inattendue de multinationales spécialisées dans les produits chimiques ou pharmaceutiques. En 2004, les quatre plus grandes entreprises semencières (*DuPont*, *Monsanto*, *Syngenta* et *Limagrain*) cumulaient plus de 7 milliards de dollars de chiffre d'affaires du marché international, toutes semences confondues. Elles totaliseraient donc environ 30% des parts de marchés mondiaux de la filière semence (I. MUSSELLI MORETTI, *Tracking the trend towards market concentration: the case of the agricultural input industry*, UNCTAD/CNUCED, 20 avril 2006, p. 8.). Une étude du Département américain pour l'agriculture montre qu'en 1998 le marché américain connaissait un taux de concentration de 67% pour le maïs, 49% pour le soja et 87% pour le coton concernant quatre entreprises

des phénomènes de concentration des entreprises du secteur semencier dans cette étude, qui relèvent du domaine des économistes avant tout[52], mais de comprendre comment une réglementation sous l'emprise d'un modèle économique dominant contribue à conforter la place des entreprises les plus importantes. Qu'une réglementation soit inadaptée à des modèles économiques minoritaires n'est pas inhabituel en soi. Ce qui rend la réglementation des semences singulière, c'est qu'elle est devenue un outil de domination et d'exclusion : les acteurs économiques qui prospèrent grâce aux ventes de semences standardisées instrumentalisent la réglementation et s'assurent qu'elle n'évolue pas en faveur de démarches alternatives. La réglementation est ainsi devenue un moyen de réserver le marché des semences à ces seuls acteurs.

27. En témoignent les propos très récents de D. SEGONDS, vice-président de l'Interprofession des semenciers (GNIS[53]) et président du directoire du groupe RAGT, le plus important semencier sur le marché européen des céréales[54]. Lors d'une présentation, il s'est appuyé sur la théorie de Michael E. PORTER qui analyse les stratégies des industries[55] au filtre des « cinq forces » qui déterminent le degré de concurrence et l'attractivité d'un marché : trois d'entre elles émanent de la concurrence horizontale (la menace de produits de substitution, la menace des concurrents existants, et la menace de nouveaux concurrents) et deux, de la concurrence verticale (le pouvoir de négociation des fournisseurs et le pouvoir de négociation des clients).

Or, D. SEGONDS montre que, selon ces critères, les semenciers sont dans une situation très privilégiée car ils ne subiraient aucune menace : ni produits de substitution, ni nouveaux concurrents[56], le marché est devenu trop technique. De plus, il explique que les semenciers ne dépendent d'aucun fournisseur, la biodiversité est leur « seul fournisseur » et ils disposent déjà de collections de ressources génétiques importantes. Cette situation assez

---

à chaque fois. (U.S. Agriculture: An Exploration of Data and Information on Crop Seed Markets (by), Regulation, Industry Structure, and Research and Development Washington, DC, U.S. Department of Agriculture, Economic Research Service, Washington, DC, février 2004, cité *in* rapport précité de MUSELLI MORETTI p. 9)

[52] De nombreuses études ont été faites sur la concentration du secteur semencier. Voir, par exemple, I. MUSSELLI MORETTI, *Tracking the trend towards market concentration, op. cit.* ; P.-B. JOLY et C. DUCOS, *Les artifices du vivant*, INRA - Economica, 1993.

[53] Le Groupement Interprofessionnel des Semences et des plants

[54] D. SEGONDS, *Enjeux, contraintes et opportunité pour la recherche privée*, Colloque Semences et Société pour une agriculture durable, Paris, GNIS, 24 avril 2008.

[55] M. E. PORTER, "How competitive forces shape strategy", *Harvard Business Review*, mars-avril 1979.

[56] Pour lui, l'arrivée de nouveaux concurrents sur le marché des semences est « peu probable » et il est « assez serein qu'il n'y aura pas de nouveaux entrants ». D. SEGONDS, *Enjeux, contraintes et opportunité pour la recherche privée*, colloque précité, 24 avril 2008.

privilégiée pour un opérateur économique, soulève cependant une question importante : pourquoi n'y a-t-il pas plus de nouveaux concurrents ?

28. Les considérations qui précèdent révèlent un point commun entre les conséquences agricoles et les conséquences économiques évoquées, qu'il s'agisse de l'érosion de la diversité biologique, de la pluralité de l'offre de semences, ou des pratiques agricoles et de la concurrence. Ce point commun est celui du rôle de la réglementation sectorielle dans cette érosion agricole et économique.

29. L'hypothèse, qui est la nôtre, se fonde sur l'idée que la réglementation a contribué à l'érosion des modèles économiques et à l'érosion de la diversité agricole. L'élaboration et la mise en œuvre de cette réglementation ont favorisé l'essor voulu et nécessaire du modèle productiviste en circuit long, mais aux dépens de tout autre modèle tel qu'une agriculture extensive et à bas intrants, le modèle historiquement premier.

30. Puisque ce monopole est aujourd'hui en contradiction avec la politique du pluralisme « des agricultures », il nous a semblé fondamental d'étudier la réglementation des semences. Sans remettre en question le modèle économique productiviste, il s'agit ici de se demander si l'exclusion de tout autre modèle économique parallèle ou le maintien des obstacles auxquels ils font face, se justifie ou si une autre réglementation construite autour d'une pluralité de modèles ne permettrait pas de contribuer à freiner l'érosion de l'agrobiodiversité, renforcer la concurrence et la diversité de l'offre aux agriculteurs, et surtout la diversité des acteurs qui peuvent agir au sein de la filière semence.

31. Cette question, au cœur de cette thèse, est d'actualité[57]. Des agriculteurs se plaignent de ne pas trouver de semences adaptées à leurs pratiques agricoles et de ne pas pouvoir échanger celles qui le sont[58] ; des industriels peinent à trouver des semences de niche dans un marché centré sur les productions en masse[59] ; une association commercialisant des

---

[57] Le rôle de la réglementation dans la perte de la biodiversité et de la concurrence a été posé par peu d'auteurs en France. Voir, par exemple, J. GRALL et B. R. LÉVY, *La guerre des semences : quelles moissons, quelles sociétés?*, Fayard, 1985, p. 298 et s.).

[58] Ces plaintes sont à l'origine de notre réflexion pour comprendre les interdictions à la commercialisation de produits qui ne soulèvent pas de questions de risque.

[59] Lors de sa présentation, D. SEGONDS de RAGT reconnaît que le marché ne répond pas aux besoins de niches. D. SEGONDS, *Enjeux, contraintes et opportunité pour la recherche privée*, Colloque Semences et Société pour une agriculture durable, Paris, GNIS, 24 avril 2008.

semences à des « jardiniers du dimanche » est condamnée ici pour vente illégale par la Cour de cassation, et là par un Tribunal de grande instance pour concurrence déloyale[60]. Dans ces procès, le droit a été appliqué, mais la question très complexe au cœur de notre étude n'a pas été posée : les obligations réglementaires sont-elles adaptées à des situations qui ne s'inscrivent pas dans la logique du modèle économique dominant, et devraient-elles s'y appliquer si ce n'est pas le cas ?

32. Sans remettre en cause le besoin de réglementation, il s'agit pour nous de montrer comment éviter de dériver de la « passion réglementaire » à la « folie administrative »[61] : en effet, la complexité des problèmes conduit à imposer toujours plus de réglementation, toujours plus détaillée et d'autant plus inadéquate et impossible à respecter. A l'ombre de cette réglementation, se trouve des groupes d'influence qui, en raison d'une relation privilégiée et atypique avec le pouvoir normatif, permettrait l'instrumentalisation de la réglementation au profit de certains acteurs économiques et une forme de « capture des régulateurs »[62].

33. Il s'agira donc pour nous de proposer une étude de la réglementation en place pour amorcer l'évaluation de son efficacité et montrer que « les restrictions apportées à la liberté d'entreprendre réduisent le jeu de la concurrence et confèrent à ceux qui sont déjà installés sur le marché une rente de situation »[63]. Lorsque des restrictions renforcent des rentes de situation, elles contribuent à freiner le dynamisme des entreprises, « à fausser les mécanismes de formation des prix et à retarder l'effort indispensable d'adaptation, de modernisation et d'innovation technologique »[64].

34. Depuis que cette thèse a été entreprise, le Conseil de l'Union européenne a demandé en mai 2007 à la Commission européenne « de procéder à une évaluation du système actuel et analyser ensuite les incidences de modifications éventuelles du cadre juridique existant »[65] et d'envisager une simplification éventuelle[66]. Il est impossible à ce stade

---

[60] En ce sens, M. CROZIER, *On ne change pas la société par décret*, Grasset, 1979, p. 46.
[61] *Ibid.*, p. 46.
[62] Les entreprises concernées influenceraient le résultat du processus de régulation en apportant un soutien technique aux hommes politiques ou aux autorités de régulation, qui sont censés maximiser leur utilité. *Cf.* G. MAJONE, *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Monchrestien, 1996, p. 48.
[63] J. CHEVALLIER, "Les politiques de déréglementation", in *Les déréglementations*, B. CHENOT, Economica, 1988, p. 16.
[64] *Ibid*.
[65] Conclusions du Conseil sur l'amélioration de la réglementation dans les secteurs des variétés végétales et des semences, 2797ème session du Conseil Agriculture et Pêche Bruxelles, les 7 et 8 mai 2007.
[66] « Evaluation of the Community 'acquis' on the marketing of seed and plant propagating material (S&PM) ».

d'en connaître l'issue, mais la logique du modèle dominant a une telle emprise sur la réglementation qu'il est fort probable que les aménagements et les simplifications entrepris se fassent toujours au travers du prisme dominant, au lieu de celui de l'intérêt général ou celui des modèles qu'elle est censée encadrer.

35. C'est dans ce contexte que s'inscrit notre hypothèse que la réglementation sectorielle est devenue un outil de domination économique d'un modèle, aux dépens de la pluralité et de la viabilité de modèles parallèles et que la remise en question de cette dérive est très difficile. Il s'agit de montrer qu'une modulation du droit est nécessaire afin de tenir compte du pluralisme des modèles économiques en fonction des pratiques visées et des besoins, ceci afin d'éviter que la réglementation ne devienne un moyen d'exclure des modèles minoritaires ou de conditionner leur existence à une logique donnée.

36. Cette thèse s'inscrit aussi dans un contexte juridique particulier. Alors qu'il existe pléthore de dispositions réglementaires[67], il existe peu d'analyses doctrinales, ce qui peut s'expliquer partiellement par la complexité et la technicité du sujet, mais aussi par le peu de jurisprudence. Pour cette raison, une approche normative était fondamentale afin de faire une revue historique de toute la réglementation pour en comprendre l'évolution, la structure et sa mise en œuvre. La technicité de l'objet juridique analysée dans cette thèse et le détail des dispositions juridiques nous obligeront à emmener le lecteur par étapes au cœur du système pour en faire ressortir les enjeux. On pourrait dire que « le diable se cache dans le détail », et que ce n'est qu'en étudiant le détail technique que nous pourrons reconstituer le tableau de la réglementation et voir alors son rôle dans la domination d'un modèle économique. Alors, il sera possible de prendre le recul nécessaire pour voir quelles sont les différentes perspectives et les alternatives.

37. Les pages qui suivent n'ambitionnent évidemment aucune exhaustivité, et nous nous limiterons aux seules semences agricoles, ce qui nous prive de la possibilité de faire des parallèles avec des domaines proches confrontés à des obstacles similaires. En effet, la

---

Le questionnaire ainsi que tous les documents liés se trouvent à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/evaluation/index_en.htm (page consultée en dernier lieu le 28 avril 2008)/

[67] Les seuls ouvrages sont des ouvrages internationaux. Celui de la FAO de 1980, fait une analyse comparée de différentes approches réglementaires. L. BOMBIN-BOMBIN, *Seed Legislation*, FAO, Rome. Pour un ouvrage collectif qui offre une analyse très unique dans ce secteur, mais qui se concentre avant tout aux questions concernant les politiques menées aux pays en voie de développement, voir N. P. LOUWAARS, *Seed Policy, Legislation and Law: Widening a narrow Focus*, New York, Etats-Unis, Food Products Press, 2002.

technicité de chaque objet juridique et la profusion des détails juridiques, interdisent tout parallèle pour ne pas perdre le lecteur dans le détail ; ainsi nous excluons tout parallèle avec la réglementation des « plants », des « semences et plants horticoles ou ornementaux », de la « vigne » ou des « arbres fruitiers ». De même, bien que sommairement traité, est exclue une analyse détaillée de la réglementation phytosanitaire et des organismes génétiquement modifiés[68]. Ces deux corpus, fondamentaux, appellent à eux seuls des analyses complètes qui n'ont leur place ici que si l'analyse de certaines dispositions contribue à la compréhension de l'élaboration, de la mise en œuvre, des contraintes et des conséquences de la réglementation des semences. Cette thèse cherche toutefois, à offrir une analyse qui permettra de mieux comprendre l'importance de la réglementation des semences dans la domination d'un modèle de fourniture de semences en circuit long, celui dans lequel s'inscrivent les semences OGM.

38. Sur cette base, l'analyse proposée vise à contribuer à une réflexion constructive pour mettre un terme au cercle vicieux d'une réglementation sectorielle qui impose toujours plus de réglementation, toujours plus détaillée et d'autant plus inadéquate[69] sans faire une évaluation de son utilité et de son impact sur la filière et sur la société. Pour cela, nous procèderons en examinant tout d'abord la façon dont la réglementation a occulté la pluralité des modèles économiques de la filière semences (Première partie), pour ensuite procéder à l'analyse des contraintes et conséquences d'une réglementation sous l'influence d'un modèle unique de marché administré (Deuxième partie).

---

[68] Les affaires concernant les arrêtés municipaux anti-OGM, la « destruction » ou l'« arrachage » de champs OGM et les procès autour des arracheurs d'OGM ne seront pas traités ici.
Pour une étude complète sur les OGM, voir, C. NOIVILLE, "Organismes génétiquement modifiés", *Jurisclasseur Europe*, 2005.
Voir aussi, F. G. TRÉBULLE, "OGM : Une illustration de la mise en oeuvre du principe de précaution", *Environnement*, octobre 2004.
Plus précisément, sur les questions des arrêtés anti-OGM, voir, par exemple, J.-F. ROUHAUD, "Les tribulations des arrêtés municipaux " anti-OGM ", suites..." *Collectivités territoriales Intercommunalité*, juin 2005, n° 6, comm. 121.
Sur les questions des « destructions » ou des « arrachages », v. par exemple, J.-C. GALLOUX, "La destruction de semences de maïs transgénique ne peut être justifiée par la légitime défense", *Recueil Dalloz*, 1999., A. GOSSEMONT, "Le fauchage des OGM est-il nécessaire ? Réflexions sur la relaxe des faucheurs volontaires par le tribunal correctionnel d'Orléans", *Environnement*, janvier 2006, n° Environnement n° 1. A ce propos voir F. G. TRÉBULLE, "OGM : Une illustration de la mise en oeuvre du principe de précaution", *Environnement*, octobre 2004, n° 10, Etude 16.

[69] M. CROZIER, *On ne change pas la société par décret*, Grasset, 1979, p. 46.

1re Partie : La pluralité des modèles économiques occultée par la réglementation de la filière semence

« Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; […] il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »[70].

Montesquieu

39. Jusqu'au 20e siècle, plusieurs circuits économiques permettaient aux agriculteurs de s'approvisionner en semences : « Le choix du meilleur grain, "sec, beau pesant, point altéré, moucheté ni ridé [...] sonnant lorsqu'on le fait sauter dans la main, [...] ferme sous la dent"[71], laissait au fermier deux possibilités : soit il se fournissait à l'extérieur chez ses pairs ou sur les marchés ; soit il puisait dans ses greniers, quitte à en confier le tri à des "éplucheuses" »[72]. Plusieurs circuits économiques, et plusieurs modèles économiques coexistaient ainsi.

Aujourd'hui, la filière semence (ci-après « la filière ») est conçue autour d'un modèle économique unique de sélection, de production et de distribution des semences. La réglementation de la filière, son organisation institutionnelle et interprofessionnelle, les modes de sélection, de production et de distribution sont tous conçus pour répondre aux spécificités d'un modèle économique unique : le circuit long en vue de la fourniture de semences aux agriculteurs. Nous le qualifierons de « circuit long professionnel » (CLP).

40. Pourtant, bien que la filière soit aujourd'hui conçue autour d'un seul modèle, d'autres modèles subsistent tels que l'autoproduction de semences par des agriculteurs ou la vente de semences à des « jardiniers du dimanche ». Chaque modèle économique joue un rôle et poursuit des objectifs différents. Or, l'absence de traduction de cette pluralité de modèles

---

[70] MONTESQUIEU, *L'esprit des Lois*, Tome 1, Livre XI, Chapitre IV.
[71] La Nouvelle Maison rustique, éd 1743 p. 611, cité par J.-M. MORICEAU, *Les fermiers de l'Ile de France XVe-XVIIIe siècle*, Fayard, 1994, p. 429.
[72] *Ibid*.

dans la réglementation soulève des difficultés sérieuses pour ceux qui diffèrent du circuit long professionnel : l'autoproduction de semences et les procès en contrefaçon, la vente de semences à des amateurs et les procès pour vente illégale de variétés anciennes sont deux exemples des difficultés les plus médiatisées[73].

Pour comprendre cette situation aujourd'hui, l'analyse de la filière semence et de ses différents modèles économiques s'impose (Titre 1). Nous pourrons ensuite analyser la mise en place effective d'un modèle juridique et économique spécifique, ce qui permettra de comprendre comment le choix du circuit long professionnel s'est opéré (Titre 2).

Titre 1. La pluralité de principe des modèles économiques

41. La pluralité des modèles économiques est source de diversité : diversité des approches, des méthodes de sélection, des modes de production, des échanges commerciaux et non commerciaux, mais aussi des politiques, des philosophies, des pratiques agricoles et des modèles agronomiques. Pourtant, cette pluralité de modèles n'est pas ou peu reconnue dans les pays industrialisés. Seules les études portant sur les pays en voie de développement introduisent la notion de pluralité. Plusieurs auteurs, dont N. LOUWAARS et C. ALMEKINDERS[74], C. VAN DER MEER et D. GISSELQUIST[75], abordent cette question de la pluralité, lorsque, pour décrire les marchés dans les pays en voie de développement, ils distinguent la « filière formelle » de la « filière informelle ».

42. La filière formelle est fondée sur un modèle économique de spécialisation des métiers. Elle distingue ainsi les obtenteurs de variétés nouvelles, des producteurs de semences et des distributeurs spécialisés. L'agriculteur quant à lui n'est qu'un utilisateur de semences : l'utilisateur final du circuit économique, l'acheteur. Selon N. LOUWAARS et C. ALMEKINDERS, la réglementation est élaborée pour encadrer la filière formelle. La filière informelle, quant à elle, n'est pas - ou trop peu - prise en compte[76].

---

[73] *Cf. infra* n° 815.

[74] C. J. M. ALMEKINDERS et N. P. LOUWAARS, "The Importance of the Farmers' Seed Systems in a Functional National Seed Sector", in *Seed Policy, Legislation and La : Widening a narrow Focus*, N. P. LOUWAARS, Food Products Press, New York, Etats-Unis, 2002.

[75] D. GISSELQUIST et C. VAN DER MEER, Regulations for Seed and Fertilizer Markets, A Good Practices Guide for Policy Makers, World Bank, Washington D.C., August 2001.

[76] C. J. M. ALMEKINDERS et N. P. LOUWAARS, "The Importance of the Farmers' Seed Systems, *op. cit.* p. 16.

43. La filière « informelle » n'a pas de cadre juridique formalisé. L'emploi du terme « informel » est à la fois malheureux et inadapté, car il confère à cette filière une connotation négative. Or, sous ce terme, C.ALMEKINDERS et N.LOUWAARS font référence à des pratiques anciennes et très courantes telles que, l'autoproduction de semences[77], la vente directe et l'échange de semences entre agriculteurs proches[78]. La filière informelle s'est construite avant tout autour de l'agriculteur, qu'il soit producteur ou utilisateur. Elle n'implique pas ou peu l'intervention d'entreprises spécialisées.

44. La distinction entre filières « formelle » et « informelle » est fondamentale car elle remet en question les principes d'un modèle économique unique. Cependant, cette distinction est étroitement associée au contexte particulier des pays en voie de développement. Elle est difficile à transposer dans les pays industrialisé, où la terminologie « formelle/informelle » se prête parfois à des contresens malheureux. Pour ces raisons, notre réflexion se développera autour de deux notions analogues, qui nous semblent mieux adaptées. Nous distinguerons ainsi le « circuit long professionnel » (CLP), des « modèles économiques parallèles ». En France, le CLP est le modèle prédominant. Il est aussi le modèle le plus formalisé. Les « modèles économiques parallèles », regroupent quant à eux plusieurs modèles. Ils sont beaucoup plus hétérogènes et peuvent, selon le cas, être organisés en circuit long ou en circuit court – sans intermédiaires.

Du fait de son importance et de sa prédominance, le « circuit long professionnel » requiert une description globale de ses composants (Chapitre 1) qui permettra ensuite la description des « modèles économiques parallèles » en concentrant notre attention uniquement sur certains points clés (Chapitre 2).

Chapitre 1. Un modèle spécialisé dominant : le « circuit long professionnel »

45. La particularité du circuit long professionnel est le degré de spécialisation et de segmentation du produit « semence », des acteurs économiques et du droit qui contribue à un objectif fondamental du circuit long professionnel : promouvoir un modèle économique fondé sur l'achat de semences par les agriculteurs. Sans l'achat, la logique économique du modèle

---

[77] *Ibid* p. 22.
Par « autoproduction », nous entendons la production de semences par les agriculteurs eux-mêmes pour leurs propres besoins.
[78] *Ibid* p. 16.

disparaît ; à l'inverse, le modèle est d'autant plus intéressant que les agriculteurs achètent et rachètent plus systématiquement leurs semences. Initialement, pour créer ce marché de semences, la rationalisation de la production du végétal était nécessaire. Les caractéristiques des variétés sont volontairement fixées, à l'instar des produits industriels. Sur le même modèle industriel, une division du travail est instaurée autour de la spécialisation des tâches. Ce double processus de spécialisation du produit et des acteurs économiques favorise une spécialisation du droit applicable qui à son tour renforce la spécialisation et la segmentation de la filière[79]. Cette spécialisation du droit est une résultante de la spécialisation du produit et des acteurs économiques, tout autant que la spécialisation du produit et des acteurs est le résultat de celle du droit.

46. Puisque la réglementation des semences a été élaborée autour du circuit long professionnel, nous profiterons de sa description pour poser les bases de la réglementation des semences. Il s'agit d'introduire les concepts de base et d'esquisser l'architecture du droit relatif aux semences, tout en montrant comment ces définitions contribuent à cloisonner la filière dans la logique du circuit long professionnel. Ainsi, dans un objectif de clarté, notre approche sera double. Nous commencerons par une analyse de la spécialisation du produit semence et des acteurs économiques (Section 1) et nous procèderons ensuite à la description des différents *corpus* juridiques élaborés spécialement pour le circuit long professionnel (Section 2).

Section 1. Une spécialisation du produit et des acteurs économiques

47. Savoir si le droit a influencé la spécialisation du produit semence ou la division du travail entre acteurs économiques, ou l'inverse, est chose difficile. Il est encore plus difficile de déterminer si la division du travail des acteurs économiques, qui caractérise le circuit long professionnel, a conduit à une spécialisation du produit ou si c'est une plus grande compréhension du monde végétal et de son mode de reproduction qui a amené la spécialisation des acteurs économiques. Quel que soit l'ordre d'influence, il nous faut commencer par analyser les définitions utilisées pour qualifier le produit semence et ses caractéristiques, et montrer comment ces définitions contribuent à cloisonner la filière dans la

[79] M.-A. HERMITTE décrira ce processus avec les mots suivants : « la pensée juridique redessine la réalité qui lui est fournie en forçant les objets des autres mondes à entrer dans la logique de ses catégories et de ses topographies ». M.-A. HERMITTE, "Le droit est un autre monde", in *Les objets du droit*, Ed. Parathèses, 1998, p. 37.

logique de circuit long professionnel (§1). Nous ne procéderons qu'ensuite à la description des acteurs de la filière qui s'inscrivent dans la même logique (§2).

§1. Une spécialisation du produit

48. Certains termes couramment employés ne sont pas définis en droit. D'autres, à l'inverse, sont définis de manière très précise, voire étriquée, et contribuent à organiser le circuit long professionnel. Tous participent à caractériser la semence et à structurer le droit relatif aux semences.

Quatre niveaux doivent être considérés. Tout d'abord, l'espèce – qu'il s'agisse de la tomate ou du maïs – elle est le niveau le plus général (A). Suit la variété – par exemple la variété de tomate *la Marmande*, – qui est la notion centrale de la réglementation semence, car une majorité de semences ne peuvent être commercialisées que si elles appartiennent à une variété autorisée (B). En règle générale, la « semence » ne peut pas non plus être commercialisée si elle ne correspond pas à une catégorie spécifique ; elle ne se réduit plus à la définition simple d'une « graine qui est semée » (C). Enfin, il faut aborder un niveau plus récent : celui de « l'évènement de transformation » résultant de la recherche et développement dans le secteur des biotechnologies (D).

A. Les espèces

49. L'espèce constitue « l'unité fondamentale de toute classification des êtres vivants »[80]. Pour certains biologistes, « les espèces sont des groupes de populations naturelles à l'intérieur desquels les individus sont réellement (ou potentiellement) capables de se croiser. Toute espèce est isolée du point de vue de la reproduction d'autres espèces »[81]. Pour d'autres, cette définition sied mal au monde végétal car elle repose sur l'idée de l'interfécondité des végétaux qui la composent et de sa stérilité de principe à l'égard des individus d'autres espèces[82]. Or, ce critère ne serait pas absolu. L'interfécondité entre certaines espèces est

---

[80] Voir *verbo* « Espèce » in *Dictionnaire de la botanique*, Encyclopædia Universalis, Albin Michel, 1999.

[81] *Ibid.* « Species are groups of actually (or potentially) interbreeding natural populations which are reproductively isolated from other such groups ».

[82] P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, BRG et Page PACA, 1987, p. 178.

possible, notamment dans le règne végétal où elle est assez fréquente[83]. Pour cette raison, les frontières de la définition de l'espèce demeurent floues[84].

50. Cette absence de définition précise expliquerait pourquoi la notion d'espèce n'est pas non plus clairement définie en droit français, communautaire ou international[85] ; les frontières évolutives du vivant se prêtant mal à la rigueur juridique. Le droit s'accommode de cette difficulté en désignant chaque espèce par son nom scientifique (ex. triticum durum) ou usuel (ex. blé dur). C'est par cette désignation qu'une espèce est ou n'est pas soumise à une réglementation. Aux scientifiques de résoudre, le cas échéant, le problème des limites entre les espèces.

51. Bien qu'il n'existe pas de définition de la notion d'espèce, trois groupes d'espèces doivent être distingués en fonction de leur mode de reproduction. En effet, selon le mode de reproduction, les enjeux, les stratégies commerciales et la réglementation sont différents.

52. On parle d'*espèces autogames* lorsque la plante se féconde elle-même avec son propre pollen. C'est le cas du blé, par exemple[86]. Les espèces autogames ont pour particularité d'être facilement reproductibles puisque la plante contient le matériel nécessaire pour se reproduire. En principe, un agriculteur, à la fin de sa récolte de blé, obtiendra des graines fécondes qu'il pourra utiliser soit comme grain pour faire de la farine de blé, soit comme semence pour les prochaines semailles. L'autonomie de principe des agriculteurs en matière de reproduction de semences d'espèces autogames est ici très forte, d'où la question décisive de la contrefaçon de variétés protégées par un droit de la propriété intellectuelle.

53. La question de la contrefaçon se pose moins pour la deuxième catégorie d'espèces – les *espèces allogames*. Leur reproduction est plus difficile parce que la fleur de la plante doit être fécondée par le pollen d'une autre fleur. Selon l'espèce allogame, la deuxième fleur se situe soit sur le même individu (ex. le maïs) soit sur un autre individu (ex. le chanvre).

---

[83] J. DEMOL, Amélioration des plantes : espèces cultivées en régions tropicales, Les presses agronomiques de Gembloux, 2002, p. 25.

[84] P.-H. GOUYON dira qu'« une espèce est définie en fonction de ce que le spécialiste du groupe estime être une espèce ». Entretien personnel du 4 février 2008.

[85] La Convention sur la Diversité Biologique (CDB) définit tout au plus la notion d'espèce domestiquée comme « toute espèce dont le processus d'évolution a été influencé par l'homme pour répondre à ses besoins », ce qui n'offre pas de définition juridique pour la notion d'espèce. Art. 2 de la CDB.
En droit français, le Code de l'environnement dit que « les espèces animales et végétales [...] font partie du patrimoine commun de la nation » (Art. L.110-1 C. env.), sans préciser plus avant ce qu'est une espèce, ni ce que le législateur entend par 'patrimoine commun de la Nation'.

[86] D'autres exemples d'espèces à autogamie dominante sont l'avoine, le colza, le coton, le haricot, le lin, l'orge, le pois, le piment, le riz, le soja et la tomate. J. MACIEJEWSKI, *Semences et plants*, Technique et Documentation - Lavoisier, 1991, p. 7.

Selon le cas, la fécondation s'opérera grâce au vent ou à des insectes[87] et peut aussi être provoquée par l'homme. Le système reproductif des espèces allogames, plus complexe, influence le comportement de l'agriculteur qui doit choisir ou non de reproduire lui-même la semence qu'il utilise. Cette particularité du système reproductif des espèces allogames, est également susceptible d'influencer le comportement des entreprises semencières qui entrevoient la possibilité de bénéficier d'un marché plus captif.

54. Enfin, la dernière catégorie concerne les *espèces à reproduction végétative*. La reproduction se fait par différents organes comme les tubercules ou les bulbes[88]. La pomme de terre est un exemple classique de reproduction végétative par tubercule. Il suffit de planter un tubercule pour qu'elle produise un nouveau plant dont les racines seront garnies de nouvelles pommes de terre. Cependant, des problèmes sérieux de parasites et de maladies font de la reproduction à répétition de ces plantes un exercice difficile qui requiert l'intervention de professionnels pour n'offrir que des tubercules sains comme semences.

55. Quel que soit le mode de reproduction, les individus qui composent chaque espèce diffèrent les uns des autres par quelques traits héréditaires. Interviennent alors des sous-catégories telles que « sous-espèce », « race », « biotype » et « variété ». Nous ne nous intéresserons qu'à la sous-catégorie « variété » pour garder cette explication technique simple et parce que le terme « variété » est le seul utilisé par le droit à ce jour.

---

[87] Certaines espèces, telles que la luzerne et le ray-grass, dépendent de l'intervention d'insectes pour transporter le pollen, d'où l'importance de la question de l'impact de certaines pratiques agricoles sur des insectes, comme les abeilles.

[88] Il y a aussi des stolons (ex. fraisiers), des caïeux, des rhizomes, des rejets, *etc.*

B. Les variétés

56. De simple sous-catégorie de l'espèce, la « variété » est devenue une notion centrale dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation. Elle nécessite donc un effort de précision. Définir la variété est tâche difficile[89] car il ne faut pas se limiter à la seule définition admise par la réglementation. Il faut la situer dans son contexte riche de concepts. La notion de variété sera définie de la façon suivante : en explorant tout d'abord différents concepts extra-juridiques et voisins de la notion de variété (1°), puis les concepts juridiques de la variété (2°).

1°) Les définitions extra-juridiques autour de la variété

57. Les scientifiques ne s'accordent pas sur une même définition de la variété. De manière très schématique, les botanistes considèrent que la variété est un ensemble d'individus qui présentent quelques caractères communs, tandis que pour certains agronomes, la notion de variété correspond à une variété distincte, homogène et stable (ci-après « variété DHS »).

58. Puisque l'approche des agronomes prévaut dans la réglementation des semences, nous analyserons la variété au travers des concepts agronomiques. Pour ce faire, nous commencerons par distinguer les « populations » et les « variétés-populations » des « variétés » (a), avant de pouvoir cerner la notion de « variété cultivée » (b).

a) De la population à la variété

59. Pour comprendre ce qu'est une variété (ii), il faut pouvoir la distinguer de la population (i) et savoir la nuancer par rapport à la variété-population (iii).

(i) La population

60. Le terme « population » est utilisé dans le domaine végétal pour qualifier « un ensemble d'*individus*[90] d'une même espèce présents dans une localité et ayant des liens de

[89] « La variété est considérée comme une notion abstraite pour qui veut en donner une définition juridique ». En ce sens, M. SIMON, "La spécificité de la variété comme objet technique et les problèmes de la distinction", in *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, M.-A. HERMITTE, Litec, 1985. Voir aussi, J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, Dalloz, 2003, p. 270 n°670.

[90] Le mot individu est employé pour désigner chaque plante qui compose un groupe.

parenté entre eux »[91]. Ces ensembles de plantes peuvent avoir des caractéristiques fort diverses, bien que possédant des liens de parenté entre eux. Les contours d'une population étant très difficiles à définir, le droit ne se préoccupe pas de cette notion. Cependant, les populations ont des propriétés intéressantes, notamment en raison de leur large base génétique qui accroîtrait la probabilité que parmi la population se trouvent des individus possédant les résistances nécessaires pour faire face aux conditions agro-climatiques dans une localité donnée. Certains pensent que ces populations pourront mieux résister – sans apports d'intrants chimiques – , aux aléas climatiques, aux insectes indésirables et aux maladies en raison de cette base génétique élargie, mais aussi parce qu'une maladie se répandrait moins rapidement dans une population hétérogène[92].

(ii) La variété

61. A la différence de la population, la variété, selon la définition donnée par A. GALLAIS, « peut être considérée comme une population artificielle à base génétique étroite, de caractéristiques agronomiques assez bien définies et reproductibles de façon plus ou moins stricte selon un mode de production déterminé »[93]. L'auteur poursuit et explique que « c'est le rétrécissement de la base génétique aux meilleurs individus qui a permis de dépasser assez fortement le niveau des populations. A partir d'une population formée par un mélange de génotypes nécessairement de valeurs inégales, il est toujours possible d'isoler un groupe de génotypes, voire un génotype, meilleur que la moyenne du mélange ». L'objectif et l'avantage premier du passage de l'utilisation de populations à celle de variétés est « d'apporter à l'utilisateur un produit de caractéristiques bien définies, avec le maximum de qualités, et le plus constant possible »[94]. Cette sélection d'un génotype permet aussi de définir la variété par des caractères uniques, ce qui permet au droit de mieux appréhender l'objet identifié.

(iii) A la croisée de la population et de la variété, la variété-population

62. Le terme variété-population requiert une attention particulière pour éviter toute confusion avec les notions de population et de variété. Selon A. GALLAIS, les variétés-

[91] P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, BRG et Page PACA, 1987, p. 180.
[92] R. W. ALLARD, *Principles of Plant Breeding,* 2e éd. John Wiley and Sons Inc., 1999, New York, pp. 32-33 ; M. R. FINCKH, M.S. WOLFE, "Diversification strategies", *in* B. M. COOKE, D.G. JONES, B. KAYE (éd), *The Epidemiology of Plant Diseases,* Springer Verlag, 2006 ; S. L. PHILLIPS et M.S. WOLFE, "Evolutionary plant breeding for low input systems", *Journal of Agricultural Science*, 2005, 143, p. 245-254.
[93] A. GALLAIS, Théorie de la sélection en amélioration des plantes, Masson, 1990, p. 12.
[94] *Ibid*.

populations « sont formées par la multiplication en masse, avec ou sans sélection, d'une *population naturelle* (écotype), ou d'une *population artificielle*, et à chaque multiplication, c'est une nouvelle génération qui est réalisée. Ce *type de variété* existe encore chez certaines plantes allogames […] ». Issues de populations, les variétés-populations sont des types de variétés formées par des individus différents, qui ne permettent pas « de performances maximales » mais qui offrent « une large souplesse d'adaptation » grâce à une base génétique hétérogène qui permet à la variété de s'adapter[95]. Bien qu'elles soient hétérogènes, il est « tout à fait possible de sélectionner des variétés populations homogènes pour des caractères phénotypiquement importants »[96]. C'est par cette homogénéisation des caractères phénotypiques les plus importants qu'il est possible de définir et d'identifier une variété-population. Toutefois, il est possible de caractériser des variétés-populations sans cette homogénéisation. J.R. HARLAN, dans un article publié dans la revue *Science* en 1973, explique que les variétés-populations (« landraces ») ont une « certaine intégrité génétique », et qu'elles sont « reconnaissables morphologiquement ». Il poursuit et explique que les agriculteurs ont un nom pour chacune et que les « différentes variétés-populations sont connues pour s'adapter différemment selon le sol, la période de semis, la date de maturité, la valeur nutritive, l'utilisation et d'autres propriétés »[97]. L'utilisation de variétés-populations est cependant freinée par une réglementation fondée sur l'idée qu'il est nécessaire d'homogénéiser pour caractériser et identifier un produit.

63. L'intérêt des variétés-populations est que l'intervention de la sélection naturelle fait qu'elles « sont en principe bien adaptées à leur milieu de sélection[98] et stables dans ce milieu, ce qui permet à l'agriculteur de s'auto-approvisionner »[99]. Cette possibilité d'auto-approvisionnement va cependant à l'encontre du modèle économique du circuit long professionnel, ce qui explique partiellement pourquoi les variétés-populations, très répandues au début du 20e siècle, ne se trouvent plus que chez certaines espèces allogames, par exemple

---

[95] A. GALLAIS, Théorie de la sélection en amélioration des plantes, *op. cit.*, p. 13.
[96] A. GALLAIS, Théorie de la sélection en amélioration des plantes, *op. cit.*, p. 13. A. Gallais explique que ce fut le cas pour les carottes avant la création des hybrides.
[97] J.R. HARLAN, "Our vanishing genetic resources", *Science*, 1975, n°188.
[98] Pour un exemple de ce qui peut arriver lorsqu'un base génétique est trop étroite : P. VIALLE, ancien directeur général de l'Institut National de la Recherche Agricole (INRA), explique que des problèmes surviennent sur les résistances du fait de la non-diversité génétique. « Si tous les sélectionneurs travaillent sur une même résistance monogénétique, à un seul gène, il peut y avoir pression de sélection pour les pathogènes, contournement de la sélection ». P. VIALLE, *Synthèse*, Semences et Biodiversité : du mythe à la réalité, jeudi 16 janvier 2003, Conseil économique et social, GNIS, p. 42.
[99] A. GALLAIS, *Théorie de la sélection en amélioration des plantes*, *op. cit.,* p. 13. En revanche, « si le milieu de multiplication devient différent du milieu d'utilisation, alors au cours des générations de multiplication les caractéristiques de la variété peuvent évoluer ».

chez certaines plantes fourragères. A leur place se sont développés des types de variétés plus élaborés et issus de nouvelles techniques de sélection de plantes telles que les lignées pures et les variétés hybrides[100] dont la base génétique est beaucoup plus étroite. M.-A. HERMITTE résume l'enjeu : « science, industrie et commerce ont disqualifié les anciennes variétés-populations des paysans, trop floues pour être facilement attribuables à des propriétaires distincts, et conduit à élaborer la variété sous la forme d'un objet qui soit à la fois efficace et suffisamment précis pour qu'il puisse être délimité, contrôlé, garanti, approprié et commercialisé sous la marque d'une entreprise déterminée »[101].

b) La difficile notion de « variété cultivée »

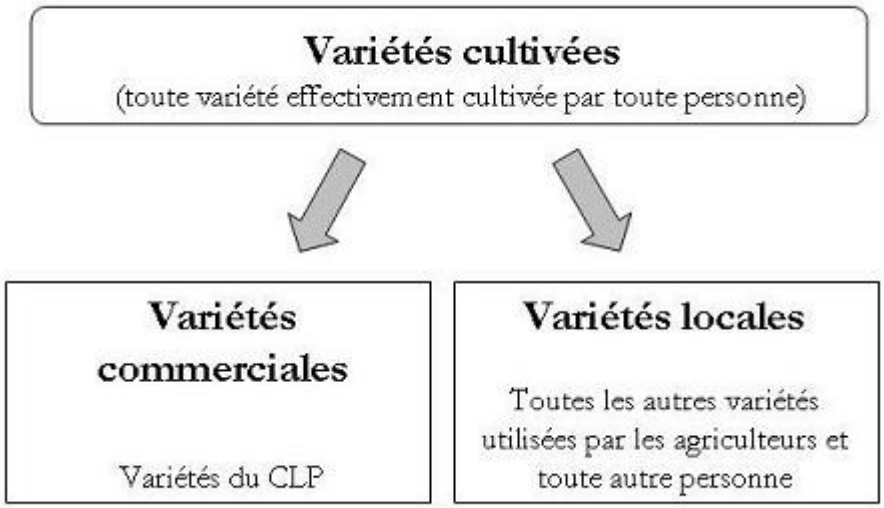
64. Traditionnellement, le terme « cultivé » est utilisé par opposition à « sauvage » ou « naturel ». Il implique une forme d'intervention humaine en vue de la domestication, dans notre cas, d'une plante. Ainsi, toute variété effectivement domestiquée et utilisée par les agriculteurs, ou toute autre personne, devrait donc être comprise dans la notion de « variété cultivée ». Pourtant, tel qu'il est utilisé aujourd'hui par les scientifiques et dans le langage courant, l'expression « variété cultivée », ne couvre qu'une partie des variétés effectivement « mises en culture » ou utilisées par les agriculteurs. L'usage de « variété cultivée » induit donc en erreur. Elle est utilisée pour désigner uniquement des variétés sélectionnées parfois aussi appelées « variétés d'élite », « variétés commerciales », ou encore « cultivars », par contraction de l'anglais « cultivated variety ».

65. Choisir de réserver la notion de variété cultivée aux seules variétés commerciales prête à confusion, c'est pourquoi nous refuserons cette définition dans notre analyse. Nous emploierons la terminologie suivante : « variété cultivée », pour toutes les variétés effectivement utilisées par les agriculteurs ou toute autre personne. Cette catégorie comprend deux sous-catégories : les « variétés commerciales » ou « cultivars » qui sont les variétés qu'utilisent les agriculteurs du circuit long professionnel (à distinguer des « variétés commercialisées ») ; et les « variétés locales » qu'utilisent les agriculteurs en dehors du circuit long professionnel ou toute autre personne.

---

[100] Une lignée pure : c'est l'ensemble des descendants homozygotes de quelques plantes auto fécondées naturellement ou artificiellement. Elle est stable au cours des générations suivantes en l'absence d'hybridation (maïs) ou de mutations (blé). Elle peut être précisément caractérisée dans ses formes et sa physiologie.
Un hybride est une variété résultant d'un croisement contrôlé de deux constituants (parents) qui peuvent être de nature variée. Voir aussi, le lexique à l'annexe n°41.

[101] M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques - exclusivisme et échanges au fil du temps", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, M.-A. HERMITTE et P. KAHN, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 23.



66. Cette distinction permet de prendre en compte deux positions, qui, selon M. GAUTIER, sont issues d'« arrière-pensées philosophiques » différentes[102]. D'un côté, la conception « fixiste » qui veut créer une variété stable et homogène ; de l'autre, la conception « adaptive » selon laquelle une variété issue d'une « combinaison de types intéressants » « doit être adaptée à un milieu changeant, variable »[103]. Ici, nous avons choisi d'employer les termes de « variétés commerciales » et « variétés locales » qui prennent en compte les deux conceptions.

Avant de définir chacune de ces deux catégories de variétés - variété commerciale et variété locale - (ii), nous procéderons à une brève description des méthodes de sélection qui contribuent à expliquer cette dichotomie de la « variété cultivée » aujourd'hui (i).

(i) Les méthodes de sélection des variétés

67. Il ne s'agit pas ici de revenir sur l'évolution des méthodes de sélection[104], mais simplement de les décrire pour pouvoir ensuite en comprendre les enjeux. La sélection a deux objectifs premiers : améliorer une variété, on parle alors de « sélection créatrice » ou

[102] M. GAUTIER, Etude sur l'inscription des variétés et de la certification des semences dans la CEE, GNIS, Paris, novembre 1987, p. 9.
[103] *Ibid* p. 9 et 10.
[104] A propos de l'évolution des méthodes de sélection, voir : C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître ; A. GALLAIS, *Théorie de la sélection en amélioration des plantes*, Masson, 1990.

« amélioratrice »[105] ; ou maintenir les caractéristiques d'une variété telles quelles, on parle alors de « sélection conservatrice ».

68. En matière de sélection amélioratrice, la plus ancienne technique de sélection est la « sélection massale » qui consiste à choisir les individus reproducteurs dans la masse des plantes cultivées[106]. La « sélection généalogique », plus récente, fait un choix des reproducteurs et, sur la base de leur généalogie, les descendances de chacune des plantes choisies sont alors suivies séparément. Enfin, la « sélection récurrente » enchaîne des cycles de sélection suivis d'interfécondation des plantes sélectionnées[107]. Toutes ces méthodes de sélection offrent des avantages et des inconvénients diversement appréciés par les acteurs de la filière. Leur diversité contribue à la richesse de ce domaine, mais il arrive par époques qu'une forme de sélection domine toutes les autres.

69. La sélection dite « conservatrice » n'est pas une forme de sélection de nouvelles variétés. Elle s'explique par le besoin d'éviter l'évolution d'une variété pour qu'elle ne perde pas les traits qui font son identité et éventuellement son succès[108]. On parle de « sélection » parce que la simple reproduction ne permet pas de garder tous les traits de la variété initiale. Il faut encore faire un tri pour ne retenir que les individus ayant gardé les caractéristiques recherchées à l'exclusion de tout autre.

(ii) Les variétés cultivées : « variétés locales » et « cultivars »

70. Les mondes des variétés locales et des cultivars sont très différents : par leur philosophie, par leurs modes de production et par les utilisations auxquelles elles répondent.

Le terme de « variétés locales » nous semble le mieux adapté et le moins sujet à confusion[109], bien qu'il n'ait pas reçu de définition juridique ou scientifique généralement acceptée[110]. Dans la préface du livre de Ph. MARCHENAY et M.-Fr. LAGARDE sur les

---

[105] On parle aussi d'amélioration des plantes qui « peut être définie comme l'art et la science de la création des variétés ». A. GALLAIS, *Théorie de la sélection en amélioration des plantes*, op. cit., p. 5.
[106] C. DORÉ et F. VAROQUAUX, Histoire et amélioration de cinquante plantes cultivées, INRA, 2006, p. 33.
[107] Département de Génétique et d'Amélioration des plantes : http://www.inra.fr/gap/departement/activites/selection.htm.
[108] Le besoin d'une sélection conservatrice s'explique simplement par le besoin d'éviter l'évolution d'une variété, afin d'éviter qu'elle perde les traits qui font son succès. J. MACIEJEWSKI, *Semences et plants*, Technique et Documentation - Lavoisier, 1991, p. 31.
[109] Le terme employé en anglais est « landrace ».
[110] Seule une Ordonnance suisse définit ce qu'elle entend par « variété locale de céréales » : « on entend une population de plantes de la même espèce issues d'une sélection naturelle et massale dans le cadre d'une agriculture traditionnelle dans une région déterminée. Les variétés locales peuvent se composer de plusieurs types de plantes présentant entre eux des différences d'ordre morphologique ou physiologique » (Ordonnance du

variétés locales[111], André CAUDERON constate que le terme « variété locale » se confond avec les termes « variétés traditionnelles », « variétés de pays » et « variétés anciennes »[112]. Ces variétés locales, explique-t-il, sont le fruit des travaux de tous les paysans qui les conservaient et elles « résultaient d'un empirisme fondé sur l'observation quotidienne pendant de longues périodes »[113]. Leur sélection se faisait à la vue à partir des grains et des plants les plus intéressants, en fonction des critères de chaque agriculteur : taille, résistance à une maladie ou précocité de la plante.

71. Depuis un peu plus d'un siècle, cette sélection empirique a progressivement été remplacée par la sélection scientifique de spécialistes dans les entreprises semencières ou les instituts de recherche[114]. Pour autant, l'intérêt des variétés locales demeure à plusieurs titres. Tout d'abord, selon A. CAUDERON, elles apportent un « témoignage irremplaçable » et « une valeur scientifique évidente pour tous ceux qui veulent comprendre l'évolution de nos sociétés et leurs liens avec les plantes qu'elles utilisent »[115] . Ensuite, les variétés locales présentent un « intérêt culturel et sentimental certain pour tous ceux qui veulent illustrer les richesses d'une région et sa contribution au patrimoine général »[116]. L'intérêt suscité par les appellations d'origine contrôlée (AOC) témoigne de cet attachement aux spécificités locales. Enfin, et c'est peut-être le point le plus important, « l'importance des grands circuits économiques ne doit pas faire oublier la réalité des circuits locaux, et aussi l'existence d'amateurs très nombreux. […] Une variété particulièrement bien adaptée à une micro-région, ou convenant bien à une technique d'utilisation peu fréquente, conserve un intérêt bien réel »[117]. En dépit de l'intérêt qu'elles offrent, les variétés locales ont très largement cédé la place à des « variétés commerciales » issues de sélections amélioratrices formelles.

72. Le cultivar est défini par le Code international de la Nomenclature des plantes cultivées, comme « un ensemble de plantes cultivées qui se distinguent clairement par des caractéristiques (morphologiques, physiologiques, [*etc.*]) et qui, lorsqu'elles sont reproduites

---

DFE sur les semences et les plants des espèces de grandes cultures et de plantes fourragères, du 7 décembre 1998 (Etat le 10 mai 2005) 916.151.1, Art.2.4 (Suisse)).

[111] P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, A la recherche de variétés locales de plantes cultivées, *op. cit.*, 1987.

[112] Préface de A. CAUDERON *in Ibid* p. 9.

[113] Préface de A. CAUDERON *in Ibid.*

[114] C. BONNEUIL et F. THOMAS relatent que « selon une enquête des services agricoles, les variétés de pays ont déjà fortement reculé en 1927 devant les lignées issues de croisements artificiels commercialisées depuis 1880 qui couvrent au moins deux millions d'ha soit plus du tiers des surfaces de blé en France (Schribaux, 1928, 1466) in C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM, op. cit*.

[115] Préface de A. CAUDERON *in* P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, *op. cit.*, p. 10.

[116] Préface de A. CAUDERON *in Ibid.*

[117] Préface de A. CAUDERON *in Ibid.*

[…] conservent ces caractéristiques »[118]. Pour conserver ces caractéristiques, plusieurs types de cultivars sont développés dans l'idée d'adapter le végétal aux « impératifs de standardisation industrielle »[119]. Pour les autogames, on sélectionne des « lignées pures »[120]. Pour les allogames, « une meilleure homogénéité est obtenue par la constitution de variétés synthétiques qui dérivent de la reproduction, pendant un nombre limité de générations, d'un nombre restreint de parents »[121]. La solution qui permettrait d'atteindre l'homogénéité maximale est de produire un hybride constitué d'un seul génotype : on parle d'hybride simple ou d'hybride F1[122]. En effet, l'hybride « s'avère plus productif, plus vigoureux (effet d'hétérosis) et plus homogène que les variétés populations ou les lignées pures ». Les obtenteurs le préfèrent parce qu'il « présente aussi l'avantage de réaliser le cumul rapide de gènes dominants comme des résistances aux maladies »[123]. L'hybride a toutefois une caractéristique avantageuse pour les producteurs de semences et désavantageuse pour les agriculteurs : la graine d'une variété hybride ne reproduira pas les mêmes caractéristiques, seulement une partie de celles-ci. Il faut détenir les deux lignées parents pour pouvoir recréer la variété voulue. P.-B JOLY et C. DUCOS diront que la technique est un moyen « de consolidation de l'industrie semence »[124], puisqu'elle oblige les agriculteurs à racheter leurs semences. Pour M.-A. HERMITTE, « le verrouillage technologique des hybrides […] s'accompagne pour le paysan d'un important gain de productivité »[125]. Il en résulte une sorte de compensation qui justifierait cette technique. L'auteur pose toutefois la question de la

---

[118] P. TREHANE, et al., The International Code of Nomenclature for Cultivated Plants, Quarterjack Publishing, 1995.
Le terme cultivar est parfois utilisé avec des qualitatifs tels que cultivar moderne, cultivar ancien, cultivar primitif. En ce sens, J. DEMOL, *Amélioration des plantes : espèces cultivées en régions tropicales*, Les presses agronomiques de Gembloux, 2002, p. 59. Nous préférons employer les termes de variété locale et cultivar.
[119] C. BONNEUIL et F. THOMAS, Du maïs hybride aux OGM, op. cit.
[120] C. BONNEUIL et F. THOMAS expliquent que « les lignées pures présentent en effet l'avantage d'une régularité de végétation parfaite, d'une uniformité du produit favorisant la vente, et « *des exigences bien définies, sous le rapport du sol, des engrais, du climat, ce qui permet de réaliser très complètement les meilleures conditions de son développement, de placer chaque variété dans le milieu qui lui convient le mieux* » (Bœuf, 1936, 363) ». *Ibid.*
[121] C. DORÉ et F. VAROQUAUX, Histoire et amélioration de cinquante plantes cultivées, INRA, 2006, p. 38.
[122] *Ibid*.
[123] *Ibid*.
[124] P.-B. JOLY et C. DUCOS, *Les artifices du vivant*, INRA - Economica, 1993, p. 168.
[125] C'est notamment le cas du gène de « contrôle de l'expression de gène de plante » appellé « GURT » selon son acronyme anglais ou « terminator » selon la presse. Le GURT provoque la stérilité de la graine ne lui permettant pas de se reproduire. M.-A. HERMITTE, "Le geste auguste du semeur n'est plus ce qu'il était!" *Nature Sciences Sociétés*, 12 octobre 1999, 7, n° 4.

validité de verrouillages qui ne sont pas compensés par un avantage pour l'agriculteur, comme c'est le cas de certaines pratiques avec les OGM[126].

73. Bien que les variétés locales et les variétés commerciales soient utilisées, l'attrait des variétés locales au cours de la seconde moitié du 20e siècle sera balayé par le progrès « génétique » des cultivars qui, associés à une artificialisation des milieux avec engrais et pesticides, leur permet d'exprimer leur potentiel. Cependant, avec la remise en question des pratiques agricoles de l'époque, un intérêt nouveau pour les variétés locales a resurgi. Entre temps, les pouvoirs publics se sont focalisés sur les cultivars aux dépens des variétés locales.

2°) La variété et le droit

74. Plus la science permet d'identifier et de définir les caractéristiques du vivant, plus le droit est amené à définir des concepts[127]. Pour autant, ces définitions sont à double tranchant : elles visent d'une part à cerner un objet, d'une autre elles l'enferment dans les limites posées par les définitions juridiques. C. LABRUSSE-RIOU écrit, à propos des rapports entre la conception technique et mécaniste du vivant et le droit : « le réductionnisme relayé par le droit agit sur les représentations du réel »[128]. Dans le cas des semences, les définitions de variétés ont agi sur la représentation réelle de la variété.

75. Les définitions autour de la notion de « variété » réduisent cet objet à multiples facettes à une définition qui convient à sa commercialisation dans le cadre du circuit long professionnel (a). Nous verrons que cette définition unique s'accommode mal de la diversité des situations et pour tenter d'y remédier de nouvelles sous-catégories de notions de variétés semences font leur apparition (b).

---

[126] Selon M.-A. HERMITTE le verrouillage technologique par le biais de gènes introduits dans un génome et qui rendent une plante stérile communément appelé « Terminator » « n'apporte aucune qualité supplémentaire à la variété, sa seule fonction étant de l'empêcher d'être reproductible ». *Ibid.*

[127] Nous pouvons faire le parallèle avec l'élaboration de la réglementation relative aux OGM. C. MOIROUD constate la difficulté de cerner la réalité scientifique : « la réalité scientifique est apparue assez difficile à cerner et encadrer dans les notions juridiques fixes et qui présentent des classifications étanches ». C. MOIROUD RÉCHARD, "A propos de la réglementation française relative aux organismes génétiquement modifiés", in *Etudes en l'honneur de Georges Dupuis*, G. VEDEL, LGDJ, 1997, p. 247.

[128] Introduction de C. LABRUSSE-RIOU, *in* F. BELLIVIER et C. NOIVILLE, *Contrats et vivant*, LGDJ, 2006, p. 20, n°29.

a) La notion juridique première : la « variété distincte, homogène et stable »

76. La variété est souvent définie comme « un ensemble végétal, d'un taxon botanique du rang le plus bas connu, défini par l'expression reproductible de ses caractères distinctifs et autres caractères génétiques »[129]. Pour autant cette définition ne suffirait pas pour permettre de faire valoir divers droits, tels que le droit de commercialiser ou le droit de propriété intellectuelle, par exemple. Ainsi, qu'il s'agisse du droit de propriété intellectuelle conféré à une nouvelle variété – le droit d'obtention végétale – ou de la réglementation des semences, les droits et obligations n'existent que pour des variétés distinctes, homogènes et stables (DHS)[130]. Les variétés DHS sont calquées sur la conception de variété développée par J. BUSTARRET[131]. Or, de l'aveu de ce dernier « *la réglementation française tend à identifier la notion de variété à la notion de lignée pure* »[132]. Selon C. BONNEUIL et F. THOMAS, « il s'agit de plier le vivant aux normes de la production industrielle, non seulement pour industrialiser la production et l'adapter à la transformation mais aussi pour construire un marché pour les obtenteurs et instaurer une division du travail entre innovation variétale et production agricole »[133].

77. Il faut faire la part entre ce que le droit considère comme une variété et les différentes définitions données d'elle par les biologistes, les botanistes et les agronomes. Le droit ne supprime pas d'un trait de plume les autres concepts en décalquant l'un d'eux. Le choix de la variété DHS est un choix politique consacré par le droit, mais sur lequel il est toujours possible de revenir ou qui pourrait ne pas être un choix unique. De plus, le droit

---

[129] En ce sens par exemple, art. 2 du Traité International sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, adopté par la Conférence de la FAO le 3 novembre 2001, Rome, www.fao.org.
N. BUSTIN, secrétaire général du Comité de protection des obtentions végétales (CPOV) et juriste, a expliqué lors d'une conférence « comment en donnant une notion unique de variété, alors que tout le monde est d'accord pour dire que le concept variétal s'incarne de façon totalement différente selon le type d'espèce dans lequel on se trouve, le législateur déléguait la législation aux techniciens "en ouvrant la voie à une casuistique technique" ». En ce sens, M.-A. HERMITTE, "Avant propos", in *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, M.-A. HERMITTE, Litec, Paris, 1985, p. 7. Voir aussi, N. BUSTIN, "Principes généraux du droit et casuistique technique", in *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, M.-A. HERMITTE, Litec, 1985.

[130] Bien que complexes et difficiles à évaluer, les interactions avec la protection des obtentions végétales sont probablement significatives. En ce sens, N. DE SADELEER et C. H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, p. 554.
A propos de la variété DHS en droit d'obtention végétale, voir T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, Université de Versailles, 9 mars 2000, p. 144 et s.

[131] Dans un très important chapitre de leur livre (II), C. BONNEUIL et F. THOMAS expliquent que l'élaboration des critères DHS se fonde sur une conception de la variété, celle de J. BUSTARRET dans un article de 1944 intitulé « Variété et variétés ». C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM, op. cit.*, à paraître.

[132] J. BUSTARRET cité par C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Ibid.*

[133] *Ibid*.

indique qu'il ne remet pas en question les autres conceptions de la variété. Pour preuve, l'article 1er vi) du Traité de 1991 de l'Union pour la Protection des Obtentions Végétales (ci-après UPOV 1991) ou encore l'article 5.2 du Règlement 2100/94/CE du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime communautaire des obtentions végétales (ci-après Règlement 2100/94 COV)[134] offre une définition précise qui exclut clairement l'idée de limiter l'existence d'une variété aux caractères qui en permettent la reconnaissance par le droit d'obtention végétale : « on entend par "variété" un ensemble végétal d'un taxon botanique du rang le plus bas connu *qu'il réponde ou non pleinement aux conditions pour l'octroi d'un droit d'obtenteur […]* »[135]. L'existence d'une variété est indépendante de sa reconnaissance par le droit qui n'a pas cherché à appréhender toute la complexité du vivant, uniquement les variétés DHS. Le droit appréhende un type de variété, pas la « Variété ». Il n'en demeure pas moins que l'importance de la variété DHS est telle que de nombreux acteurs ne conçoivent plus la variété en dehors de ces critères[136]. C'est un concept adopté par les pouvoirs publics qui façonne la variété[137].

78. La variété DHS s'impose aussi bien en droit des obtentions végétales qu'en droit de commercialisation des semences. C'est un tronc commun qui relie ces deux droits et qui fait qu'ils influent l'un sur l'autre bien qu'ils soient distincts[138]. Pour déterminer si les conditions DHS sont remplies, on a recours, selon l'espèce, aux principes directeurs de l'UPOV ou aux protocoles de l'Office Communautaire des variétés végétales (OCVV)[139]. Par exemple, en matière de distinction des variétés de tomates, la forme, la taille et la couleur de la tomate sont quelques-uns des éléments de distinction utilisés. Ces conditions DHS sont facilement applicables à des cultivars pour lesquels les chercheurs cherchent à accentuer

---

[134] Règlement 2100/94/CE du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime communautaire des obtentions végétales, JOCE L 227/1, 01.09.1994.

[135] La définition communautaire de variété végétale en droit d'obtention végétale est quasiment la même (art. 5.2 Règlement CE/2100/94) mis à part la toute fin de où la définition communautaire parle de l' « aptitude à être reproduit *sans changement* ». Sur les conditions d'octroi de la protection communautaire en droit d'obtention végétale communautaire, voir C. FEBVRE, Les conditions de la protection communautaire des obtentions végétales, Université Montpellier 1, 4 septembre 1997, p. 41 et s.

[136] C'est le cas des représentants du GNIS. Lire, par exemple, J. WOHRER, *Créer une nouvelle variété : et après ?*, Proceedings of the ECO-PB Workshop : "Participatory Plant Breeding : Relevance for Organic Agriculture ?", La Besse, France, 11-13 juin 2006.

[137] A propose de la construction par la société de la réalité, voir P. BERGER et T. LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin (nouvelle édition 2006), 1966, p. 98.

[138] Par exemple, seules 43 des 466 variétés de tomates inscrites au Catalogue français en 2006 n'ont pas d'obtenteur attitré et appartiennent au domaine public. (Chiffres obtenus le 28 novembre 2006 à partir d'une consultation en ligne du Catalogue par le GEVES).

[139] Les conditions posées par ces principes directeurs et ces protocoles sont aussi parfois précisées par des règlements techniques nationaux, appelés en France les règlements techniques d'inscription au Catalogue (*cf. infra* n°558. et s.).

certains traits distincts et garantir leur stabilité et l'homogénéité des individus. Cependant, ces conditions posent problème quand on traite de variétés locales qui ne sont pas DHS car elles leur ferment deux portes, celle du droit d'obtention végétale et celle de la commercialisation.

79. Pour qu'une variété puisse bénéficier d'un certificat d'obtention végétale (COV) – titre de protection du droit de propriété intellectuelle propre aux variétés végétales – et/ou pour qu'elle puisse être mise sur le marché en vue de sa commercialisation, des conditions de distinction, homogénéité et stabilité (DHS) doivent être satisfaites. Ces conditions sont définies en termes généraux dans de nombreux textes relatifs aux obtentions végétales[140] et dans ceux relatifs à la mise sur le marché des variétés[141]. Les logiques de ces deux droits étant similaires, et parce que l'objet principal de notre étude est la commercialisation des semences et non les questions de droit de propriété intellectuelle, nous reprendrons la définition DHS utilisée dans les directives de commercialisation.

Le respect des critères DHS est exigé par l'article 4 de la directive 2002/53 relative au Catalogue commun des espèces agricoles[142] (ci-après « Directive 2002/53 Catalogue ») et la directive 2002/55 comportant les dispositions relatives au Catalogue commun des espèces de légumes (ci-après « Directive 2002/55 légumes »)[143] : « les États membres veillent à ce qu'une variété ne soit admise que si elle est distincte, stable et suffisamment homogène [DHS] » (article 4, Directive 2002/55 légumes). La variété n'est admise à la commercialisation que si les conditions édictées sont remplies. Mais une variété qui ne remplit pas ces conditions demeure tout de même une variété. Cette triple condition est aussi exigée en droit français depuis 1981 par l'article 5 alinéa 2 du décret n°81-605 du 18 mai 1981[144], qui ne définit cependant pas les trois termes[145].

---

[140] La Convention UPOV 1991 (art. 5 à 9), le règlement 2100/94 relatif au système communautaire des obtentions végétales (art. 6 à 9) ou encore par le Code de la propriété intellectuelle (CPI) français (art. L. 623-1, dans sa version consultée en dernière lieu le 28 avril 2008).

[141] Directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOUE L 193/1, 20.07.2002. (art. 5), Directive 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de légumes, JOUE L 193/33, 20.07.2002. (art. 5) et aussi dans des règlements techniques français (*Cf. infra* n°558. et s. pour plus de précisions sur les règlements techniques relatifs à la mise sur le marché de variétés, appelés 'règlements techniques d'inscription au Catalogue').

[142] Directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOUE L 193/1, 20.07.2002.

[143] Directive 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de légumes, JOUE L 193/33, 20.07.2002.

[144] En effet, il n'a jamais été relevé dans une analyse de ce décret que c'est bien le premier décret à exiger cette triple condition. Décret n° 81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants, JORF du 20 mai 1981, p. 1602, modifié en dernier lieu par le décret n°2007-359 du 19 mars 2007.

[145] Les définitions de ces termes sont précisées dans un « Règlement technique d'inscription » homologué par arrêté et spécifique à une espèce (ex. le maïs) ou groupe d'espèces (ex. les plantes fourragères).

80. L'objectif du critère de la *distinction* est de s'assurer que le produit décrit diffère de tout autre produit et d'éviter que des produits similaires ou identiques existent sous des noms différents. L'article 5.1 de la directive 2002/53 la définit ainsi :

> « Une variété est distincte si, quelle que soit l'origine, artificielle ou naturelle, de la variation initiale qui lui a donné naissance, elle se distingue nettement par un ou plusieurs caractères importants de toute autre variété connue dans la Communauté ».

Les caractères qui permettent de la distinguer doivent pouvoir être reconnus et décrits avec précision : c'est une sorte de carte d'identité de la variété commercialisée[146]. Il peut s'agir d'une variété nouvelle ou ancienne, le critère de distinction n'étant pas celui de « nouveauté », qui n'intervient qu'en matière de droit de la propriété intellectuelle[147]. En effet, pour qu'un obtenteur puisse obtenir un certificat d'obtention végétale (COV) sur une variété, il doit démontrer qu'elle est nouvelle, distincte et qu'elle n'a jamais été protégée par le passé ou qu'elle n'est pas déjà protégée.

81. Dans une optique d'industrialisation du monde végétal, le critère d'*homogénéité* vise à obtenir des produits uniformes : que chaque plante, chaque individu d'une même variété ressemble aux autres. L'article 5.3 des directives 2002/53 et 2002/55 définit une variété comme suffisamment homogène « si les plantes qui la composent - abstraction faite des rares aberrations - sont, compte tenu des particularités du système de reproduction des plantes, *semblables ou génétiquement identiques* pour l'ensemble des caractères retenus à cet effet »[148]. Ce critère exclut presque toute variété-population. L'avantage de ce critère est une uniformité des individus qui facilite le travail mécanisé dans les champs lors des semis, des traitements phytosanitaires et des moissons. La plus grande uniformité de la récolte est aussi un avantage lors de la vente de la récolte aux entreprises de l'agro-alimentaire à la recherche

---

[146] Sur la notion de distinction en droit de commercialisation des semences, *cf. infra* n°565.
Sur les problèmes de la distinction en matière de droit d'obtention végétale, voir plus particulièrement, M. SIMON, "La spécificité de la variété comme objet technique et les problèmes de la distinction", in *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, M.-A. HERMITTE, Litec, 1985.

[147] Pour plus de développement sur le concept de nouveauté voir : M.-A. HERMITTE, *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, Paris, Litec, 1985.
N. MARIN écrit que « la complexité du concept de nouveauté de la variété a conduit à un classement schématiquement en deux points :
- la nouveauté stricto sensu (ou nouveauté juridique), qui est en principe absolue sous réserve des dispositions relatives à la divulgation à l'étranger et,
- la nouveauté technique (ou distinction) caractérisée en ce qu'elle doit se matérialiser sous la forme d'un caractère important qui est apprécié par rapport aux variétés notoirement connues ».
N. MARIN, *Analyse de la Protection et de l'Exploitation des variétés végétales en droit communautaire et comparé*, Munich, Allemagne, OEB, 1994, p. 117.

[148] Accent mis par nous.

de produits standardisés[149]. Le désavantage de ce critère, selon certains chercheurs[150] et agriculteurs[151], est qu'il exclut presque toute variété-population et population et que l'absence d'hétérogénéité dans une variété nuit à sa capacité d'adaptation et de résistance. *A contrario*, la trop forte homogénéité des cultures monovariétales entraînerait « une forte pression de sélection sur la population parasite et, par voie de conséquence, le contournement de la résistance » qui serait moindre lorsque des associations variétales ou des mélanges de variétés sont utilisés[152].

82. Quant au critère de la *stabilité*, l'objectif visé était de faire en sorte que les caractéristiques recherchées d'une variété soient constantes et qu'elles se retrouvent à chaque utilisation. L'article 5.2 de la directive 2002/53 définit une variété comme stable « si, à la suite de ses reproductions ou multiplications successives ou à la fin de chaque cycle, lorsque l'obtenteur a défini un cycle particulier de reproductions ou de multiplications, elle reste conforme à la définition de ses caractères essentiels ». Pour schématiser, l'objectif est d'éviter qu'une variété appréciée pour le grain d'un épi de blé ne produise l'année suivante un grain plus petit. L'avantage d'un tel critère est de retrouver une production et une récolte équivalentes d'une année sur l'autre. Cette stabilité est un atout pour la filière agricole qui approvisionne l'industrie agro-alimentaire, mais des voix s'élèvent pour contester ce critère qui obligerait à sélectionner une variété de manière à ce qu'elle n'ait que très peu de variabilité. Ce critère a aussi pour effet de favoriser les structures génétiques les plus stables, comme les hybrides, au détriment d'autres structures génétiques. Dans le cadre d'une étude, il a été montré que pour la majorité des espèces de grande culture étudiées, on assiste à la montée en puissance des hybrides F1, au détriment des autres structures génétiques (populations, lignées, hybrides triples, associations, *etc.*), excepté pour le blé et le colza »[153].

---

[149] Un argument souvent avancé est que l'homogénéité de la maturation permet de faire la récolte en une fois, mais cela n'est un avantage que pour certaines espèces, comme le maïs. Mais ce n'est pas obligatoirement un avantage pour d'autres espèces : par exemple, ce n'est pas un avantage lorsque toutes les tomates arrivent à maturation en même temps. En effet, les maraîchers qui vendent en direct sur les marché préfèrent souvent pouvoir échelonner leurs ventes au cours d'une saison.

[150] C. DE VALLAVIELLE-POPE, et al., "Les associations de variétés : accroître la biodiversité pour mieux maîtriser les maladies", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY, "Quel progrès génétique pour une agriculture durable", *Les dossiers de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, p. 17, C. VALLAVIELLE-POPE, et al., "Pour lutter contre les maladies foliaires : la culture de variétés de céréales en mélange", *Phytoma*, 1991, n° 424.

[151] Notamment ceux qui pratiquent l'agriculture biologique ou qui font partie du Réseau Semences Paysanne, un réseau qui regroupe des agriculteurs développant des variétés selon leurs propres critères.

[152] C. DE VALLAVIELLE-POPE, et al., "Les associations de variétés : accroître la biodiversité pour mieux maîtriser les maladies", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, p. 101.

[153] V. CADOT, et al., Estimation de la diversité des variétés inscrites au Catalogue français des espèces agricoles cultivées : Réflexions préalables à la mise en place d'indicateurs de la diversité génétique disponible, GEVES, septembre 2006.

83. Plus généralement, les critères DHS conduisent à une standardisation de la variété performante dans des milieux homogénéisés par l'apport d'intrants (pesticides et engrais), mais ils permettent peu de satisfaire d'autres pratiques agricoles. C'est le cas notamment des cultures à faibles intrants qui, selon C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE, tendent à mettre en lumière l'hétérogénéité des milieux qui font appel à des produits et des usages diversifiés[154]. Pour autant, alors que le droit commence à inaugurer des concepts nouveaux de variétés qui semblent s'ouvrir à une forme de diversification, ils sont très accessoires car ils ont confinés à des champs d'application très réduits.

b) Les notions juridiques secondaires

84. Les variétés locales représentent un patrimoine riche de biodiversité utile pour la recherche et pour les besoins des marchés de niche[155]. Réalisant que les conditions DHS sont inadaptées à l'hétérogénéité et à l'instabilité inhérente aux variétés locales et que, de ce fait, leur mise sur le marché est difficile, voire impossible, le droit communautaire et le droit français tentent de remédier à la situation en introduisant dans le domaine juridique le concept de « variété de conservation »" (i) et celui de « variété ancienne » (ii).

(i) Les « variétés de conservation »

85. Le droit n'ayant pas fait de distinction entre variétés commerciales et variétés locales, les échanges, commerciaux ou non, de variétés locales sont soumis à une réglementation conçue pour les variétés commerciales. Pour y remédier et permettre la commercialisation des variétés locales, témoins d'un patrimoine végétal, la directive 98/95 modifiant toutes les « directives semences »[156] ; ouvre la voie à des dérogations pour les semences de variétés commercialisées en vue d'une « conservation *in situ* et l'utilisation durable des ressources génétiques des plantes […] qui sont associées à des habitats naturels et semi-naturels spécifiques et sont menacées d'érosion génétique »[157]. Cette solution confine les

[154] C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE, "Vers une génétique de pair à pair ? L'émergence de la sélection participative", in *Des sciences citoyennes ?*, F. CHARVOLIN, et al., Editeur de l'Aube, Paris, 2007.
[155] En ce sens, A. CAUDERON, P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, A la recherche de variétés locales de plantes cultivées, op. cit.
[156] Nous emploierons le terme directives semences pour parler de toutes les directives relatives aux semences : 66/401, 66/402, 2002/53, 2002/54, 2002/55, 2002/56, 2002/57, que nous étudierons en détail le moment venu.
[157] Plusieurs articles de la directive 98/95 introduisent cette définition ou une définition équivalente dans les différentes directives de semences. Directive 98/95/CE du Conseil du 14 décembre 1998 modifiant, quant à la consolidation du marché intérieur aux variétés végétales génétiquement modifiées et aux ressources génétiques

variétés locales à un cadre très restreint et ne concerne que les variétés menacées d'érosion génétique et non toutes les variétés locales qui pourraient présenter un intérêt pour les utilisateurs, notamment pour ceux qui ont des besoins de niches[158].

86. Cette solution est confinée à la conservation *in situ* . A l'inverse de la conservation *ex situ* de variétés qui se fait dans des banques de gènes, elle vise la « conservation des écosystèmes et des habitats naturels et le maintien et la reconstitution de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel et, dans le cas des espèces domestiquées et cultivées, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs » (Article 2 de la Convention de la Diversité Biologique). La traduction pratique de la notion de conservation *in situ* fait débat. Pour certains, la conservation *in situ* doit permettre de préserver la variété locale à l'identique dans son milieu d'origine[159]. Pour d'autres, la conservation *in situ* comprend un travail de conservation à l'identique ainsi que de conservation dynamique dans laquelle la variété évolue dans son milieu[160]. Il ne s'agit pas de contraindre la variété à rester la même, mais de la laisser évoluer avec son environnement.

Cette solution pour les variétés de conservation sera étudiée plus avant et dans le détail[161] car elle entrouvre la porte aux variétés locales, sans remettre en question l'hégémonie des variétés DHS.

(ii) Les « variétés anciennes »

87. Dans de nombreux pays, les variétés locales continuent à être échangées, tantôt en vertu d'une dérogation expresse prévue pour elles (ex. en Suisse), tantôt parce que les

---

des plantes, les directives 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE et 70/458/CEE concernant la commercialisation des semences de betteraves, des semences de plantes fourragères, des semences de céréales, des plants de pommes de terre, des semences de plantes oléagineuses et à fibres et des semences de légumes ainsi que le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOCE L 025/1, 01.02.1999. Par exemple, la directive 98/95 a introduit l'art. 22bis de la directive 66/402 relative aux espèces de céréales Directive 66/402/CEE du Conseil, du 14 juin 1966, concernant la commercialisation des semences de céréales, JOCE P 125/2309, 11.07.1966, dernière version consolidée publiée au JOUE le 10.07.2003.

[158] Alors que les quatre projets de variétés de conservation ont failli être adoptés au printemps 2007, le dossier a été suspendu au niveau de la Commission. Les informations qui circulent laissent penser que la Commission réalise la complexité du système et de la conception juridique inadaptée de « variété de conservation ».

[159] En ce sens, http://www.gnis.fr/index/action/page/id/88/title/Biodiversite_preservation_et_ enrichissement : « Les espèces cultivées, elles, sont maintenues dans le milieu agricole dans lequel elles ont développé leurs caractères distinctifs ».

[160] « Le Cirad inscrit son action dans une perspective où la diversité biologique doit être protégée non pas dans une logique conservationniste étroite (protection absolue), mais dans une conception dynamique alliant la conservation *in situ* par la mise en réserve et l'interaction avec les sociétés locales utilisatrices, et la conservation *ex situ* dans des banques de gènes et des collections ».
http://www.cirad.fr/fr/regard_sur/devdur/pdf/doc_griffon.pdf (page consultée en dernier lieu le 28 avril 2008).

[161] *Cf. infra* n°858. et s.

autorités estiment que la conception de variété DHS est inadaptée et laissent faire ces échanges en l'absence de toute plainte (ex. au Royaume-Uni) [162]. Bien différente est la solution interventionniste française du décret du 26 décembre 1998 qui inaugure la notion de « variété ancienne »[163]. Il confine les variétés potagères de plus de quinze ans à être vendues en très petites quantités, uniquement en France et à des « jardiniers amateurs ». Soumise à des critères DHS relativement flexibles et flous[164], la variété ancienne en contrepartie fait l'objet de restrictions précises et contraignantes.

88. Le législateur et le pouvoir réglementaire encadrent aisément des objets bien identifiés, distincts, homogènes et stables et peinent à s'adapter à des situations floues[165], ce qui explique que le droit se soit structuré autour des variétés commerciales DHS. Pour autant, la définition juridique n'annule pas la réalité des variétés non standardisées qui peuvent avoir leur utilité propre ; mais la définition DHS a eu pour effet de rendre la commercialisation et l'utilisation des variétés locales difficiles, voire impossibles, ce qui nécessiterait une reconnaissance adaptée à leur spécificité. Pour l'instant, étudions comment les catégories juridiques de semences contribuent elles aussi à confiner la semence dans des concepts précis.

C. Les semences

89. Les conséquences de la réduction de la notion de variété DHS sont d'autant plus lourdes que les types de semences sont catégorisés. Une semence n'est plus simplement une graine semée, mais une semence suivie d'un qualificatif qui la situe dans le processus de production : semence destinée à produire d'autres semences ou semence destinée à être commercialisée. L'article 1er alinéa 3 du décret n° 81-605 l'exige : « Lors de la commercialisation de ces produits, les termes "semences" ou "plants" ne peuvent être suivis que des qualificatifs "de base", "certifiés", "commercial", "standard" ou d'un autre qualificatif fixé […] ». Si la semence n'est pas qualifiée et qu'elle n'entre pas dans l'une de ces catégories, sa commercialisation peut être interdite. Pour qu'elle soit autorisée, en principe, la

---

[162] Entretien personnel avec un semencier anglais, juin 2006.

[163] Arrêté du 26 décembre 1997 ouvrant un registre annexe "variétés anciennes pour jardiniers amateurs" au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France (potagères) et instituant un règlement technique d'inscription, JORF du 1er janvier 1998, p. 44.
Le règlement technique homologué par cet arrêté précise toutefois que pour être considérée comme ancienne, une variété doit avoir plus de 15 ans d'âge.

[164] *Cf. infra* n°817. et s.

[165] Les pollutions diffuses en droit de l'environnement sont un exemple classique et fort révélateur de cette difficulté. Par exemple, dans le cas des pollutions diffuses de l'eau, voir R. ROMI, "Rapport d'ouverture du risque de l'équilibrisme en droit des eaux", *Environnement*, juillet 2005, n°7.

semence doit avoir fait l'objet d'une certification et de contrôles effectués sous le contrôle du ministère de l'Agriculture. Ce dernier a cependant délégué cette mission à l'interprofession des semences, le Groupement National Interprofessionnel des Semences (GNIS).

Pour l'instant, contentons-nous de décrire les catégories prévues par le droit et d'expliquer pourquoi ces catégories ont été élaborées. La plus conséquente en nombre est la catégorie des semences certifiables (1°), viennent ensuite les semences standard d'espèces potagères qui ne requièrent pas de certification (2°) ; et enfin les semences commerciales qui ne concernent plus que quelques cas mineurs (3°).

1°) Les semences certifiables

90. La grande majorité des semences de variétés commerciales sont produites en vue d'une certification[166] obligatoire et publique. Elle implique un contrôle pendant leur production mais aussi *a posteriori,* conformément à des règles imposées par des « Règlements techniques de production, de contrôle et de certification », homologués par arrêté ministériel.

Il existe plusieurs catégories de semences certifiables dont les définitions varient selon la directive de commercialisation[167] ou le règlement technique applicable. Chacune qualifie une génération de semences dans la chaîne de la production de semences. Pour simplifier, il existe[168] :

- les « semences de base » : génération d'amont, ces semences sont, en général, produites sous la responsabilité du sélectionneur de la variété selon les règles de sélection conservatrice généralement admises pour la variété. Elles sont destinées à la production de semences certifiées.
- les « semences certifiées » sont celles données par un établissement-producteur de semences à des sous-traitants – les agriculteurs-multiplicateurs - pour qu'ils produisent la dernière génération de semence. Elles sont utilisées pour la commercialisation[169].

---

[166] La certification a pour objet d'attester, par un organisme tiers indépendant, impartial et compétent, la conformité d'un produit ou d'un procédé avec certaines caractéristiques spécifiques qui seront définies, en la matière, par des référentiels normatifs. Pour une étude de son essor et de ses mutations, cf. J.-M. PONTIER, « La certification, outil de la modernité normative », *D.* 1996, chr., p. 355

[167] Directives 66/401, 66/402, 2002/54, 2002/55, 2002/56, 2002/57.

[168] Pour les définitions complètes données pour chaque espèce ou groupe d'espèces et les références exactes de chaque article et texte, voir le lexique en annexe n°41.

[169] Ces semences sont produites à partir des semences de base, mais elles peuvent aussi, selon l'espèce ou le groupe d'espèces être produites à partir d'autres semences certifiées. Dans ce dernier cas, on parle souvent de semence certifiée de deuxième génération, ou de troisième génération, *etc.*

A cette catégorie de semences certifiables, s'ajoutent d'autres catégories de semences qui sont soumises à des contrôles moins poussés soit parce que des contrôles pointus ne sont pas nécessaires, soit parce que leur coût serait prohibitif.

2°) Les « semences standard » d'espèces potagères

91. Les semences potagères peuvent, selon l'espèce, être produites en vue d'une certification et/ou être produites en tant que semence standard[170]. A la différence des semences certifiables (« semences de base » ou « semences certifiées »), les semences standard ne sont soumises qu'à un contrôle officiel *a posteriori*. Ce contrôle vérifie que les semences répondent à des critères précis[171].

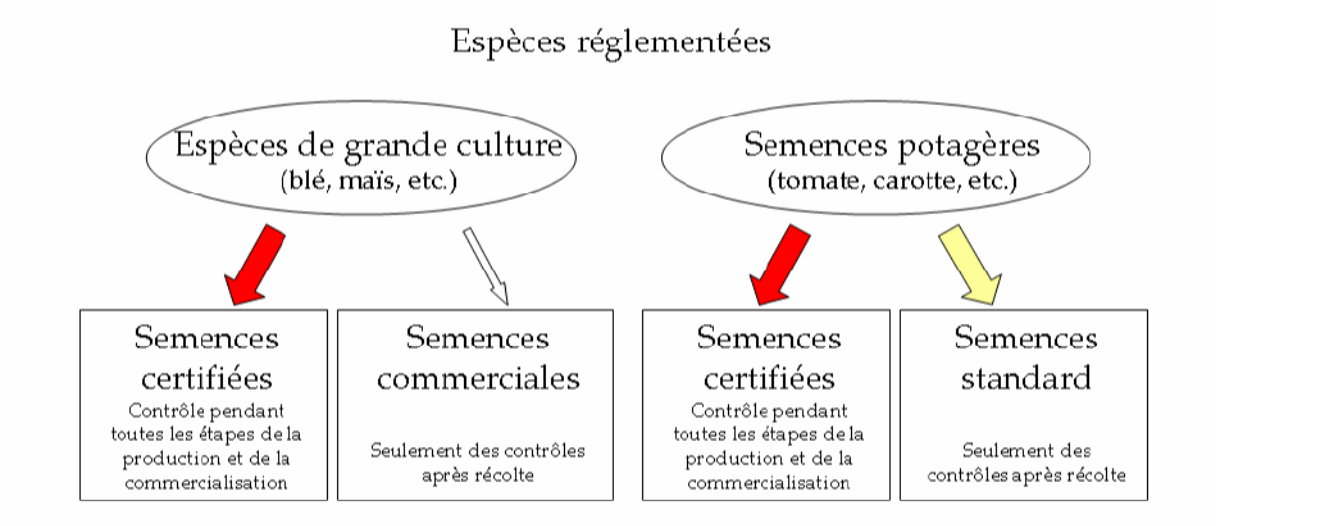
3°) Les « semences commerciales »

92. Devant la difficulté déjà évoquée de travailler uniquement avec des variétés bien identifiées, les droits communautaire et français prévoient une catégorie spéciale dite « semences commerciales » pour permettre la commercialisation de lots de semences qui ne représentent pas une variété unique mais plusieurs variétés[172]. Il s'agit d'autoriser la commercialisation de semences alors qu'il n'existe pas toujours de genre ou d'espèce de plantes fourragères qui peuvent satisfaire les critères DHS ou qui ne les satisfont pas encore[173]. Cette catégorie de « semences commerciales » existe pour les semences d'espèces fourragères[174], tout comme les semences d'espèces oléagineuses et à fibres[175]. La définition technique donnée dans les deux cas est identique[176].

---

[170] Pour déterminer si une semence doit être certifiée ou peut-être simplement standard, voir annexe n°20.
[171] Au niveau communautaire, c'est la Directive 2002/55, art. 2.1. qui précise ces critères repris en droit français.
[172] Il faut bien faire la distinction entre variété commerciale, un terme que nous employons dans le cadre de cette thèse, et le terme « semence commerciale » qui est un terme utilisé en droit communautaire et droit français.
[173] En ce sens, le dixième considérant de la directive 66/401 relative aux espèces fourragères introduit le raisonnement derrière la création de la catégorie des « semences commerciales » : Le dixième considérant de la directive 66/401 relative aux espèces fourragères introduit le raisonnement derrière la création de la catégorie des « semences commerciales ». Directive 66/401/CEE du Conseil, du 14 juin 1966, concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères, JOCE P 125/2298, 11.07.1966, dernière version consolidée publiée au JOUE le 11.05.2004. (Il est important de souligner que toutes les versions consolidées des directives n'engagent pas la responsabilité des institutions ; elles n'ont qu'une valeur d'information).
[174] *Ibid*.
[175] Art. 2.1.j de la directive 2002/57.
[176] Elles nous disent que les semences commerciales sont des semences :
- « qui possèdent l'identité de l'espèce ;
- qui répondent, sous réserve des dispositions de l'art. 4 sous b), aux conditions prévues à l'annexe II pour les semences commerciales et pour lesquelles il a été constaté, lors d'un examen officiel ou lors d'un examen effectué sous contrôle officiel, que les conditions énoncées aux points a) et b) ont été respectées ».
Art. 2.D., Directive 66/401/CEE du Conseil, du 14 juin 1966, concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères, JOCE P 125/2298, 11.07.1966, dernière version consolidée publiée au JOUE le 11.05.2004.

93. Le contrôle de ces semences est exercé à tous les stades de la production : du conditionnement et du transport à la commercialisation. Il est également exercé sur les lots importés. Comme pour les semences standard, il n'y a pas de contrôle des cultures, c'est-à-dire de contrôles dans les champs lors de la production de la semence.



D. Les événements de transformation génétiquement modifiés

94. Les événements de transformation sont un exemple de spécialisation du produit par une spécialisation de la technique et des acteurs économiques. La part croissante du génie génétique dans les méthodes de sélection végétale a fortement bouleversé la filière semence dans son organisation, ses acteurs et son modèle économique. En ouvrant la voie à un nouveau niveau de définition des produits et de leur industrialisation, le génie génétique permet l'exploitation de micro-organismes, de cellules animales et végétales et de leurs constituants dans le but de produire des biens et des services[177].

95. Sans nous attarder sur les questions de brevetabilité du vivant, il faut comprendre qu'un fragment d'ADN peut être introduit dans une cellule si on dispose du vecteur capable de le transférer. En langage courant, l'« événement de transformation » est utilisé pour désigner la construction qui en résulte : il peut s'agir d'une ou plusieurs modifications génétiques individuelles du génome. Pour autant, ce terme n'est pas employé dans les directives relatives à la dissémination d'organismes génétiquement modifiés qui emploient de

[177] Dictionnaire Permanent Bioéthique et Biotechnologique, *Brevetabilité du vivant*, p.240.

le terme de « modification génétique »[178]. Il n'est pas non plus employé dans la directive relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques qui emploie le terme « une matière biologique isolée »[179].

96. L'événement de transformation peut comprendre un ou plusieurs gènes d'intérêt destinés à produire une ou plusieurs protéines responsables d'un caractère intéressant, telles qu'une protéine toxique pour un ravageur. Il peut éventuellement comprendre un gène marqueur, induisant, par exemple, la résistance à un antibiotique comme l'ampicilline. On dira, par exemple, que le MON810[180] est le nom d'un événement de transformation dont la mise sur le marché a été autorisée en France en 1998[181]. Cet événement de transformation est lui-même présent dans plus d'une soixantaine de variétés dites « variétés OGM », telles que la variété Tyrexx[182], librement commercialisables dans l'Union européenne sauf dérogation spécifique.

97. La précision croissante des techniques et des connaissances scientifiques influe au niveau juridique qui doit encadrer la semence non plus seulement en tant que seule graine, mais aussi en fonction de son espèce, sa variété, son type et son « contenu ». Chaque niveau

---

[178] Par exemple, voir l'art. 2.a. de la Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, JOCE L 106/1, 17.04.2001.

[179] L'article 3.2 énonce : « Une matiere biologique isolée de son environnement naturel ou produite à l'aide d'un procédé technique peut être l'objet d'une invention, même lorsqu'elle préexistait à l'état naturel ».
Directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, JOCE L 213/13, 30.07.1998.

[180] Il vise à conférer une résistance à la pyrale du maïs, insecte qui porte préjudice aux récoltes de maïs.

[181] Arrêté du 3 août 1998 relatif à la commercialisation de maïs transgénique (Zea mays LT 25 et Mon 810), JORF du 5 août 1998, p. 11985.
Deux arrêtés du mois de février 2008 suspendent la mise en culture de maïs contenant le MON810 qui avait été autorisée par l'arrêté de 1998 et ce jusqu'à ce qu'il ait été statué sur la demande de renouvellement de l'autorisation de mise sur le marché de cet organisme. Arrêté du 7 février 2008 suspendant la mise en culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (Zea mays L. lignée MON 810), JORF du 9 février 2008, Arrêté du 13 février 2008 modifiant l'arrêté du 7 février 2008 suspendant la mise en culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (Zea mays L. lignée MON 810), JORF du 19 février 2008.
Le premier arrêté de février 2008 interdisait la mise en culture en vue d'une mise sur le marché de la récolte (vente du grain ou du fourrage), le deuxième vient supprimer les mots « mise sur le marché » afin que la mise en culture par un agriculteur pour nourrir ses animaux (alimentation animale) soit aussi prise en compte par cet arrêté de suspension. En effet, un agriculteur qui sème des semences pour récolter du fourrage pour produire de l'alimentation de son bétail n'effectue pas de mise sur le marché de sa récolte. Il est donc logique que la suspension vise aussi la mise en culture pour la production de récoltes qui ne sont pas mises sur le marché.
L'Association des Producteurs de Maïs (AGPM) a déposé une requête en demande de suspension de ces deux arrêtés. Le Conseil d'Etat a rejeté la requête le 19 mars 2008. C.E., 19 mars 2008, *Association générale des producteurs de maïs et autres*, ordonnance du juge des référés, n°s 313547,313549,313606,313615,313617, 313619,313621,313623,313625,313684, inédit, disponible en ligne sur www.conseil-etat.fr.

[182] En ce sens, Common catalogue of varieties of agricultural plant species — 26th complete edition, JOUE C 304A Volume 50, 15 December 2007**.** "ZEA MAYS L. - MAIZE" p. 370 et s., http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=O *:* :2007:304 :SO :E :HTML.
Les nom de variétés accompagnés par le numéro « (34) » dans la colonne de droite sont des « variétés OGM ».

de précision a son importance. Pour l'espèce il s'agit principalement de comprendre la distinction entre les modes de production. Pour la variété il s'agit de comprendre l'enjeu de la définition de la structure génétique. Tandis que pour la semence, c'est le rôle des catégories dans la standardisation de ce produit qui importe. Enfin, pour les évènements de transformation il faut distinguer son régime d'autorisation de mise sur le marché de celui des variétés végétales.

98. La complexité de ce produit est encore renforcée par la segmentation de la filière et la spécialisation des acteurs économiques : à chacune des étapes de sélection, production, distribution et utilisation, le régime juridique applicable à la semence ne sera pas le même. Il est de ce fait nécessaire d'étudier les différentes catégories d'acteurs du modèle économique dominant.

§2. Une spécialisation des acteurs économiques

99. Si, au 19e siècle, une majorité d'agriculteurs sélectionnaient et/ou produisaient leurs propres semences, ou les achetaient auprès d'agriculteurs voisins, au 20e siècle, la filière semencière connaît la formation de corps de métiers spécialisés complémentaires que nous appellerons « catégories professionnelles » . Elles s'inscrivent dans la logique du circuit long professionnel. Cette segmentation visait une optimisation du travail selon un modèle fordiste de division des tâches de production mise en lumière pour ce qui concerne la sélection de variétés végétales par C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE[183]. En est issue une sélection et une production de variétés à haut rendement sans précédent, mais cette spécialisation a aussi eu pour conséquence de cantonner les agriculteurs au rôle d'agriculteur-utilisateur, simple acheteur de semences[184].

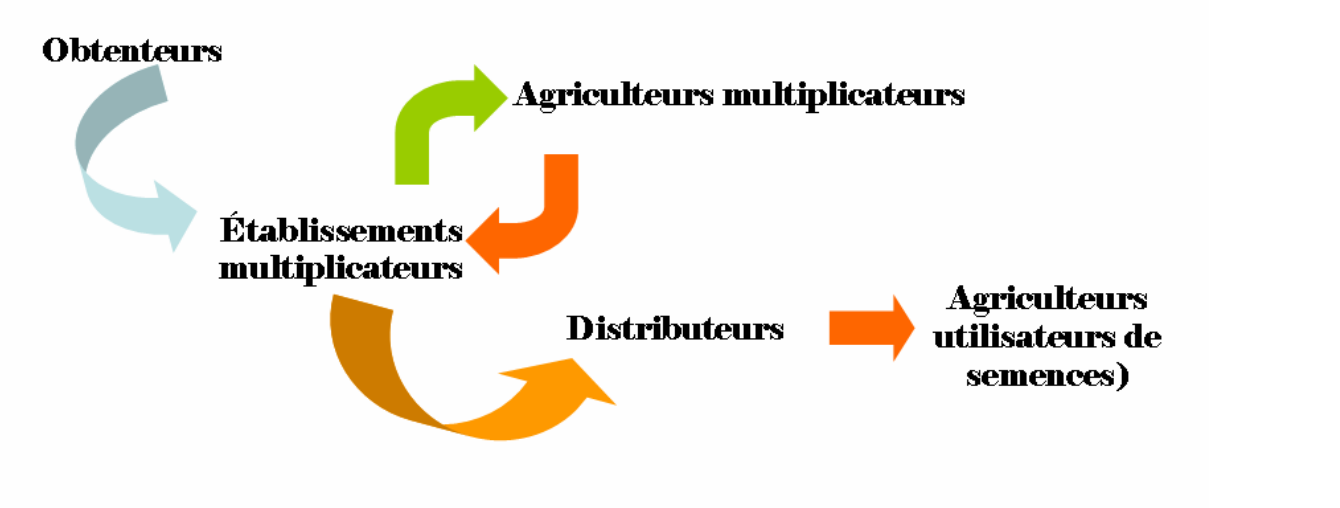
100. En amont, les personnes physiques ou morales sélectionnent des variétés (ci-après nous emploierons le terme générique de « sélectionneur ») (A). Plus loin dans la chaîne, et plus nombreux, sont les différents acteurs de la production de semences : nous emploierons

---

[183] C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE font le parallèle entre les théories du fordisme et la segmentation de la filière semence et qualifient l'avènement de la division du travail et d'une spécialisation des tâches que revendiquent les acteurs du CLP de « logique fordiste » ou encore « d'ordre industriel fordiste ». C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE, "Vers une génétique de pair à pair ? L'émergence de la sélection participative", in *Des sciences citoyennes ?*, F. CHARVOLIN, et al., Editeur de l'Aube, Paris, 2007.

[184] Pour C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE, cette logique fordiste a pour conséquence que « les agriculteurs français perdent alors les fonctions d'innovation et de conservation pour n'être que producteurs, dans le cadre d'un compromis plus large où les mieux dotés et les plus entreprenants d'entre eux accèdent à des revenus et des responsabilités professionnelles plus élevées ». *Ibid*.
Nous ajouterons que les agriculteurs français ont aussi perdu leurs fonctions de producteurs autonomes et de distributeurs de semences.

le terme de « producteurs de semence » pour qualifier l'ensemble de ces acteurs (B). Ensuite, divers acteurs participent à la vente et à la revente des semences, nous les qualifierons de manière générale de « distributeurs » (C). Tous ces « acteurs » travaillent pour fournir des semences à des « utilisateurs de semences » qui sont en grande partie des agriculteurs, mais pas uniquement (D).



A. Les acteurs de la sélection de variétés végétales

101. Le terme de « sélectionneur » qualifie de manière générale toute personne qui sélectionne des variétés. Pourtant le terme d' « obtenteur » est beaucoup plus employé aujourd'hui. Ce glissement du mot « sélectionneur » au mot « obtenteur » est significatif du cloisonnement de la filière. Au sens large, le sélectionneur peut aussi bien inclure des chercheurs que des agriculteurs, tandis que celui d'obtenteur décrit précisément celui qui obtient une variété bien déterminée et fixée, une variété DHS. La spécialisation du terme participe du confinement du métier de sélectionneur aux seuls spécialistes « professionnels » de l'obtention[185], ceux qui obtiennent une nouvelle variété qui satisfait les critères de DHS. Le terme est symbolique de l'évolution du métier de la sélection qui s'est concentrée sur la recherche formelle[186]. La particularité du terme d'obtenteur fige ainsi le métier de

[185] Plus généralement, toute la recherche sur le vivant fait l'objet d'une professionnalisation et d'une industrialisation. Voir en ce sens, F. BELLIVIER et C. NOIVILLE, *Contrats et vivant*, LGDJ, 2006, p. 54.

[186] Il en va de même de la conception des juristes de ce métier. Dans sa thèse T. BOUVET explique qu'il y a deux types de chercheurs :
- « les obtenteurs traditionnels : à partir d'une collection d'individus donnée l'obtenteur va « créer de nouveau » en effectuant des hybridations artificielles et en provoquant des recombinaisons génétiques ».
- et les généticiens : à l'inverse des obtenteurs traditionnels, l'industrie des biotechnologies se caractérise par une grande diversité de discplines scientifiques concernées et des directions de progrès potentiel ». Ces derniers sont pour lui de « véritables chimistes. Il travaillent à partir d'un gène donné qu'ils cherchent à introduire dans une

sélectionneur dans l'idée qu'une sélection se fait en vue d'obtenir une variété DHS. C'est pourquoi nous distinguerons les deux termes tout au long de cette thèse. Nous n'emploierons le terme « obtenteur » que lorsque nous faisons référence aux acteurs qui sélectionnent dans le cadre du circuit long professionnel. Nous emploierons le terme "sélectionneur » lorsque nous nous référerons à des acteurs qui dépassent ce seul cadre. Etudions tout d'abord les « obtenteurs de variétés commerciales » (1°) avant de découvrir la diversité des acteurs qui participent à une nouvelle forme de sélection : la sélection participative (2°).

1°) Les obtenteurs de variétés commerciales

102. La notion d'obtenteur s'inscrit seulement dans la logique du droit d'obtention végétale car la réglementation des semences n'emploie jamais ce terme[187]. L'article 1.iv) de la Convention UPOV de 1991 le définit comme « la personne qui a créé ou qui a découvert et mis au point une variété […] »[188]. Il est celui qui sélectionne des variétés nouvelles.

103. Après la longévité de maisons prestigieuses telles que Vilmorin-Andrieux créée en 1774, Tézier (1785), ou encore Clause (1796)[189], aujourd'hui, leur nombre est en baisse constante[190]. Il n'existait plus que 71 obtenteurs officiellement en juillet 2007[191], nombre qui inclut des entreprises telles que Limagrain, 3e entreprise au niveau mondial, ou familiales telles que les Etablissements Desprez avec 360 employés dont 170 sont engagés dans des

---

plante pour lui conférer une qualité particulière ». T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, Université de Versailles, 9 mars 2000, p. 60 et 61.

[187] Il est intéressant de noter que sous l'impulsion des obtenteurs français, les obtenteurs se sont organisés en association internationale dès 1925 pour promouvoir l'idée d'un droit de propriété intellectuelle pour protéger leurs créations et constituent depuis une formation très importante sur la scène de la sélection variétale. Il s'agissait de l'Association Internationale des Sélectionneurs pour la Protection des Obtentions Végétales (ASSINSEL). Cette association qui a œuvré pour la création du droit d'obtention végétale et pour son adoption dans de nombreux pays a cependant perdu sa spécificité quand elle a fusionné avec la Fédération Internationale des Semenciers (FIS) pour créer l'International Seed Federation en mai 2002. Au sein de l'ISF se retrouvent désormais les promoteurs de l'obtention végétale et ceux du brevet (Monsanto, Syngenta, *etc.*).

[188] Union internationale pour la protection des obtentions végétales, Convention internationale pour la protection des obtentions végétales révisée à Genève le 10 novembre 1972, le 23 octobre 1978 et le 19 mars 1991.

[189] C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[190] En 2003 il y avait encore 89 entreprises selon les chiffres officiels du GNIS. En 2005, il n'y avait plus que 74 obtenteurs en France dont 24 obtenteurs horticoles, soit seulement 50 obtenteurs d'espèces de grande culture et de légumes.

[191] Au mois de juin 2007, les résultats de la dernière enquête du GNIS auprès des différents acteurs de la filière a révélé que le nombre d'obtenteurs était de 64. Chiffre affiché dans un premier temps sur le site du GNIS dans un communiqué que nous avons consulté le mercredi 11 juillet (CLAVEL K., "Conservation de la biodiversité cultivée : qui fait quoi ?" GNIS, 15 juin 2007). Or, suite à notre rendez-vous au GNIS, et à notre étonnement face à cette baisse subite alors qu'il y a eu peu de fusions-acquisitions dans le secteur, le chiffre de ce communiqué a été modifié. Le communiqué de presse indique désormais qu'il y a 71 obtenteurs en France (Une version imprimée de ces deux pages est disponible auprès de l'auteur).

travaux de recherche-développement[192] ou encore l'Institut National de Recherche Agronomique (INRA)[193].

104. Les principaux obtenteurs bénéficient d'une double source de revenus qui les met à l'abri d'une situation de dépendance économique. Ils produisent eux-mêmes leurs propres variétés et vendent aussi des licences[194]. Les petits obtenteurs n'ont généralement pas la capacité de produire les semences de leurs variétés en quantités suffisantes et ils dépendent des producteurs de semences pour les produire. Il leur est difficile de faire face à la concentration de plus en plus marquante des métiers de la sélection dans les mains d'un petit nombre d'obtenteurs, et de refuser les offres de rachat[195]. Enfin, les petits obtenteurs ne parviennent pas à combler leur manque à gagner dû à la « semence de ferme ». En effet, les agriculteurs produisant de la semence de ferme à partir de variétés protégées, sans leur payer de redevances (ou « royalties ») nuisent à la viabilité économique de ces entreprises.

105. La baisse constante du nombre d'obtenteurs influe sur les stratégies des entreprises qui se concentrent sur un nombre moindre de variétés produites en grandes quantités. Cela signifie une perte de diversité et, inévitablement, peu de volonté de satisfaire les marchés de niche, puisque le revenu du marché principal suffit et qu'il est moins difficile de satisfaire des marchés de masse que des marchés de niche. Ces effets de concentration et de segmentation du marché ont conduit à la naissance d'une pratique nouvelle, mais très minoritaire : la sélection participative.

2°) La sélection participative et la reconsidération du rôle des agriculteurs

106. Le constat est simple et expliqué par D. DESCLAUX : à la « diversité de situations, le secteur semencier privé ne peut répondre seul pour des raisons économiques et

---

[192] T. JOLY, "Florimond Desprez : Sélectionneur depuis cinq générations", *L'Information Agricole*, juin 2003, pp. 22-23.

[193] L'INRA a privilégié une collaboration avec les coopératives après la Deuxième Guerre Mondiale. La première variété de maïs hybride créée par l'INRA a été distribuée par la coopérative UNCAC (Union nationale des coopératives agricoles de céréales). J. GRALL et B. R. LÉVY, *La guerre des semences : quelles moissons, quelles sociétés?*, Fayard, 1985, p. 134.

[194] Par exemple, l'entreprise Desprez, dont le chiffre d'affaire global pour 2002 était de 65 millions d'euros. Une partie de ce revenu résultait des seuls contrats de licence dans 35 pays, soit 15 millions d'euros. T. JOLY, "Florimond Desprez : Sélectionneur depuis cinq générations", *L'Information Agricole*, juin 2003, pp. 22-23. Cette entreprise crée des dizaines de variétés chaque année, dont, par an, environ 25 à 40 nouvelles variétés inscrites dans le monde et 10 à 15 en France.

[195] Selon Philippe Gracien, le directeur du GNIS, « ces vingt dernières années ont été marquées par les concentrations et l'arrivée de nouvelles multinationales. Un double phénomène favorisé par l'envolée des coûts de recherche liés aux biotechnologies qui ne peuvent être amortis que par des sociétés de grande taille travaillant de larges marchés. Dans ce contexte, les petites entreprises indépendantes n'ont d'autre choix que de passer des accords avec des partenaires privés ou la recherche publique ». *Ibid.*

institutionnelles, techniques et conceptuelles : économiques, car le coût des programmes de sélection et les objectifs commerciaux de diffusion incitent à développer des cultivars à large adaptation »[196]. Selon l'auteur, « le sélectionneur travaille « de plus en plus fréquemment en relative autarcie dans sa station expérimentale [et] encourt le risque de ne plus avoir accès aux critères intéressant l'agriculteur et de perdre ainsi sa nécessaire capacité d'anticipation » [197]. D'où une défaillance du marché due à une offre homogène face à la diversité de la demande.

Pour faire face à cette défaillance, des chercheurs travaillent depuis les années 1980 sur des « démarches participatives »[198]. Il s'agit d'une « sélection participative »[199] qui implique les agriculteurs en amont du processus de la sélection et ne les considère plus seulement comme les utilisateurs d'un produit conçu par des chercheurs[200]. Cette sélection participative offre plusieurs avantages lorsqu'il s'agit de trouver des produits adaptés à des besoins de niches auxquels le circuit long professionnel ne répond pas. C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE en font état dans un article[201]. L'implication des agriculteurs dans cette sélection signifie un coût plus faible, qui permet d'accroître le nombre des essais et « d'atteindre une très grande puissance statistique, qui compense le caractère moins contrôlé des essais chez les agriculteurs »[202]. Ce coût moindre et l'implication des agriculteurs permettent aussi « de conduire dans un même programme une multitude d'innovations répondant aux besoins variés d'agriculteurs dans différentes zones, un modèle d'innovation « sur mesure » selon une logique d'économie de variété »[203].

107. En France, aujourd'hui, plusieurs projets de sélection participative autour du blé tendre, blé dur, du chou et du maïs[204], impliquent chercheurs et agriculteurs pour sélectionner

---

[196] Elle poursuit et dit « les possibilités d'inscription variétale pour des environnements ou des critères spécifiques sont limitées ; techniques, car liées à la difficulté de compréhension et capture des interactions [génome et l'environnement] ; et conceptuelles, car le développement de technologies orientées-produit ignore le contexte dans lequel les produits et technologies seront appliqués ». D. DESCLAUX, "Sélection participative : spécificités et enjeux pour des agricultures paysannes et durables", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, p. 119. Elle s'appuie notamment sur des travaux de AMEKINDERS et ELINGS.

[197] *Ibid.* Elle s'appuie notamment sur des travaux de MORRIS et BELLON.

[198] En ce sens, C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE, "Vers une génétique de pair à pair ?, *op. cit.*

[199] « Plant Participatory Breeding », en anglais.

[200] Il s'agit « de repenser la division stricte du travail qui a conduit à considérer le sélectionneur comme un créateur de variétés et l'agriculteur comme un simple utilisateur (Lammerts van Bueren, 2002) » cité par D. DESCLAUX et Y. CHIFFOLEAU, "Participatory plant breedin*:* the best way to breed for sustainable agriculture?" *International Journal of Agricultural Sustainability*, 2006, 4, n° 2.

[201] C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE, "Vers une génétique de pair à pair ?, *op. cit*.

[202] *Ibid*.

[203] *Ibid*. Les auteurs expliquent que dans des programmes de sélection participative « au Pérou, les paysans ne distinguent pas moins de 39 caractères de la pomme de terre comme critères potentiels de sélection. On compte alors sur la sélection participative pour dépasser les limites d'une amélioration classique qui ne ciblait que quelques critères ».

[204]*Ibid*, V. CHABLE et J.-F. BERTHELLOT, "La sélection participative en France : présentation des expériences en cours pour les agricultures biologiques et paysannes", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*,

des variétés à faibles intrants, tous s'inscrivant dans une logique d'une plus grande indépendance de l'agriculteur et, pour certains, d'une meilleure prise en compte de la protection de l'environnement et de la santé humaine[205].

108. Le Réseau Semences Paysannes s'inscrit dans cette démarche de sélection participative. Ce réseau regroupe des agriculteurs, le plus souvent en agriculture biologique qui, en l'absence de variétés de semences répondant à leurs besoins, ont entrepris de trouver des solutions. Ils sélectionnent, seuls ou en collaboration avec la recherche publique, des variétés nouvelles qui ne sont pas obligatoirement DHS. Ils cherchent aussi à utiliser de nouveau des variétés locales oubliées.

Il « regroupe des associations et des syndicats de professionnels ou d'amateurs, travaillant en agriculture biologique ou conventionnelle, décidés à coordonner leurs efforts pour conserver et développer la biodiversité cultivée dans les champs » [206]. Ils travaillent en collaboration avec des chercheurs en vue de sélectionner des variétés adaptées à leurs besoins, variétés dont aucun droit de propriété intellectuelle ne freine l'utilisation. Cette démarche vise à mieux maîtriser toutes les étapes de la filière, en offrant non seulement une plus grande indépendance aux agriculteurs dans leur choix de variétés selon leurs besoins, mais aussi la liberté de produire cette variété et de la ressemer.

B. Les acteurs de la production de semences

109. L'étape de la production de semences se situe en aval de la sélection de variétés mais est fortement liée à celle-ci. Il s'agit d'une étape clé pour la fourniture de semences dans le circuit long professionnel, car c'est à ce stade que la variété est multipliée en quantités de semences suffisantes pour être commercialisées aux agriculteurs. Alors que la production de semences était autrefois effectuée par les agriculteurs eux-mêmes, soit pour leurs propres besoins, soit en vue de la vente à d'autres agriculteurs, l'étape de la production au sein du circuit long professionnel est réservée à des catégories d'acteurs bien précises. Les agriculteurs en autoproduction sont devenus les premiers concurrents des producteurs de semences. La spécialisation des métiers de la production permet officiellement de garantir des

---

octobre 2006, n° 30, D. DESCLAUX et Y. CHIFFOLEAU, "Participatory plant breedin *:* the best way to breed for sustainable agriculture?" *International Journal of Agricultural Sustainability*, 2006, 4, n° 2.

[205] D. DESCLAUX et Y. CHIFFOLEAU, "Participatory plant breedin*, op. cit.* « Sélectionner pour l'adaptation locale ou spécifique serait une stratégie plus durable que sélectionner des cultivars qui ne peuvent exprimer leur supériorité qu'à des hauts niveaux d'intrants ».

[206] G. KASTLER, "Le Réseau semences paysannes", in *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, L. BÉRARD, et al., Cirad, Iddri, INRA, 2005.

caractéristiques déterminées par des règlements techniques ; mais elle a pour effet de réserver cette étape aux seuls acteurs officiellement admis[207]. Cette professionnalisation s'est organisée autour de deux catégories professionnelles : la production, effectuée par des « établissements-producteurs » (1°) qui travaillent avec des agriculteurs sous-traitants appelés « agriculteurs-multiplicateurs » (2°).

1°) Les établissements-producteurs

110. En l'absence de définition juridique générale de l'établissement-producteur[208], nous qualifierons ainsi toute personne morale ou physique qui organise la production de semences en vue de leur commercialisation. Il en existe 243 en France parmi lesquels les coopératives tiennent une place importante.[209].

Trois cas de figure de production existent : soit il s'agit de la production d'une variété créée par la même entreprise (a), soit d'une production sous licence (b), soit il s'agit d'une variété du domaine public que toute entreprise peut produire (c).

a) Les obtenteurs-producteurs de semences

111. Des entreprises comme Limagrain ou Monsanto produisent une partie des variétés qu'elles créent. Elles sont maîtresses du choix des variétés qu'elles produiront ou feront produire. Cela n'empêche pas certaines très petites entreprises d'être à la fois obtenteurs et établissements-producteurs de semence, mais il s'agit souvent d'entreprises spécialisées dans des marchés de niche[210].

---

[207] Pour une analyse des différentes conditions imposées, se référer à l'annexe n°15.

[208] Quelques définitions dans des textes spécifiques sont données en droit français. Il s'agit d'une « personne physique ou morale effectuant la production ou la multiplication sous contrat de semences fourragères en vue de leur mise au commerce » (Annexe IV, art. 1°, Arrêté du 19 juillet 1976 portant homologation d'un règlement relatif à l'inscription dans une catégorie professionnelle des ressortissants de la section Semences fourragères du groupement national interprofessionnel des semences, JORF du 1er août 1976, p. 4695.) ; ou encore une « personne physique ou morale qui souscrit des contrats de multiplication avec des agriculteurs ou déclare ses propres ensemencements en vue de livrer des semences certifiées de première ou de seconde reproduction (R1 et R2) ou de seconde reproduction seulement (R2), suivant la catégorie professionnelle dans laquelle il a été classé » (Art. 1er, Décret n°67-89 du 20 janvier 1967 portant réglementation du commerce des semences de céréales, JORF 1er février 1967, p. 1167.).

[209] En 1985, les auteurs de « La Guerre des Semences » racontent que « les coopératives agricoles produisent aujourd'hui les deux tiers des semences de céréales à paille [alors qu'en 1946, elles n'en produisaient que 10%]. Un des groupes, France-Maïs, domine le marché des semences de maïs ; un autre, l'UNCAC (Union nationale des coopératives agricoles de céréales), produit le tiers des semences, toutes espèces confondues ». J. GRALL et B. R. LÉVY, *La guerre des semences : quelles moissons, quelles sociétés?*, Fayard, 1985, p. 134. Le GNIS dit aussi que les coopératives sont en nombre très important sans pour autant avancer de décompte précis.

[210] C'est le cas par exemple, d'un obtenteur-producteur de millet en France.

b) La production sous licence

112. De nombreux établissements-producteurs ne sont pas obtenteurs et obtiennent des licences auprès des obtenteurs – petits ou grands – pour produire les semences en vue de leur commercialisation. Ainsi, un établissement-producteur voulant produire une variété de pomme de terre sélectionnée par un obtenteur néerlandais, obtiendra une licence de ce dernier pour produire la variété en France. Cette licence pourra être exclusive, en ce sens que le titulaire ne concèdera pas une autre licence à un tiers pour le territoire français[211], mais elle ne permettra pas à son licencié d'interdire toute importation de semences de cette variété d'un autre Etat membre, conformément à la jurisprudence de la CJCE[212].

c) La production de variétés du domaine public dans le cadre du circuit long professionnel

113. N'importe quel établissement-producteur peut produire des variétés du domaine public. L'établissement-producteur dispose de la liberté de produire la variété sans avoir à se soucier de questions de licence. Pourtant, peu d'entre eux le font pour deux raisons : d'une part, tout autre établissement-producteur pourrait la produire et donc le concurrencer ; d'autre part, les agriculteurs aussi peuvent librement reproduire la semence. L'établissement-producteur ne dispose donc pas de monopole sur la production et peut se voir concurrencé aussi bien par d'autres établissements-producteurs que par des agriculteurs. Puisque le métier d'établissement-producteur est contraignant et régi par des règles imposées et étroitement contrôlées, ils ont intérêt à produire des variétés pour les marchés captifs du circuit long professionnel. Il en résulte que le domaine public des variétés végétales est peu exploité[213].

2°) Les agriculteurs-multiplicateurs, des sous-traitants indispensables

---

[211] En ce sens, le point 53 de l'arrêt Nungesser définissant la « licence ouverte » : « Il s'agit d'une licence ou concession exclusive d'exclusivité dite ouverte, ou l'exclusivité de la licence ne vise que le rapport contractuel entre le titulaire du droit et le licencié, en ce sens que le titulaire s'engage seulement à ne pas octroyer d'autres licences pour le même espace territorial et à ne pas faire lui-même concurrence au licencié sur ce territoire ». Cette licence ouverte est compatible avec le Traité de la Communauté européenne (ex-art. 85§1, art.81§1) selon le point 58. CJCE, 8 juin 1982, *Nungesser / Commission*, Affaire C-258/78, Rec.1982.

[212] Les importations parallèles d'un autre Etat membre sont possibles. En ce sens, la suite du point 53 définissant la licence exclusive : « […] il s'agit d'une licence ou concession exclusive à protection territoriale absolue, par laquelle les parties au contrat se proposent d'éliminer, pour les produits et le territoire en question, toute concurrence de la part de tiers, tels que les importateurs parallèles ou les licenciés pour d'autres territoires ». Ce contrat ne peut, en l'espèce, faire l'objet d'une dérogation au titre de l'article 81§3 du Traité de la Communauté européenne (ex. 85 §3) (point 78). *Ibid.*

[213] Ce point sera développé, *cf. infra* n° 713. et s. et n°815. et s.

114. Si l'« établissement-producteur » gère lui-même la multiplication de la semence, il doit faire appel à une forme de sous-traitance pour la ou les dernières générations de semences qui seront commercialisées aux utilisateurs de semences. En effet, cette multiplication nécessite des surfaces importantes en raison des quantités de semences à produire mais aussi des surfaces dans différentes localités pour éviter, par exemple, les pollinisations non désirées.

Ce travail de sous-traitance – de multiplication de semences – est effectué sous contrat par des agriculteurs-multiplicateurs de semences[214]. Ce sont des agriculteurs qui multiplient les semences d'une variété sur leurs parcelles à partir de semences de base[215] en vue de leur commercialisation[216]. Le plus souvent, les établissements-producteurs travaillent avec un réseau d'agriculteurs-multiplicateurs. Parfois, ils travaillent avec une ou plusieurs coopératives qui ont elles-mêmes organisé un réseau d'agriculteurs-multiplicateurs parmi leurs membres[217]. C'est le cas de la Coopérative le Dauphinois qui joue un rôle d'intermédiaire entre des grandes entreprises comme Monsanto et Limagrain, et les agriculteurs-multiplicateurs et ce, au profit des agriculteurs-multiplicateurs, qui n'ont pas à négocier directement avec ces entreprises[218].

115. Selon le contrat, l'agriculteur-multiplicateur doit semer, récolter et/ou stocker les semences[219]. Ce métier, plus technique que ne le sont les récoltes classiques, demande plus d'attention tout au long de la croissance des récoltes. Les agriculteurs-multiplicateurs doivent se plier aux très nombreuses règles techniques comme, par exemple, arracher dans les champs toutes les variétés ou les espèces non désirées. Ce travail supplémentaire est compensé par un prix à l'hectare ou au quintal plus élevé que pour des produits de consommation. Ce complément de revenu est intéressant pour les agriculteurs mais les établissements-

---

[214] Beaucoup d'agriculteurs-multiplicateurs le sont de père en fils, mais beaucoup de nouveaux agriculteurs-multiplicateurs se sont lancés pour profiter des revenus supérieurs qu'offre la multiplication de semences, comparée aux récoltes de blé. Cependant, ce propos est à nuancer avec l'envolée des prix des céréales depuis l'été 2007. Aussi, ce métier technique est valorisé et contribue à la bonne réputation d'un agriculteur.

[215] *Cf. supra* n°90.

[216] « L'agriculteur multiplicateur est celui à qui le sélectionneur confie le très précieux fruit de son travail pour le multiplier en nombre et le reproduire à l'identique du prototype. D. DATTÉE, *La multiplication agricole des semences : une phase indispensable à la diffusion de l'innovation génétique végétale*, Compte rendu de l'Académie d'Agriculture de France, 23 janvier 2002.

[217] Les agriculteurs multiplicateurs sont aussi organisés au sein de la Fédération Nationale des agriculteurs multiplicateurs de semences (FNAMS). Créée à l'initiative de l'AGPB, elle représente les agriculteurs multiplicateurs auprès du GNIS, de la FNSEA et autres organisations agricoles et du Ministère.

[218] La différence de taille entre les multinationales et les agriculteurs-multiplicateurs amène ces derniers à s'organiser entre eux pour mieux défendre leurs intérêts et les faire prendre en compte.

[219] Certains agriculteurs-multiplicateurs dans le département de l'Isère ne font que semer et assurer l'entretien des plants dans les champs, mais ils n'effectuent pas la récolte elle-même qui est effectuée par un prestataire spécialisé, tandis que le stockage est, lui, effectué par leur coopérative.

producteurs guettent les possibilités de délocalisations pour profiter de prix plus avantageux et aussi de réglementations moins contraignantes[220].

116. Pour défendre leurs intérêts, les agriculteurs-multiplicateurs se sont réunis depuis les années 1960 au sein d'une organisation professionnelle, la Fédération nationale des agriculteurs-multiplicateurs de semences, graines et plants (FNAMS). Elle défend leurs intérêts dans les négociations avec les établissements-producteurs, notamment au sujet des « prix d'arbitrage »[221] de ventes des produits de semences et des « conventions-types » qui régissent leurs relations contractuelles avec les établissements-producteurs[222]. Il faut préciser que la FNAMS ne défend pas les intérêts des agriculteurs-utilisateurs, mais bien ceux des agriculteurs-multiplicateurs. Dans le premier cas, l'agriculteur aimerait, le cas échéant, pouvoir produire et reproduire sa semence à la ferme ; dans le deuxième cas, la quantité de travail des agriculteurs-multiplicateurs dépendra, en grande partie, du nombre des utilisateurs de semences qui rachètent leurs semences de préférence tous les ans. La FNAMS s'inscrit donc dans une logique du circuit long professionnel dans laquelle les agriculteurs-utilisateurs de semences sont des clients annuels. En dépit de la défense de leurs intérêts, le nombre des agriculteurs-multiplicateurs est en diminution en France. Ils sont aujourd'hui un peu plus de 20 000[223], alors qu'ils étaient environ 50 000 à la fin des années 1990[224].

C. Les acteurs de la commercialisation des semences

117. Les distributeurs font l'objet d'une profusion de définitions, car ils regroupent plusieurs activités : les vendeurs, les revendeurs, les importateurs, et les exportateurs[225]. Tous

---

[220] Avec 20300 agriculteurs-multiplicateurs, la France connaît une baisse constante pour plusieurs raisons : d'une part, la plus forte concentration des exploitations agricoles en France ; d'autre part, la concurrence des pays étrangers et notamment des pays de l'Europe centrale et de l'Est qui produisent à un prix inférieur. Cependant, la qualité technique française et l'organisation de la production en France ont encore des atouts et une très bonne réputation qui incitent les établissements-producteurs à ne pas délocaliser toutes leurs productions. Mais cette situation peut changer étant donné que les semences françaises sont chères et que les concurrents réussiront certainement à faire de la semence de bonne qualité, notamment avec le départ de nombreux agriculteurs français vers les pays de l'Est.

[221] Il s'agit d'un prix négocié au sein de l'interprofession pour déterminer le prix du contrat de vente des semences produites par les agriculteurs-multiplicateurs. En effet, lors de la conclusion de ces contrats, le prix est rarement indiqué et n'est déterminé que lors de la livraison de la récolte. Ce mécanismes interroge à plusieurs titres, mais ne rentre pas dans le cadre de cette thèse. Une description et une analyse de ce mécanisme sont toutefois développées à l'annexe n°34 à titre d'information.

[222] Ce point sera développé, *cf. infra* n°644. Voir aussi l'annexe 33.

[223] Voir annexe n°6.

[224] T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, Université de Versailles, 9 mars 2000, p. 70.

[225] Pour une revue plus précise, se reporter à l'annexe n°7.

dépendent de la vente de semences en circuit long. Plus les agriculteurs produisent leur semence, moins il y a de ventes à faire pour les distributeurs.

Selon le GNIS, il y aurait 22 760 points de vente de distributeurs en France. Ce chiffre inclut aussi bien les points de ventes d'une entreprise semencière comme *Limagrain* que les magasins de jardinage, comme *Botanic*. L'un des principaux points de distribution pour les agriculteurs est la coopérative agricole. Les coopératives sont en général le distributeur privilégié des agriculteurs adhérents, notamment pour les semences, et aussi pour les produits phytosanitaires et divers outils et matériel. L'intérêt financier des coopératives est décisif : elles vendent les semences de variétés qui nécessitent des intrants chimiques, qu'elles vendent également. Les agriculteurs achètent généralement ces deux produits à leur coopérative pour bénéficier aussi des conseils, tel un céréalier du Nord Bassin parisien qui traite ses blés une fois par semaine contre la moisissure[226].

D. Les utilisateurs directs et indirects de semences commercialisées

118. L'agriculteur est l'utilisateur de semences privilégié du circuit long professionnel, mais il n'est pas le seul type d'utilisateur de semences (1°). Une deuxième catégorie d'utilisateurs, moins évidente, existe : celle des « utilisateurs indirects », autrement dit les utilisateurs principaux des récoltes issues de ces semences. Ce sont les entreprises de l'industrie agro-alimentaire qui jouent un rôle influent dans la filière semence, dans la détermination des variétés cultivées et les semences utilisées (2°).

1°) Les utilisateurs directs

119. L'utilisateur direct principal de semences agricoles est bien évidemment l'agriculteur. Le terme agriculteur-utilisateur est utilisé pour désigner uniquement les agriculteurs qui achètent des semences au sein du circuit long professionnel. Ils sont son chaînon final, les consommateurs de la semence[227].

120. Un agriculteur achète de la semence pour sa qualité et ses performances mais aussi parce que certaines semences ne sont pas reproductibles, telles que les semences de variétés hybrides ou parce que l'obtenteur détient le droit exclusif de reproduire la semence

[226] Entretien avril 2008 avec un céréalier.
[227] En ce sens, par exemple, T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, Université de Versailles, 9 mars 2000, p. 69. « L'agriculteur est avant tout l'utilisateur des améliorations végétales ».

d'une variété protégée[228]. Aussi, la Politique Agricole Commune (PAC) incite les agriculteurs à acheter des semences en ne subventionnant certaines cultures qu'à condition qu'une certaine quantité de semences certifiées soit utilisée[229].

121. L'agriculteur choisit sa ou ses variétés en fonction de différents critères. Prenons quelques exemples. Certains agriculteurs testent une ou deux nouvelles variétés inscrites au Catalogue officiel sur quelques hectares pour voir si elles sont adaptées aux conditions agro-environnementales de leur exploitation. Le comportement d'une variété peut être très différent de celui des parcelles d'essais[230]. Parfois, plusieurs agriculteurs se partagent le travail des essais de nouvelles variétés, et à la fin de la récolte, mettent en commun leurs observations. D'autres agriculteurs se fient aux conseils des techniciens de leurs coopératives pour déterminer leur choix d'une variété. Il y a aussi le cas des agriculteurs sous contrat avec des entreprises, tels que les brasseurs-malteurs, à qui on impose le choix de la variété, et aussi que la semence soit certifiée ; autrement dit, l'utilisation de semences produites à la ferme par l'agriculteur lui-même lui est interdite[231]. Les contrats de production d'orge pour les brasseurs, par exemple, indiquent souvent la variété qui doit être utilisée ou la liste des variétés parmi

---

[228] *Cf. infra* n°195. La question de l'autoproduction de semences par un agriculteur pour ses propres besoins y est adressée.

[229] Par exemple, des subventions de la PAC sont données pour la production de blé dur seulement si des semences certifiées sont utilisées.
En ce sens, art. 7 du règlement 1973/2004 : « Les États membres fixent, avant le 1er octobre de l'année précédant celle pour laquelle la prime spéciale à la qualité pour le blé dur est octroyée, la quantité minimale de semences, certifiées conformément à la directive 66/402/CEE, à utiliser conformément aux pratiques agricoles courantes dans la zone de production concernée ». Règlement n°1973/2004 de la Commission du 29 octobre 2004 portant modalités d'application du règlement (CE) no 1782/2003 du Conseil en ce qui concerne les régimes d'aide prévus aux titres IV et IV bis dudit règlement et l'utilisation de terres mises en jachère pour la production de matières premières, JOUE L 345/1, 20.11.2004.

[230] En ce sens, par exemple, G. OMNÈS, "Tester les inscriptions récentes", *La France Agricole*, 22 août 2003, p. 45.

[231] C. URVOY, "Contrats de production : les semences de ferme souvent indésirables", *Ibid.* 5 mars 2004, p. 16.
Par exemple, Terres de Gascogne dans le Gers exige l'emploi de semences certifiées pour la totalité des productions sous contrat pour les orges de brasserie, les blés améliorant Galibier et Amélio, les blés tendres panifiables supérieurs (BPS) et pour tous les blés durs. En échange de cette obligation, une prime de 5 à 60 € la tonne est rajoutée. Michel Lucas, inspecteur de la DGCCRF à Angoulême estime que « la coopérative propose des contrats selon un cahier des charges, l'agriculteur est complètement libre d'opter ou pas pour ce contrat, personne n'exige quoi que ce soit ». "Jouer la carte filière ou tracée", *Agrodustribution*, avril 2004, pp. 30-31.
Autre exemple : Soufflet Agriculture recommande aux agriculteurs d'utiliser des semences certifiées, de n'employer que des produits phytosanitaires homologués sur orge de brasserie et d'enregistrer les itinéraires culturaux. A moyen terme, tous les producteurs d'orge et de brasserie devront aussi suivre les préconisations de la charte ITCF/Irtac. L. CAMPARIOL, "Variétés d'orges : peu d'élues sur le marché brassicole", *Semences et Progrès*, avril, mai, juin 2002, pp. 8-18.
Aussi, dans le cas des contrats de production du blé, d'après une enquête du GNIS, « les producteurs, en échange d'une meilleure valorisation de leurs récoltes, acceptent divers engagements : respect de normes physiques des grains (99 % des contrats), de normes qualitatives et technologiques (92 %), utilisation de variétés choisies par les organismes de collecte (88 %), utilisation de semences certifiées fournies par eux (70 %) […] ». AGPB, "Le blé français est produit de plus en plus sous contrat", *Lettre d'information de l'A.G.P.B.*, avril 2001, p. 1.

lesquelles l'agriculteur-utilisateur doit choisir[232]. Enfin, les cahiers des charges des appellations d'origine contrôlée indiquent parfois la variété qui doit être utilisée pour la production en question. Pour la lentille du Puy de Dôme, l'*Anicia* est actuellement la seule variété utilisée, mais c'est aussi parce qu'elle est la seule variété de lentille verte disponible[233]. Le choix de la variété de semence ne relève donc pas toujours de l'agriculteur. Certains agriculteurs regrettent le manque de choix en agriculture conventionnelle[234], mais c'est surtout en agriculture biologique que les agriculteurs se plaignent de ne pas trouver les variétés adaptées à leurs parcours techniques qui utilisent beaucoup moins d'engrais et d'herbicides chimiques[235].

Face à cette difficulté, certains agriculteurs cherchent des solutions en dehors du circuit long professionnel, en s'appropriant la responsabilité de la production de leur semence, comme c'est le cas du Réseau Semences Paysannes[236].

122. La semence n'est pas seulement utilisée dans le cadre d'une agriculture professionnelle. Les collectivités territoriales et les entreprises d'espaces verts sont aussi de grands utilisateurs de semences agricoles et de légumes pour leurs parterres de fleurs ou dans les parcs. Des activités comme le golf se révèlent être de gros utilisateurs de semences de gazon. Un autre gros utilisateur est le Réseau Ferré de France (RFF) qui a hérité d'une partie de la gestion des chemins de fer de France et donc des aménagements de tous les bords de voies ferrées. Et il y a aussi les jardiniers amateurs qui achètent des semences pour leurs potagers.

123. Tous ces utilisateurs n'étaient pas visés lors de l'élaboration de la réglementation semence qui cherchait à apporter une certaine qualité de semence aux seuls agriculteurs. Pourtant, la réglementation est appliquée quel que soit l'utilisateur, bien qu'elle n'ait pas été conçue pour eux. Pour un utilisateur comme le RFF par exemple, ce n'est pas la productivité

---

[232] Voir la note de bas de page ci-dessus.

[233] Voir en ce sens, L. GRY, "Comment reconnaître les signes de qualité", *Semences et Progrès*, octobre-novembre-décembre 1997, pp. 20-26.

[234] « Ce qui la préoccupe le plus c'est le manque de choix qui se fait jour sur certaines espèces. "Je regrette qu'hormis les endives, les producteurs n'aient pas su investir dans un semencier pour garder la main sur les orientations variétales. A cause de cela nous sommes dépendants de leurs choix et par exemple nous ne trouvons déjà presque plus de semences de céleri branche ou de fenouil" ». "Pour Angélique Delahaye "un poids plus lourd dans les dépenses"", *L'Information Agricole*, juin 2003, p. 17.

[235] Un projet de l'INRA en sélection de blé dur a été initié à la demande d'agriculteurs et d'industriels qui ne trouvaient pas de variétés adaptées à leurs pratiques en France. Cette demande a été élaborée afin d'éviter que toute production de blé dur biologique ne disparaisse en France. D. DESCLAUX et Y. CHIFFOLEAU, "Participatory plant breeding, *op. cit*.

[236] *Cf. supra* n°108.

qui préoccupe mais le choix de mélanges qui s'auto-pérenniseront sur les bords des voies ferrées et demanderont peu d'entretien. Différemment, pour un jardinier, ce sont peut-être le goût et l'originalité de la variété qui primeront sur la productivité.

L'hétérogénéité des besoins des agriculteurs et des utilisateurs non-agriculteurs rend la tâche difficile pour les entreprises du secteur qui doivent faire face à la reproductibilité aisée de la semence, les contraintes techniques et la concurrence. Il est plus facile de fournir un produit à un grand nombre d'utilisateurs, qu'un grand nombre de produits à un petit nombre d'utilisateurs. C'est pourquoi l'industrie agro-alimentaire, avec sa logique de standardisation des produits vendus aux consommateurs, est devenue un utilisateur incontournable, bien qu'elle ne soit pas un utilisateur direct.

2°) Les utilisateurs indirects : l'industrie agro-alimentaire

124. L'industrie agro-alimentaire requiert le recours à la mécanisation pour une production de masse. Cette mécanisation ne fonctionne de manière optimale que si les produits sont homogènes par la forme, la composition et souvent l'aspect. Tantôt une conserverie souhaitera des carottes bien droites pour être aisément épluchées et découpées par ses machines, tantôt un brasseur souhaitera une variété d'orge bien précise entrant dans la composition de sa bière. Leurs besoins sont si bien identifiés et défendus qu'ils influent sur le choix des variétés au stade de leur sélection, de leur production et de leur commercialisation. Certaines entreprises, certains groupements ou associations professionnels, tel que ceux des brasseurs ou boulangers, imposent contractuellement l'utilisation de semences certifiées aux agriculteurs avec qui elles travaillent[237]. Il s'agit là de « contrats d'intégration »[238]. Nous n'étudierons pas en détail ce contrat nommé, mais il est nécessaire d'en préciser quelques points pour souligner le rôle et l'influence des entreprises agro-alimentaires dans les choix faits par les agriculteurs.

---

[237] Voir note de bas de page n°231.

[238] Pour des articles et des ouvrages sur les contrats d'intégration, voir par exemple : F. COLLART DUTILLEUL et P. DELEBECQUE, *Contrats civils et commerciaux*, Dalloz, 2007, J. DANET, "Contrats individuels d'intégration", *Jurisclasseur rural, fasc. 10*, 2004, J. DANET, "L'intégration horizontale", *La Gazette du Palais*, 7-8 octobre 2005, J.-P. DEPASSE, "Double éclairage de la Cour de cassation en matière de contrats d'intégration sur la notion de contrats-type et sur le contenu des contrats individuels", *Revue de Droit Rural*, décembre 2003, n° 318, R. LE GUEN, "La pratique des contrats d'intégration en agriculture : une approche de sociologie économique", *La Gazette du Palais*, vendredi 7, samedi 8 octobre 2005, n° 280-281, L. LORVELLEC, "Les contrats agro-industriels", in *Les écrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz, 2002, G. J. MARTIN, "Les contrats d'intégration dans l'agriculture", *R.T.D.Com.*, 1974, J. MEGRET, "Système contractuel et intégration en agriculture", *Dalloz, chron.*, 1964.

125. Dans le domaine des activités agricoles, la dénomination de « contrat d'intégration » correspond à une qualification légale (art. L 326-1 et s. du C. rural)[239] et l'objectif de ce contrat nommé est de mettre un terme aux nombreux abus dans les contrats imposés aux agriculteurs par les entreprises de l'agro-alimentaire. Ce contrat ne s'applique donc qu'aux contrats conclus entre un producteur agricole et une entreprise industrielle ou commerciale (art L. 326-1 du C. rur.), et exclut les relations entre coopératives agricoles et leurs agriculteurs coopérants[240]. En effet, c'est le lien économique de dépendance du producteur vis-à-vis de l'entreprise agro-alimentaire qui est uniquement visé (art. L. 326-1, al 1, C. rural)[241]. Ce contrat nommé montre le rôle décisif des relations contractuelles verticales dans la filière agro-alimentaire et le pouvoir d'influence que peuvent avoir les entreprises de l'agro-alimentaire dans la définition des produits, y compris des semences.

126. Ils pèsent par exemple sur l'élaboration des critères d'autorisation de mise sur le marché des variétés (inscription de variétés au Catalogue). Limitons-nous ici à un exemple : l'industrie agro-alimentaire a besoin de fruits et légumes qui résistent aux chocs endurés pendant des trajets de plus en plus longs ou de produits qui se conservent plus longtemps. Dans bon nombre de cas, ce gain en matière de conservation a pu se faire aux dépens du goût, comme ce fut le cas pour les tomates[242]. Pour autant, l'intérêt de l'industrie agro-alimentaire est au renforcement du circuit long professionnel, seul capable de répondre à ses besoins de masse et d'homogénéité des produits.

127. Logiquement, cette spécialisation des définitions autour de la semence et des acteurs économiques du circuit long professionnel a entraîné une spécialisation similaire du droit applicable aux activités de la filière. Ce droit est aujourd'hui technique et complexe, et les techniciens, ingénieurs et juristes se perdent dans la minutie du détail.

---

[239] Il s'agit d'un contrat nommé, dont la loi définit le domaine d'application et le régime juridique. F. COLLART DUTILLEUL et P. DELEBECQUE, *Contrats civils et commerciaux*, Dalloz, 2007, p. 869.

[240] V. Cass 1re civ., 4 mars 1997, Bull. civ., I, n°77, D., 1997, IR 83 ; 6 mis 2003, PA, 8 décembre 2003, n°2003, n0224, p. 16, note G. PIGNARRE.
En revanche, le contrat qui lie une coopérative à un exploitant non sociétaire peut fort bien avoir la nature d'un contrat d'intégration (Cass. 1re civ., 9 nov. 1999, Bull. civ., I. n°303).

[241] Mais le contrat ne sera pas qualifié d'intégration s'il ne contient « d'autre obligation pour le ou les producteurs agricoles que le paiement d'un prix mentionné au contrat » (art. L. 326-3 al. 1).

[242] L. GRY, "Mobilisation de la filière tomate à la recherche du goût", *Semences et Progrès*, janvier, février, mars 2000, pp. 16-25.

Section 2. Une spécialisation du droit

128. La technicité croissante est une tendance générale de maintes branches et disciplines juridiques ici, elle est emblématique : de semence librement échangée, la semence est devenue un objet juridique appréhendé dans ses moindre détails. Plus encore, le droit applicable aux semences fait l'objet d'une spécialisation. Par « spécialisation du droit », nous ne faisons pas allusion à l'opposition entre droit commun et droit spécial, puisque le droit relatif aux semences relève aussi bien des deux. Il s'agit pour nous de caractériser ce phénomène de « focalisation » du droit sur un modèle économique unique aux dépens d'autres modèles. En effet, le droit ne se limite pas à sanctionner les ventes frauduleuses, il organise et structure toute la filière autour d'un modèle économique unique, lui-même construit autour d'une conception particulière de la semence, des professions, des modes de production et de commercialisation.

129. Tout au long du 20e siècle, la spécialisation des produits de la filière semence et leur catégorisation a ouvert la voie à des régimes juridiques nouveaux qui les régissent. Dans un premier temps, le droit va assainir le commerce des produits agricoles, dont les semences. La loi générale du 1er août 1905 sur « la répression des fraudes dans les ventes des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles » vise ce que de nombreux auteurs appellent le « commerce honnête »[243]. En ce qui concerne les semences, cette loi est aussi la première pierre de la réglementation des semences en matière de mise sur le marché, de production et de commercialisation.

130. Ce n'est que bien plus tard, en 1961, que furent adoptées les premières bases d'un droit de la propriété intellectuelle adaptées au monde végétal : le « droit d'obtention végétale » (DOV). Il confère au titulaire un droit exclusif sur une variété, au titre de la nouveauté, en vertu d'une procédure et de critères bien précis qui prennent en compte les nombreuses spécificités du fonctionnement de la filière semence et les caractéristiques techniques de l'objet lui-même.

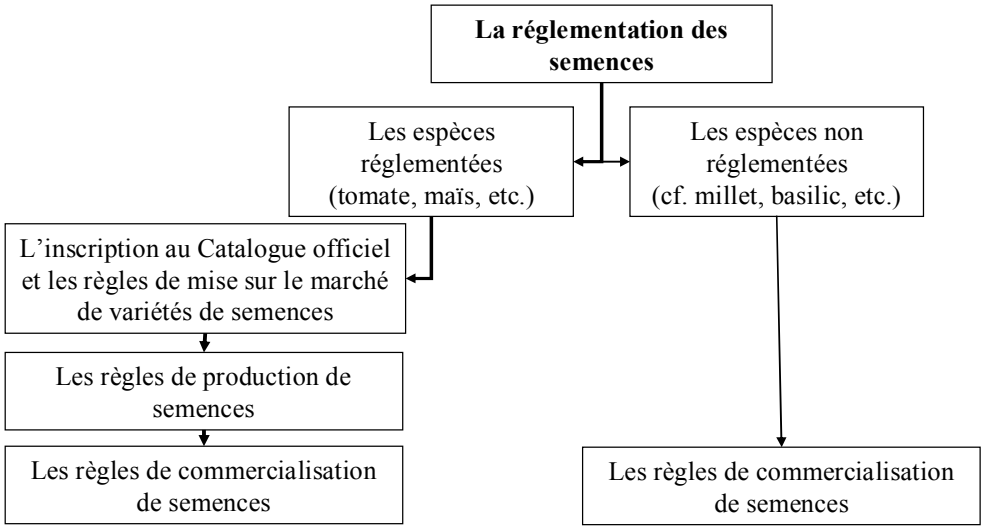
131. Parce que tout cela est technique, spécial, complexe, façonné au regard d'un objet très particulier, il faut exposer ces deux corps de règles pour éviter toute confusion en

[243] A. SOROSTE, "Les sources d'appréciation de la tromperie qualitative et de protection du marché : la qualité réglementée des usages loyaux et constants et la loi de 1905", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 265.

commençant par le corps le plus ancien, celui de la réglementation des semences (§1), avant de décrire les différents régimes de propriété intellectuelle qui s'appliquent aujourd'hui (§2).

§1. La réglementation des semences

132. A la fin du 19e siècle, les pratiques commerciales frauduleuses étaient légion. De nombreux lots de semences contenaient tantôt des graines qui ne germaient pas, tantôt des semences d'autres espèces, tantôt encore du sable destiné à lester les lots vendus à la tonne[244]. Pour remédier à cette situation, un cadre juridique était nécessaire. Il s'est construit en trois étapes principales : dans un premier temps, des règles de commercialisation furent adoptées ; puis dans un deuxième temps, un régime d'autorisation de mise sur le marché (AMM) de variétés fut élaboré ; enfin, des règles de production, de contrôle et de certification furent établies. Encore valables à ce jour, ces trois étapes s'appliquent à la très grande majorité des espèces végétales, même si toutes ne sont pas également concernées, certaines ne relevant que des règles relatives à la commercialisation. La clarté du propos impose de distinguer les « espèces réglementées », soumises aux trois étapes, et les « espèces non réglementées », soumises aux seules règles de la commercialisation[245], ainsi que l'indique le schéma suivant.



133. Emblématique de la logique actuelle de la filière semence qui voit la prédominance des espèces réglementées, nous exposerons en trois volets, le tryptique :

[244] E. SCHRIBAUX, *Sur les fraudes de semences et les moyens de s'y soustraire*, Congrès Agricole de Reims, Reims, Imprimerie et Lithographie Matot-Braine, Séance du 20 juin 1895.
[245] Cette terminologie est nôtre. Elle a déjà été utilisée dans un article publié : S. ANVAR, "Les indicateurs de biodiversité : de l'importance de la réglementation", *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, septembre 2007, n° 54.

autorisation de mise sur le marché (AMM) couramment appelée « inscription au Catalogue » (A), la production des semences (B) et la commercialisation des semences (C).

A. La mise sur le marché de variétés ou « l'inscription au Catalogue officiel »

134. Tout amateur de plantes comme tout agriculteur sait que les entreprises semencières ont depuis longtemps proposé la vente de variétés par le biais de catalogues de vente[246]. Bien différents sont les « Catalogues officiels » dont il est question ici. Créés par la réglementation, ils visent en réalité des registres composés de la liste des variétés autorisées à la mise sur le marché.

135. « L'inscription au Catalogue », expression couramment employée, est une forme d'autorisation de mise sur le marché (AMM), similaire aux régimes d'AMM des médicaments ou des produits phytosanitaires, même si, à la différence de ces deux derniers, le mécanisme d'inscription des semences au Catalogue est souvent oublié dans les études juridiques consacrées aux AMM[247]. De l'AMM, l'inscription au Catalogue présente pourtant tous les traits : il s'agit bien d'une autorisation administrative accordée par le ministre de l'Agriculture, préalablement à toute mise sur le marché d'une variété d'une espèce réglementée. Cette AMM n'est accordée que si la variété remplit certaines conditions. Le détail de ces conditions et de la procédure d'inscription est contenu dans les règlements techniques d'inscription homologués par le ministre de l'Agriculture (ci après « règlement technique d'inscription »). Il est indispensable d'en cerner les contours car il est parfois confondu avec d'autres mécanismes juridiques, est entouré d'un certain flou, et n'existe pas dans de nombreux autres pays, comme les Etats-Unis[248].

---

[246] En ce qui concerne les blés, Louis de Vilmorin édite dès 1850 un catalogue descriptif et comparatif des froments, puis en 1867 un Catalogue Général de Graines et de Plantes. La consultation d'anciens catalogues est possible en ligne : http://museum.agropolis.fr/pages/documents/bles_vilmorin/index.htm.

[247] Seul le Lamy Economique décrit brièvement l'inscription au Catalogue à la suite de la description des procédures pour les AMM médicaments et produits phytosantaires. *Lamy Droit économique*, 2006, n°6253.
Le Jurisclasseur portant sur les AMM ne mentionne pas l'existence du mécanisme d'inscription au Catalogue. E. BERNARD, "Autorisation de mise sur le marché", *Jurisclasseur Europe*, novembre 2003. Cet oubli que l'on retrouve dans tous les manuels traitant ou établissant une liste des mécanismes d'AMM peut s'expliquer par la terminologie employée. Il est vrai qu'il est difficile pour des experts d'AMM d'identifier le système d'inscription au Catalogue comme une AMM.

[248] Les Etats-Unis ne connaissent pas le système d'inscription au Catalogue : toute variété y est commercialisable si elle respecte les conditions de commercialisation (taux de germination, étiquetage, *etc.*), sauf si elle est interdite (ex. variétés de cannabis).

136. D'une part, l'inscription n'est pas une forme de droit de propriété intellectuelle et ne confère aucun droit exclusif sur la commercialisation de la variété. Elle s'applique indistinctement aux variétés protégées par un droit d'obtention végétale et aux variétés du domaine public qui ne sont pas ou ne sont plus protégées. M.-A. HERMITTE écrit à ce propos : « une variété peut être protégée, sans être inscrite [au catalogue], et réciproquement »[249].

137. D'autre part, l'inscription au Catalogue n'est pas l'AMM utilisée pour la mise sur le marché des évènements de transformation OGM (OGM). Aujourd'hui, le domaine des semences fait en effet l'objet de deux procédures distinctes d'AMM qu'il s'agit de ne pas confondre : la procédure relative à la mise sur le marché d'une variété et celle, plus récente, applicable à la mise sur le marché d'évènements de transformation OGM. Une semence mise sur le marché, et qui contient un évènement OGM, aura fait l'objet de deux procédures d'AMM : tout d'abord, « l'évènement de transformation » (ex. MON810) aura fait l'objet d'une AMM conformément à la procédure exigée (ex. 2001/18[250]) et transposée en droit national[251] ; ensuite, la variété contenant cet OGM devra être inscrite au Catalogue, ce qui autorisera sa mise sur le marché sous la forme de semence. Il faut comprendre qu'un même événement de transformation OGM peut être intégré dans un nombre illimité de variétés différentes.

138. Cela étant rappelé, quels sont les objectifs de « l'inscription au Catalogue » ? Elle a un double objectif qui primerait sur la liberté du commerce. D'une part, elle permet d'identifier et de décrire les variétés en appliquant les critères de distinction, homogénéité et stabilité (DHS) : le Catalogue se définit comme un mécanisme qui garantit l'identité d'une variété pour le commerce des semences dans le circuit long. D'autre part, elle permet de faire un tri parmi les variétés mises sur le marché sur la base des critères de valeur agronomique et technologique (VAT) [252] ; mais ce seulement pour les espèces utilisées en grande culture, les

---

[249] M.-A. HERMITTE, "Histoires juridiques extravagantes - la reproduction végétale", in *L'homme, la nature et le droit*, B. EDELMAN et M.-A. HERMITTE, Christian Bourgois Editeur, Paris, 1988, p. 68.

[250] Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, JOCE L 106/1, 17.04.2001.

[251] Pour une étude de la procédure française et communautaire, voir n°45 et suivants *in* C. NOIVILLE, "Organismes génétiquement modifiés", *Jurisclasseur Europe*, 2005.

[252] Contrairement à la VAT, les critères DHS en France ne sont pas considérés comme un élément éliminatoire de la plupart des variétés dont l'inscription est demandée. En effet, 90% des variétés pour lesquelles une demande d'inscription est demandée sont considérées DHS. G. SULMONT, *Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens*, GEVES, janvier 2003, p. 16. Le refus d'une variété se fait généralement sur le fondement des critères VAT.

espèces potagères n'étant pas concernées. En droit communautaire, c'est le terme « valeur culturale et d'utilisation suffisante » (VCU) qui est employé.

L'objectif de la VAT est de n'autoriser que des variétés qui présentent « une *nette* amélioration soit pour la culture, soit pour l'exploitation des récoltes ou l'utilisation des produits qui en sont issus »[253]. Autrement dit, la VAT est, en principe, fondée sur des caractères présentant un intérêt pour l'agriculteur ou pour les utilisateurs[254].

139. Les objectifs définis, il faut préciser de manière introductive certains aspects du régime d'inscription au Catalogue, et plus particulièrement la définition des caractéristiques VAT. Elle est laissée à la discrétion de chaque Etat membre, censé être le plus apte à juger de ce qui convient à ses conditions locales particulières[255]. Elles varient selon l'espèce et peuvent comprendre, par exemple, des caractéristiques spécifiques de rendement, de résistance aux maladies, et de teneur en certains éléments. Par exemple, l'administration a les moyens d'empêcher l'inscription de variétés peu résistantes aux maladies ou de pauvre qualité. Pourtant, le principal critère, reste celui de la productivité : une variété moins productive ne pourra pas être inscrite dans la très grande majorité des cas, même si elle présente d'autres caractéristiques intéressantes[256]. Tel est le constat de chercheurs de l'INRA qui travaillent sur des variétés pour l'agriculture biologique. C'est aussi le constat de chercheurs qui travaillent sur des variétés pour l'agriculture conventionnelle. F.-X. OURY, du groupe « création variétale blé tendre » du département Génétique et Amélioration des Plantes de l'INRA, travaille sur l'élaboration de variétés adaptées à des parcours à faibles intrants, autrement dit des variétés pour l'agriculture conventionnelle mais qui dépendent de moins d'intrants. De son propre aveu, les variétés sélectionnées par son département ne pourraient pas être inscrites

---

[253] « Une variété possède une valeur culturale ou d'utilisation satisfaisante si, par rapport aux autres variétés admises dans le catalogue de l'État membre en cause, elle représente, par l'ensemble de ses qualités, au moins pour la production dans une région déterminée, une *nette* amélioration soit pour la culture, soit pour l'exploitation des récoltes ou l'utilisation des produits qui en sont issus ». L'article poursuit avec « Une infériorité de certaines caractéristiques peut être compensée par d'autres caractéristiques favorables ». Il est à noter que l'art. 4.2 de la directive 2002/53 permet aux Etats membres d'exclure des essais VAT dans trois cas :
- pour l'admission des variétés de graminées, si l'obtenteur déclare que les semences de sa variété ne sont pas destinées à être utilisées en tant que plantes fourragères ;
- pour l'admission des variétés dont les semences sont destinées à être commercialisées dans un autre État membre les ayant admises compte tenu de leur valeur culturale et d'utilisation ;
- pour l'admission de variétés (lignées inbred, hybrides) utilisées exclusivement comme composants de variétés hybrides […].

[254] Voir en ce sens, A. LUCIANI, Etude du progrès génétique chez différentes espèces de grande culture, GEVES, septembre 2004, p. 15.

[255] Voir en ce sens, M. GAUTIER, *Etude sur l'inscription des variétés et de la certification des semences dans la CEE*, GNIS, Paris, novembre 1987.

[256] Nous reviendrons plus en détail sur ces questions dans la Deuxième partie de cette thèse, *cf. infra* n°558. et 728.

au Catalogue aujourd'hui car elles ne sont pas aussi productives que les variétés au Catalogue. Le fait que ces variétés atteignent des taux de production intéressants avec un apport faible d'intrants ne suffit pas à les faire inscrire au Catalogue en l'état. Cette barrière interroge puisque selon les études de F.-X. OURY et de ses collègues montrent que le bénéfice net des agriculteurs utilisant leurs variétés, et donc moins d'intrants, était supérieur au bénéfice des agriculteurs utilisant des variétés à haut rendement mais nécessitant un apport plus important et donc plus coûteux d'intrants chimiques[257]. En plus d'un intérêt écologique, les agriculteurs auraient donc un intérêt financier à utiliser de telles variétés[258]. Pourtant les critères d'inscription actuelles empêchent leur inscription et donc leur commercialisation.

140. Une variété d'une espèce réglementée qui ne bénéficie pas d'une AMM ne peut pas être commercialisée. Afin de déterminer si une espèce est réglementée et si une variété est inscrite au Catalogue, il faut distinguer les deux catégories de Catalogues existantes : le « Catalogue officiel des espèces et variétés » établi au niveau français (ci-après « Catalogue français ») et le « Catalogue commun des variétés des espèces » établi par le droit communautaire (ci-après « Catalogue commun »). Le premier regroupe toutes les variétés d'espèces réglementées qui ont été inscrites après avoir suivi la procédure française d'inscription ou d'AMM. Le deuxième regroupe toutes les variétés d'espèces réglementées inscrites dans les catalogues nationaux des Etats membres et qui, dès leur inscription, peuvent circuler librement dans la Communauté européenne.

141. La liste des espèces réglementées (dont les variétés doivent obligatoirement être inscrites au Catalogue) n'est pas identique en droit communautaire et en droit français[259]. En droit communautaire, ce sont les six directives suivantes de commercialisation qui déterminent quelles espèces sont réglementées en énumérant les espèces concernées :

- la directive 66/401 « semences fourragères »[260] (ex de fourragères graminées : ray-grass, paturin ; ex. de fourragères légumineuses : trèfle, luzerne[261]) ;
- la directive 66/402 « semences de céréales »[262] (ex. blé, maïs, avoine,) ;

---

[257] Atelier : Les semenciers traditionnels et les sélectionneurs de la recherche d'intérêt public, communication de F.-X OURY, 7 décembre 2007 à Clermont-Ferrand, in *Quelles Plantes pour des agriculture Paysannes ? Les méthodes de sélection*.

[258] La hausse des cours mondiaux depuis l'été 2007 changent cependant ces résultats, offrant un bénéfice plus important aux agriculteurs avec des pratiques intensives.

[259] Voir annexe n°17 pour les listes complètes constituées par nous.

[260] Directive 66/401/CEE du Conseil, du 14 juin 1966, concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères, JOCE P 125/2298, 11.07.1966, dernière version consolidée publiée au JOUE le 11.05.2004.

[261] Les fourragères sont utilisées pour semer des prairies artificielles en vue de faire du foin, autrement dit de l'alimentation pour les animaux.

- la directive 2002/54 « semences de betteraves »[263] ;
- la directive 2002/55 « semences de légumes »[264] (ex. tomate, carotte, poireau) ;
- la directive 2002/56 « plants de pommes de terre » ;
- la directive 2002/57 « plantes oléagineuses et à fibres »[265] (ex. chanvre, colza, moutarde).

Toutes les variétés de toutes les espèces couvertes par ces six directives doivent faire l'objet d'une AMM dans au moins un Etat membre, c'est-à-dire être inscrites dans un Catalogue national. Quand c'est le cas, la variété est inscrite dans les plus brefs délais au « Catalogue commun » et peut alors circuler librement dans la Communauté européenne comme toute marchandise, puisque c'en est une. En ce qui concerne le droit communautaire, toutes les variétés de toutes les espèces *non réglementées* sont librement commercialisables.

142. En droit français, chaque AMM fait l'objet d'un arrêté ministériel. On ne trouve nulle part une liste officielle et complète des arrêtés qui indiquent quelles espèces sont réglementées ou « ouvertes au Catalogue »[266]. De plus, certains arrêtés français ont « ouvert » des espèces qui ne sont pas réglementées au niveau communautaire. C'est ainsi que la lentille qui est réglementée en France, n'est pas une espèce au Catalogue commun. Ce détail a son importance, puisque dans certains Etats membres, la commercialisation de la lentille est libre, et aussi sa production, tandis qu'en France la même lentille est soumise à des règles bien précises, comme toutes les autres espèces réglementées du pays.

143. Alors que le Catalogue se veut comme un mécanisme qui garantit l'identité d'une variété pour le commerce des semences, les critères d'inscription ferment la porte à la commercialisation des semences de populations et d'une grande partie des variétés-populations, mais aussi à la commercialisation de variétés susceptibles de répondre à des

---

[262] Directive 66/402/CEE du Conseil, du 14 juin 1966, concernant la commercialisation des semences de céréales, JOCE P 125/2309, 11.07.1966, dernière version consolidée publiée au JOUE le 10.07.2003.
[263] Directive 2002/54/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de betteraves, JOUE L 193/12, 20.07.2002.
[264] Directive 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de légumes, JOUE L 193/33, 20.07.2002.
[265] Directive 2002/57/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres, JOUE L 193/74, 20.07.2002.
[266] Aucune liste complète des arrêtés qui « ouvrent » le Catalogue à une espèce n'existe. Nous avons tenté de récapituler le plus grand nombre d'entre eux, sans pour autant parvenir à compiler la liste complète (voir annexe n°17). La question se pose alors de savoir si certaines espèces ont été officiellement ouvertes au Catalogue par arrêté, par exemple pour le riz. L'arrêté d'ouverture n'a pas été trouvé, mais le riz est compris dans le règlement technique d'inscription de 1961 : Arrêté du 18 février 1961 relatif aux conditions d'inscription au Catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées en ce qui concerne l'avoine, le blé, l'orge, le riz et le seigle, JORF du 1er mars 1961, p. 2209 et s.

situations particulières, comme les pratiques agricoles qui diminuent l'emploi d'intrants chimiques.

B. La production de semences

144. La production de semences est l'étape qui a été réglementée le plus tardivement. Elle est organisée par des arrêtés ministériels et vise les méthodes de production et le type de semences produites. Dans le cadre de cette réglementation, il n'est à aucun moment question de la production de semences par les agriculteurs sur leur exploitation pour leurs propres besoins, mode de production sur lequel nous reviendrons dans le cadre de l'étude des modèles économiques parallèles[267]. Pour l'instant, c'est la réglementation de la production des semences par le circuit long professionnel en vue de leur commercialisation et les contraintes de cette production qui retiennent notre attention.

145. Tout d'abord, existe une contrainte temps pour la production de semences de variétés nouvelles. La mise sur le marché d'une nouvelle variété prend du temps, depuis la sélection de la nouvelle variété jusqu'à sa première utilisation par un agriculteur-utilisateur, il faut de 10 à 15 années pour sélectionner et parvenir à inscrire une variété au Catalogue. Au stade initial, le sélectionneur ne dispose que de quelques kilos de la semence qu'il doit multiplier pour pouvoir la commercialiser en quantités suffisantes. Il faut ensuite environ six années pour qu'une variété inscrite soit multipliée en quantités suffisantes pour être commercialisable[268]. Un exemple permettra d'illustrer : on obtient environ 100 semences de blé à partir d'une graine semée, 3000 pour le colza, et seulement 10 pour le lin[269]. La production des semences est donc une étape décisive dans la conquête de parts de marché ; le gain d'une seule année sur un concurrent peut être décisif. De nombreuses entreprises ont recours à diverses techniques pour accélérer la multiplication exponentielle des semences pendant cette phase. Depuis les années 1980, maintes entreprises utilisent des serres chauffées pendant les premières années. D'autres produisent deux générations successives en une même année, l'une dans l'hémisphère nord, l'autre dans l'hémisphère sud[270].

---

[267] *Cf. infra* n°195. et s. sur l'autoproduction.

[268] En ce sens, J.-A. FOUGEROUX, "Les variétés cultivées aujourd'hui ont été créées il y a 15 ans", *Bulletin Semences*, mars avril 2005, n° 182. Daniel Dattée estime la durée à 10 ans, en ce sens D. DATTÉE, *La multiplication agricole des semences : une phase indispensable à la diffusion de l'innovation génétique végétale*, Compte rendu de l'Académie d'Agriculture de France, 23 janvier 2002, p. 1.

[269] D. DATTÉE, La multiplication agricole des semences : une phase indispensable à la diffusion de l'innovation génétique végétale, Compte rendu de l'Académie d'Agriculture de France, 23 janvier 2002, p. 2.

[270] Cette pratique s'appelle les « cultures à contre-saison ». Daniel Datée explique qu' « en reproduisant dans l'autre hémisphère, on peut obtenir deux générations en une seule année, à condition que le cycle végétatif de

146. A cette contrainte temporelle, s'ajoutent des contraintes techniques de production, très encadrées par la réglementation française. Le droit communautaire prévoit des distances d'isolement entre les champs, pour éviter les pollinisations non désirées. La France, elle, connaît des « Règlement techniques de production, de contrôle et de certification » (ci-après « règlements techniques de production ») homologués par arrêtés ministériels qui précisent, selon l'espèce, les distances d'isolement à respecter, parfois même les distances entre les rangées des semis. Des contrôles sont prévus et mis en œuvre, qui assurent que toutes les règles sont respectées et que les critères de qualité sont atteints (identité de la variété, pureté, germination, *etc.*). Une fois ces règles respectées, le lot de semences sera certifié en vue de sa commercialisation. Ces contrôles et la certification des semences sont effectués par le Service officiel de contrôle et de la certification (SOC), qui dépend du Groupement National Interprofessionnel des Semences (GNIS). Destinées à encadrer la production à proprement parler, ces règles précisent aussi les modalités d'accès à la profession. Pour pouvoir prétendre produire des semences, il faut avoir été agréé par le SOC, c'est-à-dire satisfaire à des conditions d'installation, de niveaux de diplômes, *etc.*[271]. Notons que peu d'agriculteurs satisfont ces critères qui impliquent souvent un investissement important.

147. Ensuite, des contraintes spatiales s'imposent à un certain nombre d'espèces, notamment pour les espèces allogames. En effet, pour éviter qu'une production de semences ne soit pollinisée par des variétés indésirées, des zones de productions protégées sont créées en vertu des dispositions du Code rural[272]. Cette organisation spatiale de la production des semences qui encadre le risque de pollution pollinique a inspiré l'organisation actuelle de la coexistence des cultures OGM, conventionnelles et biologiques en plein champ, car celle-ci aussi vise à éviter les pollutions polliniques croisées[273].

---

l'espèce puisse se réaliser entièrement en moins de 6 mois, analyses et transport aller-retour compris. Cela se pratique pour la multiplication des semences de base les plus critiques. On citera par exemple le maïs au Brésil ou les potagères au Chili. Dans tous les cas, ces cultures à contre-saison exigent un suivi technique rigoureux, une logistique impeccable, et des conditions climatiques comparables à celles de l'Europe occidentale. Deux conditions pas toujours faciles à réunir, et les échecs ont rendu les obtenteurs très prudents et exigeants vis-à-vis de leurs correspondants locaux ». *Ibid.*

[271] Voir les annexes n°15 et 16. En vue d'épargner au lecteur la lecture de trop nombreux détails, l'analyse de cet agrément a été mise en annexe. Elle demeure importante en ce qu'elle montre que l'accès à la profession est contrôlé par certains acteurs.

[272] *Cf. infra* n°648. et annexe n°33 à ce sujet.

[273] Projet européen CO-EXTRA sur le coexistence des cultures, S. ANVAR, *Organising a legal framework for the coexistence of product supply chain : the French seed case*, Centre de Recherche Droit des Sciences et Techniques (CRDST), UMR 8103, CNRS, Projet européen Co-Extra relative à la coexistence des filières, Paris, octobre 2007.

148. Enfin, sur un plan contractuel, diverses contraintes s'imposent puisque les relations contractuelles entre établissements-producteurs de semences et agriculteurs multiplicateurs doivent être en conformité avec les conventions-types homologuées par arrêtés, ces dernières allant jusqu'à déterminer des « prix de référence » aujourd'hui appelés « prix d'arbitrage »[274].

C. La commercialisation de semences

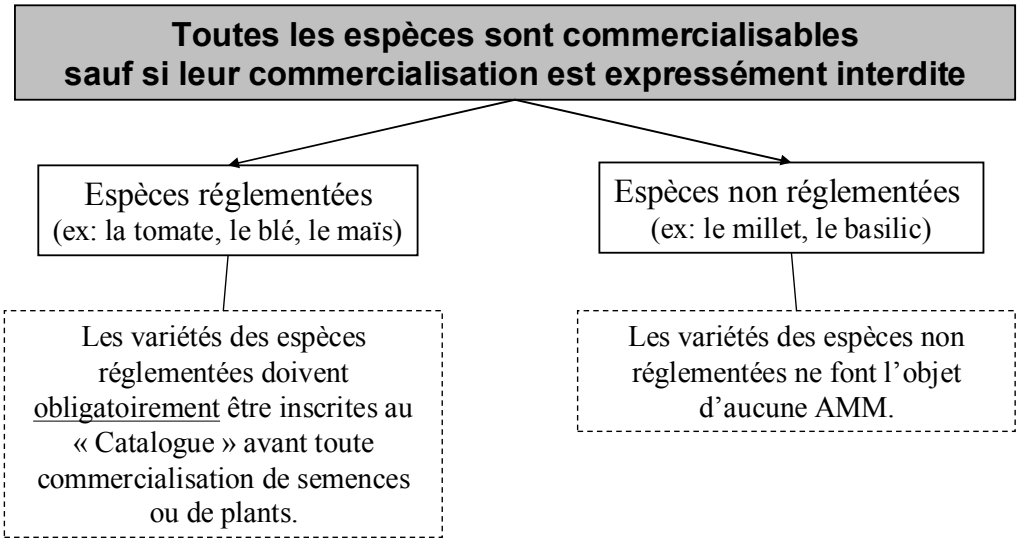
149. Troisième étape réglementaire, la réglementation de la commercialisation des semences, elle est la plus ancienne. Elle enferme toute la filière dans une logique de vente en circuit long avec des normes de commercialisation recouvrant des aspects tels que l'étiquetage ou l'emballage des lots de semences.

150. Nous distinguons ces normes des règles relatives à l'autorisation de mise sur le marché (inscription au Catalogue), car seules les espèces réglementées sont soumises à AMM, alors que toutes les espèces, qu'elles soient réglementées, ou non, sont en principe soumises à la réglementation de la commercialisation. Il faut rappeler que les normes de commercialisation étaient initialement exigées indépendamment de tout Catalogue officiel ; mais au fil des années, la logique des normes de commercialisation s'est imbriquée avec celle du Catalogue qui recouvre la quasi-totalité des espèces cultivées avec, depuis 2007, l'inclusion d'espèces telles que l'artichaut[275].

Ce rapport fait parti du rapport général de M.-A. HERMITTE dans le cadre du projet européen CO-EXTRA, non publié, octobre 2007.

[274] Ces conventions-types sont étudiées plus en détail, *cf. infra* n°644. et annexe n°33 à ce sujet.

[275] Arrêté du 24 mai 2007 modifiant la liste des espèces potagères et maraîchères dont les variétés peuvent être inscrites au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées, JORF du 9 juin 2007. Voir annexe 38 pour plus de précisions.



C'est pourquoi nous distinguons les règles de commercialisation pour les espèces réglementées (1°) et les espèces non réglementées (2°), en rappelant que l'AMM n'est pas l'unique moyen, ni toujours le moyen le mieux adapté, pour garantir la qualité des semences.

1°) La commercialisation d'espèces réglementées

151. Le droit communautaire s'applique à toutes les commercialisations de semences d'espèces réglementées. Depuis la directive 98/95, qui modifie toutes les directives de commercialisation, une définition très précise et très large de la commercialisation est donnée sans aucune justification de son objectif (par exemple, meilleur contrôle, meilleure qualité, problèmes rencontrés, *etc.*)[276] :

> « Aux fins de la présente directive, par « commercialisation », on entend la vente, la détention en vue de la vente, l'offre de vente et toute cession, toute fourniture ou tout transfert, en vue d'une exploitation commerciale, de semences à des tiers, que ce soit contre rémunération ou non ».

152. Cette définition englobe non seulement les ventes de semences, mais aussi les échanges à titre gratuit, y compris en petites quantités. Autrement dit, tout échange de semences est considéré comme une commercialisation s'il est fait « en vue d'une exploitation commerciale » : comme par exemple, un agriculteur ayant obtenu des semences

[276] Alinéa 1er des art. 1er bis des directives 66/401 et 66/402, art. 2.1.a. des directives 2002/54, 2002/55, et 2002/57, art. 2.a. de la directive 2002/56 (cette directive relative aux pommes de terre parle de plants au lieu de semences).

d'un autre agriculteur pour semer son champ et vendre sa récolte. Dès lors, ces semences doivent respecter toutes les conditions imposées, que ce soit en matière de germination, de pureté, ou d'étiquetage, *etc.* Quand une semence n'est pas conforme aux exigences, sa commercialisation est interdite, notamment la commercialisation des semences de variétés non inscrites au Catalogue. La conséquence la plus importante est de restreindre le commerce des semences aux seules variétés inscrites.

Cette définition a été depuis introduite en droit français à l'alinéa 2 de l'article 1 du décret n° 81-605 en 2002. Toutefois, à la différence du droit communautaire qui ne s'applique qu'aux espèces réglementées, cette définition française est insérée dans le décret n° 81-605 de manière à ce qu'elle semble s'appliquer à toutes les semences, qu'elles soient d'espèces réglementées ou non[277].

2°) La commercialisation d'espèces non réglementées

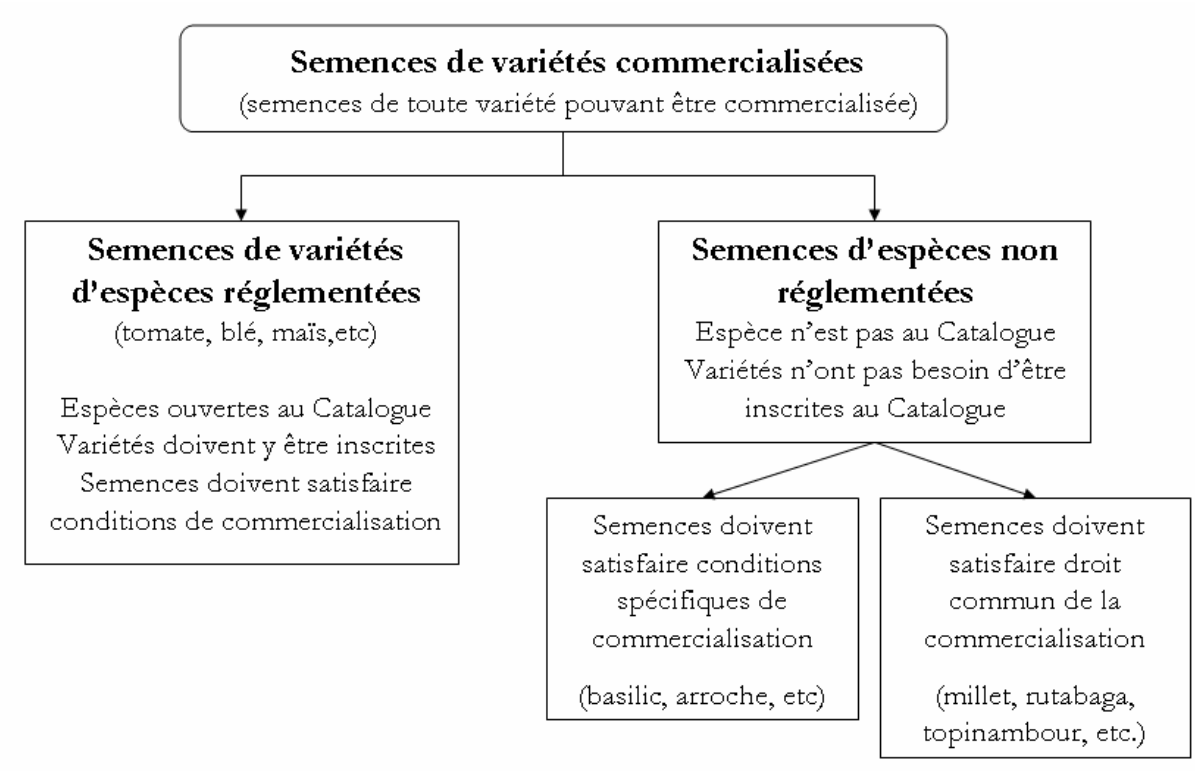
153. Les espèces non réglementées n'obéissent à aucune règle communautaire. Pourtant, en droit français, deux cas de figure doivent être distingués. D'une part, certaines espèces non réglementées sont soumises à certaines conditions, telles que des seuils de germination ou d'étiquetage. Un arrêté du 15 septembre 1982 dresse une liste des espèces de légumes (par exemple, le basilic) dont les semences doivent satisfaire des conditions, notamment de germination lors de leur commercialisation[278]. Mais cette liste s'est réduite depuis, au profit d'une « promotion » de ces espèces vers le Catalogue officiel, sans qu'aucune justification ne soit donnée. D'autre part, de nombreuses espèces ne sont couvertes ni par le Catalogue officiel ni par cet arrêté ministériel (par exemple, le millet). Les seules dispositions qui régissent leur commercialisation sont les dispositions du droit commun du Code de la consommation figurant aux articles L.212-1 et suivants. Ces dispositions relatives à la fraude exigent que « dès la première mise sur le marché, les produits doivent répondre aux prescriptions relatives à [...] la loyauté des transactions commerciales [...]. Le responsable de la première mise sur le marché d'un produit est donc tenu de vérifier que celui-ci est conforme aux prescriptions en vigueur » (article L. 212-1 C. cons.). Cette obligation de conformité s'applique à toutes les semences, mais elle est plus poussée pour les espèces au

---

[277] *Cf. infra* n°483. pour le développement sur le champ d'application de la « commercialisation ».

[278] Arrêté ministériel du 15 septembre 1982 relatif au commerce des semences et des légumes, JORF complémentaire du 23 octobre 1982, p. NC 9536 et s., modifié par l'arrêté du 1er août 1989 (JORF du 14.09.1989, p.11621), arrêté du 26 décembre 1997 (JORF du 1.01.1998, p. 45), arrêté du 12 juin 2007 (JORF du 19 juin 2007).

Catalogue, que pour les espèces non réglementées tombant sous l'arrêté de 1982, et plus encore que pour celles échappant à la fois au Catalogue et à cet arrêté.



154. Pour les deux sous-catégories d'espèces non réglementées, cette réglementation moins contraignante évite aux agriculteurs d'avoir à subir le coût des contraintes réglementaires, notamment les coûts d'inscription au Catalogue, de contrôle et de certification. C'est pour cette raison que la production de millet est restée économiquement viable, alors qu'elle ne répond qu'à un marché de niche. Malheureusement, très peu d'espèces sont aujourd'hui non réglementées, et de nombreuses espèces peu importantes ont été réglementées pour des raisons obscures rarement justifiées.

155. A cette complexité d'une réglementation 'par couches' différant selon que l'espèce est réglementée ou non, s'ajoutent les droits de propriété intellectuelle qui peuvent être rattachés à une obtention végétale. L'application de cette deuxième branche du droit rend les enjeux complexes et complique les interactions entre les règles à respecter et les choix des acteurs sur le terrain. Cela est d'autant plus vrai qu'existent deux régimes de propriété intellectuelle applicables, et ce à plusieurs niveaux (européen/communautaire et français).

§2. La spécificité des droits de propriété intellectuelle

156. Le droit de propriété intellectuelle s'inscrit clairement dans une logique de circuit long professionnel (CLP), puisqu'il s'agit de donner au titulaire du droit le moyen de contrôler l'emploi de sa création tout au long du circuit long professionnel sans en perdre le contrôle économique. L'idée de base d'un tel droit est connue : celui qui a investi dans la recherche et la sélection doit se voir garantir un monopole d'exploitation du produit final, pendant une période donnée, « qui, l'assurant d'échapper à la concurrence, lui permet non seulement de rentrer dans ses frais mais encore de tirer un juste profit de son investissement »[279].

157. La plante étant un organe vivant, le droit de propriété intellectuelle sur le vivant a longtemps « relevé de l'impensable, tout au moins de l'impensé »[280], même s'il faut souligner qu'aucun texte ne l'interdisait. M.-A. HERMITTE expliquait ainsi que : « Si l'on examine attentivement les lois sur les brevets, le vivant n'a jamais été expressément exclu [...]. Mais [...] il n'y en avait pas moins une exclusion tacite relevant de ce que J.-M. MOUSSERON qualifie d' « attitude », et B. EDELMAN de « conscience commune des juristes ». Il est bien sûr difficile, après coup, d'arriver à communiquer ce qui fut une croyance commune, si intériorisée qu'elle n'était guère exprimée »[281]. Cette forte croyance était néanmoins telle que les barrières morales et éthiques empêchant de facto la brevetabilité du vivant n'ont été levées que progressivement, depuis 25 ans dans les divers ordres juridiques. Cette évolution a été désormais maintes fois décrite[282], et nous n'y reviendrons pas ici.

158. Au terme d'une profonde adaptation, le brevet est aujourd'hui une technique à part entière de la filière semence. Mais avant elle, un régime *sui generis,* distinct du régime

---

[279] M. VIVANT, *Le droit des brevets*, Dalloz, 2005, p. 1.

[280] S. DESMOULIN, L'animal, entre Science et Droit, Faculté de droit, Université Paris Panthéon-Sorbonne, Paris, 14 décembre 2005, p. 60, n°93.

[281] M.-A. HERMITTE, "La protection de l'innovation en matière de biotechnologies appliquées à l'agriculture", in *Annexe au Rapport sur les applications des biotechnologies à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, A.N. n°1827, Sénat n°148, 1990-1991, p. 139.

[282] Cf. M-A.HERMITTE, La protection de l'innovation en matière de biotechnologie appliquée à l'agriculture, *in* Rapport sur les applications des biotechnologies à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire, OPCST, 1990, p.115 et s. ; J-C.GALLOUX, « La brevetabilité du vivant : histoire juridique », Dossiers brevets, Centre du Droit de l'Entreprise, 1995, n°2, p.1 et s. ; J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, Dalloz, 2003 ; B. BERGMANS, *La protection des innovations biologiques, une étude de droit comparé*, Larcier, 1991 ; C. NOIVILLE, *Ressources génétiques et droit*, Pedone, 1996.

classique des brevets, avait pourtant été créé pour protéger le travail des obtenteurs : celui du droit des obtentions végétales[283].

159. Ce faisant, c'est aussi d'une double spécialisation en matière de droit de propriété intellectuelle que la semence fait aujourd'hui l'objet : tout d'abord avec la création d'un droit spécifique pour la protection de variétés végétales, « le droit d'obtention végétale » (A) ; et, ensuite, avec une adaptation toute particulière et plus récente du droit des brevets, adapté pour la circonstance à des composants du monde végétal (B). Cette extension de la propriété intellectuelle se fait aux dépens du domaine public qui devient un vaste domaine de variétés délaissées (C).

A. Le droit d'obtention végétale

160. Le droit d'obtention végétale (DOV) est un droit de propriété intellectuelle spécifique aux variétés végétales[284]. Il faut prendre soin de décrire d'autant plus sérieusement le DOV que, non seulement les critères de ce droit sont inhabituels au regard des critères classiques de propriété intellectuelle car façonnés en fonction de la spécificité des variétés végétales, mais en plus, différents régimes sont susceptibles de s'appliquer.

161. Le cadre général est posé par le droit international. Sous l'impulsion française, la première Convention de l'Union pour la protection des obtentions végétales (UPOV) fut adoptée le 2 décembre 1961 par cinq pays[285] pour offrir une forme de protection aux sélectionneurs de nouvelles variétés – appelés « obtenteurs ». Les conditions d'obtention d'un DOV s'inscrivent dans la logique du circuit long professionnel : un DOV peut être obtenu pour toute création variétale[286] ou « découverte » puisque à l'inverse du droit du brevet, il ne

---

[283] M.-A. HERMITTE, "Histoires juridiques extravagantes - la reproduction végétale", in *L'homme, la nature et le droit*, B. EDELMAN et M.-A. HERMITTE, Christian Bourgois Editeur, Paris, 1988.

[284] Le manuel de J.-C. GALLOUX est à ce jour le plus complet sur le droit d'obtention végétale (DOV). J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, Dalloz, 2003, p. 264, n°655 et s. T. BOUVET a constaté lors de sa thèse de 2000 que le DOV fait l'objet de relativement peu d'études : « il n'existe quasiment aucun ouvrage spécialisé en la matière de la protection de l'innovation végétale occupant plus de 10 pages des manuels de propriété intellectuelle. Ce désintérêt est d'autant plus suprenant que la France a joué un grand rôle dans la création de ce droit spécifique qui compte actuellement le droit d'obtention végétale ». T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, Université de Versailles, 9 mars 2000, p. 14.

[285] L'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et la France. A. HEITZ, *La protection des obtentions végétales dans son contexte politique et économique*, *in* La nature et la raison d'être de la protection des obtentions végétales en vertu de la convention UPOV, Rabat, 15-17 juin 1993.

[286] Sur la genèse du droit d'obtention végétale, voir par exemple, T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, Université de Versailles, 9 mars 2000, p. 76 et s, C. FEBVRE, Les conditions de la protection communautaire des obtentions végétales, Université Montpellier 1, 4 septembre 1997, p. 19 et s., A. HEITZ, *The History of the UPOV Convention and the Rationale for Plant Breeders' Rights*, Seminar on the nature of and rationale for the protection of plant varieties under the UPOV Convention, Budapest, Hongrie, 19-

requiert pas de critère d'inventivité[287]. Ce droit confère un droit exclusif temporaire à l'obtenteur d'une variété, appelé certificat d'obtention végétale (COV) et ne protège que la variété finale, les ressources génétiques restant en libre accès. Comme pour l'inscription au Catalogue, la variété doit être distincte, homogène et stable (DHS) ; mais contrairement à l'inscription au Catalogue, la variété doit aussi être nouvelle. Nous ne reviendrons pas plus en détail sur les critères de protection et les conditions d'obtention[288] afin de nous attacher à l'étendue des droits conférés par le DOV à l'obtenteur et les conséquences pour les agriculteurs.

162. La Convention UPOV a depuis été révisée en 1972[289], 1978[290] et enfin en 1991[291]. Selon le pays, c'est la convention UPOV de 1978 ou celle de 1991 qui est appliquée. Actuellement, deux régimes de droit d'obtention végétale s'appliquent en France. L'obtenteur d'une variété peut ainsi opter soit pour le régime français qui existe depuis 1970 et dont les dispositions du Code de propriété intellectuelle (article L.613-1 et suivants du CPI) mettent en œuvre la toute première Convention UPOV de 1961, puis révisées sur le fondement d'UPOV 1978 ; soit opter pour le certificat d'obtention végétale (COV) proposé par le régime communautaire depuis 1994, régime fondé sur la Convention de 1991. Il existe donc deux régimes parallèles au choix : un COV national et un COV communautaire.

---

21 septembre 1990, A. HEITZ, *Les 25 premières années de la convention internationale pour la protection des obtentions végétales*, UPOV, Genève, 1986.

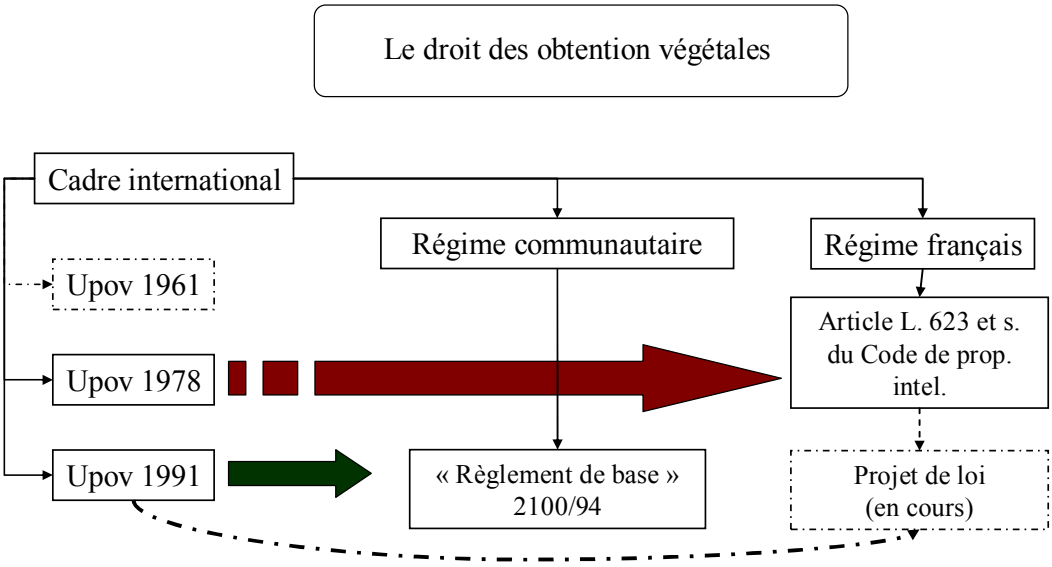
[287] « Une plante, telle qu'elle figure dans la nature n'est pas brevetable car elle ne constitue pas une invention mais une découverte. Il s'agit d'une différence importante avec le [DOV] qui permet d'obtenir une protection dans une telle hypothèse. Le [DOV] accepte en effet clairement la protection des découvertes ». T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, Université de Versailles, 9 mars 2000, p. 546.
Pour les raisons techniques de ce choix, voir, J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, *op. cit.*, p. 266, n°622 et p.281 n°701. « Le mérite de l'obtenteur n'est pas moins grand : grâce à sa perspicacité, il aura permis l'identification de cette variété nouvelle apparue spontanément au milieu de ses cultures, sa caractérisation et sa divulgation ».

[288] Pour des développements plus précis sur ces points, voir T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, *op. cit.*, p. 154 et s. ; J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, *op. cit.,* p. 277 et s., n°688 et s.

[289] Le 10 novembre 1972.

[290] Le 23 octobre 1978, disponible sur www.upov.org.

[291] Convention Internationale pour la protection des obtentions végétales du 19 mars 1991, www.ompi.org.



163. Les textes internationaux, communautaires et français emploient des mots différents pour définir le droit d'obtention végétale. Ces différences sont cruciales pour la compréhension des enjeux, notamment celui de la reproduction de semences de variétés protégées par un certificat d'obtention végétale. Commençons par poser le cadre international (1°), pour ensuite étudier les deux régimes, communautaire et français, qui en découlent (2°).

1°) Un cadre international : les conventions UPOV

164. La principale différence entre les premières Conventions UPOV et celle de 1991 porte sur l'étendue du droit exclusif conféré au titulaire du droit d'obtention végétale. Les droits exclusifs conférés aux obtenteurs étaient initialement limités : l'article 5.1 des premières versions de la Convention conférait l'exclusivité à l'obtenteur pour :

- « la production à des fins d'écoulement commercial[292],
- la mise en vente,
- la commercialisation du matériel de reproduction ou de multiplication végétative, en tant que tel, de la variété ».

Si la chose n'est guère évidente au premier abord, l'expression « à des fins d'écoulement commercial », sont des mots clés : la production de semences qui n'est pas effectuée à cette fin ne viole pas le droit exclusif de l'obtenteur. Autrement dit, un agriculteur peut reproduire la semence d'une variété protégée sur son exploitation pour sa propre

[292] Mots accentués par nous.

utilisation (« semence de ferme »). La variété peut aussi être utilisée pour la recherche ou la création d'une nouvelle variété distincte.

En 1991, toute la logique de la Convention change. L'article 14 de la Convention UPOV 1991 confère à l'obtenteur des droits exclusifs bien plus étendus. L'article 14.1).a). pose le principe que « l'autorisation de l'obtenteur est requise pour les actes […] accomplis à l'égard du matériel de reproduction ou de multiplication de la variété protégée :

i) la production ou la reproduction,

ii) le conditionnement aux fins de la reproduction ou de la multiplication,

iii) l'offre à la vente,

iv) la vente ou toute autre forme de commercialisation,

v) l'exportation,

vi) l'importation,

vii) la détention à l'une des fins mentionnées aux points i) à vi) ci-dessus ».

Il est précisé que l'obtenteur peut subordonner son autorisation à des conditions et à des limitations (article 14.1.b). Par exemple, un obtenteur peut autoriser la production de sa variété moyennant le paiement d'une redevance.

165. En raison de l'extension substantielle de ce droit exclusif, la Convention UPOV 1991 prévoit aussi des exceptions obligatoires – que les pays membres sont obligés d'inclure dans leur législation, – et facultatives. L'exception obligatoire principale concerne la recherche et de la création variétale. Selon l'article 15.1), le droit d'obtenteur ne s'étend pas :

i) aux actes accomplis dans un cadre privé à des fins non commerciales,

ii) aux actes accomplis à titre expérimental et

iii) aux actes accomplis aux fins de la création de nouvelles variétés […] ».

166. Cette dernière exception évite les blocages en matière de recherche. Selon M.-A. HERMITTE, « pour les obtenteurs, l'intérêt de maintenir les variétés végétales hors du champ des brevets, est de pouvoir continuer de sélectionner les plantes en utilisant les variétés des concurrents, quoiqu'elles soient protégées par un droit d'obtention végétale. Dans un système technique où le mécanisme d'innovation est cumulatif, il est conforme à l'intérêt collectif de la profession de pouvoir se « piller » mutuellement »[293].

[293] M.-A. HERMITTE, "Bioéthique et brevets dans le droit du commerce international : la construction d'un nouveau contrat social", in *La Communauté internationale et les enjeux bioéthiques*, S. MALJEAN-DUBOIS, Pédone, 2005. Elle poursuit et explique que « ce choix en faveur du « libre accès gratuit » à la ressource génétique contenue dans une obtention protégée s'oppose à celui du droit des brevets en faveur de la dépendance ».

167. La seule exception facultative prévue concerne les agriculteurs qui bénéficient d'un droit de reproduire la semence de la variété protégée à la ferme pour leur propre utilisation (« semence de ferme »). On appelle cette exception facultative « le privilège de l'agriculteur » ou encore « l'exception agricole ».

> Article 15.2) « En dérogation des dispositions de l'article 14, chaque Partie contractante *peut*, dans des limites raisonnables et sous réserve de la sauvegarde des intérêts légitimes de l'obtenteur, restreindre le droit d'obtenteur à l'égard de toute variété afin de permettre aux agriculteurs d'utiliser à des fins de reproduction ou de multiplication, sur leur propre exploitation, le produit de la récolte qu'ils ont obtenu par la mise en culture, sur leur propre exploitation, de la variété protégée ou d'une variété […] ».

Un Etat peut ainsi, sans y être contraint, prévoir une exception pour ses agriculteurs. Lorsqu'un pays saisit cette faculté, il ne peut autoriser les agriculteurs à faire des productions de semences que dans la limite de leur exploitation et leur utilisation propre.

2°) Les régimes applicables en France

168. En 1970, la France a adopté une loi instaurant son régime de droit d'obtention végétale[294]. Parallèlement à ce régime, et pour faire face à la concurrence du système des brevets dans le domaine de la sélection végétale, un régime communautaire de droit d'obtention végétale a été adopté en 1994 par le Règlement 2100/94[295]. Le régime communautaire ne remplace pas les régimes nationaux des Etats membres, mais offre une protection alternative[296]. L'obtenteur peut choisir entre l'un et l'autre de ces régimes en fonction de l'étendue de la protection qu'il recherche : soit le territoire français, soit le territoire du Marché commun. Bien que le régime français soit plus ancien, nous commencerons par décrire le système communautaire (a), pour ensuite décrire le régime

---

[294] Loi du 11 juin 1970 relative à la protection des obtentions végétales, JORF 12 juin 1970, p. 5435.

[295] Règlement 2100/94/CE du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime communautaire des obtentions végétales, JOCE L 227/1, 01.09.1994.

[296] De nombreuses confusions persistent à ce sujet. Un nombre important de textes de vulgarisation du droit d'obtention végétale expliquent que le régime communautaire a remplacé le régime français. Or, il n'en est rien comme le confirment T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, *op. cit.*, p. 152 ; J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, *op. cit.,* p. 275 n°984.

français (b), car le système français s'inspire de plus en plus du système communautaire, notamment dans le projet de loi déposé devant l'Assemblée nationale[297].

a) Le régime communautaire du droit d'obtention végétale

169. L'article 13 du règlement 2100/94 définit l'étendue des droits exclusifs des obtenteurs, identiques à ceux énoncés par UPOV 1991. Parce qu'il réserve l'exclusivité du droit de production à l'obtenteur de la variété, le règlement prévoit des exceptions obligatoires pour la recherche (article 15.b) et la création variétale (article 15.c).

170. Le régime communautaire a aussi prévu une autre exception obligatoire pour les agriculteurs, à l'article 14.1 :

> « […] afin de sauvegarder la production agricole, les agriculteurs sont autorisés à utiliser, à des fins de multiplication en plein air dans leur propre exploitation, le produit de la récolte obtenu par la mise en culture, dans leur propre exploitation, de matériel de multiplication d'une variété bénéficiant d'une protection communautaire des obtentions végétales autre qu'une variété hybride ou synthétique ».

Cet article dense pose trois conditions pour qu'un agriculteur puisse reproduire une semence d'une variété protégée :

- l'utilisation doit être à des fins de multiplication en plein air,
- l'utilisation doit être dans la propre exploitation de l'agriculteur,
- l'exception ne concerne pas les variétés hybrides et synthétiques.

171. Cette exception ne s'étend qu'à vingt espèces énumérées à l'article 14.2[298]. Ni le maïs et le soja ni aucune espèce potagère, par exemple, ne sont inclus dans cette liste. A ces conditions s'ajoutent celles de l'article 14.3 du règlement : l'agriculteur peut reproduire toute la semence qu'il souhaite, sans restriction quantitative, peut trier sa semence pour la nettoyer et y appliquer les traitements souhaités ou faire appel à un prestataire, souvent appelé trieur-à-façon ; mais ce n'est qu'à la condition qu'il s'acquitte d'une rémunération dite « équitable »

---

[297] Projet de loi adopté par le Sénat, relatif aux obtentions végétales et modifiant le code de la propriété intellectuelle et le code rural, Assemblée nationale, n°2841, 2 février 2006, 15 p.

[298] En plantes fourragères : Pois chiche, Lupin jaune, Luzerne, Pois fourrager, Trèfle d'Alexandrie, Trèfle de Perse, Féverole, Vesce commune et, dans le cas du Portugal le Ray-grass d'Italie.
En céréale *:* Avoine, Orge, Riz, Alpiste des Canaries, Seigle, Triticale, Blé, Blé dur, Épeautre.
Les pommes de terre.
En plantes oléagineuses et à fibre *:* Colza, Navette, Lin oléagineux, à l'exclusion du lin textile.

en faveur du titulaire, à moins qu'il ne soit un « petit agriculteur »[299]. Il doit aussi fournir les informations nécessaires au titulaire du droit. Toutes ces conditions sont précisées par le règlement (CE) n° 1768/95 relatif à l'exception pour les semences de ferme[300] et modifié par le règlement [301]. Nous verrons les modalités de mise en œuvre et d'application de cette exception dans notre étude de l'autoproduction de semences[302].

b) Le régime français du droit d'obtention végétale

172. Initiatrice de la création de l'UPOV et acteur important de l'élaboration des conventions, la France a cependant opté pour une définition différente des droits exclusifs lors de l'adoption de la première loi en 1970[303]. Rappelons que les premières conventions UPOV ne réservaient « la production à des fins d'écoulement commercial » qu'aux titulaires. La production de semences de variétés protégées à toute autre fin que l'écoulement commercial était possible (« semence de ferme »). Or, le législateur français a pris soin d'exclure les mots « à des fins d'écoulement commercial »[304]. L'article L. 623-4 du CPI donne clairement au titulaire du COV le « droit exclusif à *produire*, à introduire sur le territoire […], à vendre ou à offrir en vente […] » la variété protégée[305]. Toute forme de production lui est réservée, puisque aucune exception n'est prévue, interprétation confirmée par plusieurs tribunaux et la Cour d'appel de Nancy[306].

173. Le parti pris est le suivant : les agriculteurs revendiquent un droit coutumier à reproduire leur semence. Lorsque pendant les années 1970 et 1980, la politique agricole française encouragea les agriculteurs à abandonner leurs variétés locales pour des variétés

---

[299] L'art. 7 du règlement d'application 1768/95 précise que les petits agriculteurs sont les agriculteurs qui ne cultivent pas d'espèces végétales sur une surface supérieure à celle qui serait nécessaire pour produire 92 tonnes de céréales et 185 tonnes pour les pommes de terre.

[300] Règlement 1768/95/CE de la Commission du 24 juillet 1995 établissant les modalités d'application de la dérogation prévue à l'article 14 paragraphe 3 du règlement n° 2100/94/CE du Conseil instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales, JOCE L 173/14, 25.07.1995.

[301] Règlement 2605/98/CE de la Commission du 3 décembre 1998 modifiant le Règlement 1768/95/CE établissant les modalités d'application de la dérogation prévue à l'article 14, paragraphe 3, du règlement 2100/94/CE du Conseil instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales, JOCE L 328/6, 04.12.1998.

[302] *Cf. infra* n°195.

[303] Loi du 11 juin 1970 relative à la protection des obtentions végétales, JORF 12 juin 1970, p. 5435.

[304] L'origine de cette suppression n'est pas connue, mais il est officieusement admis par des représentants des institutions semencières qu'elle était intentionnelle et visait à interdire la semence de ferme.

[305] Pour T.BOUVET, « A aucun moment la loi française ne limite le monopole de l'obtenteur à la seule production commerciale des semences. Au contraire, son droit s'étend à toute production de semences en dehors de toute nécessité de commercialisation ». T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, *op. cit.*, p. 363.

[306] Ces affaires seront étudiés plus longuement, *cf. infra* n °791.

commerciales protégées par un COV[307], on ne leur a jamais expliqué qu'en abandonnant leurs semences de variétés locales et en adoptant des variétés nouvelles protégées, ils abandonnaient leur droit de reproduire leur semence dans leur exploitation. D'où l'injustice ressentie par les agriculteurs producteurs de semences de ferme, même quand il s'agit de semences produites à partir de variétés protégées. Cependant, l'article L. 623-4 du Code rural est clair, et les tribunaux n'ont fait qu'appliquer la loi en refusant le droit aux agriculteurs de reproduire des variétés protégées, tout en leur reconnaissant un droit de reproduire des variétés non protégées[308].

174. Cette solution est fondée et les obtenteurs lésés par la reproduction illicite de leurs variétés voient leur droit exclusif à la production affirmé. Pourtant, puisque la semence de ferme existe toujours, les obtenteurs ont obtenu du gouvernement, pour la semence de ferme de blé tendre, l'organisation d'un système dit « contribution volontaire obligatoire » (CVO). Cette CVO est prélevée sur les récoltes de blé tendre produites à partir de semence de ferme pour compenser le travail des obtenteurs[309]. Les acteurs du circuit long professionnel font pression pour que ce système soit étendu à toutes les espèces au niveau français et communautaire.

C'est donc un fait que le législateur français a choisi de conférer un droit solide aux obtenteurs bien avant UPOV 1991 et le régime communautaire. Toutefois, la France a ratifié la Convention UPOV 1991 le 2 mars 2006[310] et un projet de loi devrait être adopté pour aménager une exception agricole au profit des agriculteurs sur un modèle semblable à celui prévu par le Règlement 2100/94.

A cette situation complexe des DOV communautaire et français, du droit de reproduire ou non, s'ajoute toute la question de la brevetabilité du vivant. Le droit des brevets est également venu étendre son domaine à la sélection végétale, renforçant le foisonnement de règles des plus complexes et une forme de concurrence entre ces deux régimes. Cette

---

[307] Cette politique en faveur de l'adoption de variétés améliorées date de la fin du 19e siècle, mais elle prend une nouvelle dimension en présence des questions de droits de propriété intellectuelle et des restrictions à la commercialisation.

[308] Ces affaires seront développés, *cf. infra* n °195.

[309] Cette CVO blé tendre fait l'objet d'un accord interprofessionnel qui a été homologué par arrêté ministériel et de ce fait s'applique à tous les acteurs de la filière.
Le dernier en date est l'arrêté du 13 juin 2007 portant extension d'un accord interprofessionnel relatif au renforcement de l'obtention végétale dans le domaine du blé tendre, JORF du 21 juin 2007.

[310] Loi n° 2006-245 du 2 mars 2006 autorisant la ratification de la révision de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales, JORF n° 53 du 3 mars 2006.

concurrence ne fait que renforcer une course vers une extension des droits exclusifs – contenu et durée[311] – des sélectionneurs aux dépens des utilisateurs et du domaine public.

B. Le droit des brevets

175. Le droit des brevets s'inscrit dans l'idée d'un plus grand contrôle de la filière par les acteurs du circuit long professionnel. En effet, à l'inverse du DOV, le droit des brevets « classique » ne prévoit d'exception ni pour la recherche ni pour les utilisateurs, d'où l'intérêt pour ce système qui réserve une exclusivité plus importante aux sélectionneurs. Cependant, des exceptions ont été prévues en Europe, comme nous allons le voir.

176. Sans refaire ici toute l'étude de la brevetabilité du vivant[312], son histoire et son avènement[313], nous devons étudier la brevetabilité des variétés végétales. D'un côté, les Etats-Unis ont admis le brevet sur la variété, et été suivis en cela par un certain nombre de pays (1°) ; de l'autre, la Communauté européenne et la France ont refusé tout brevet sur la variété, mais ont ouvert la voie au brevet sur la matière végétale en l'accommodant de mécanismes empruntés au DOV (2°).

1°) La voie américaine en faveur du brevet sur les variétés végétales

177. Les premiers brevets sur les variétés végétales furent autorisés aux Etats Unis à partir du Plant Patent Act (PPA) en 1930[314]. Ils avaient pour objet d'offrir la protection d'un brevet spécifique aux obtenteurs des seules plantes asexuées[315] (ex. fruits, fleurs, telles que les

---

[311] En 2006 la durée des COV français a été augmentée de cinq ans.

[312] Pour une intéressante analyse de l'exclusion du monde végétal du domaine du brevet, voir B. EDELMAN, "Vers une approche juridique du vivant", *Dalloz*, 1980, chr., p. 28. " les tribunaux n'ont jamais douté [...] que la nature, appartenant à tous, n'appartienne à personne, que cela repose sur une conception théologique du monde - la nature appartient à Dieu - ou sur une conception scientifique de l'univers - la science est universelle, et appartient au fonds commun du savoir humain ».

[313] Voir J.-C. GALLOUX, "Aspects juridiques de la brevatibilité du vivant", in *Droit et génie génétique*, S. SOUMESTRE, Biofutur/Elsevier, 1994, J.-C. GALLOUX, "La brevatibilité du vivant : historique juridique", in *L'être humain, l'animal et l'environnement : dimensions éthiques et juridiques*, T. LEROUX et L. LÉTROUNEAU, Thémis, 1996. T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, *op. cit.*, p. 494 et s, C. FEBVRE, Les conditions de la protection communautaire des obtentions végétales, Université Montpellier 1, 4 septembre 1997, p. 63 et s.
Voir M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques", *op. cit.*, M.-A. HERMITTE, "La protection de l'innovation en matière de biotechnologies appliquées à l'agriculture", in *Annexe au Rapport sur les applications des biotechnologies à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, A.N. n°1827, Sénat n°148, 1990-1991.

[314] Plant Patent Act, ch. 312, 46 Stat. 376 (1930)
Voir à ce sujet, T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, *op. cit.*, p. 136 et s.

[315] La particularité de ce nouveau brevet à l'époque, ne réside pas dans le seul fait qu'il porte sur une plante, mais que pour l'obtenir la description normalement exigée pour un brevet classique, qui faisait obstacle à l'attribution de brevets classiques pour des plantes, est adouci. En effet, « quand une nouvelle plante ne se

roses[316]) et sont encore en vigueur aujourd'hui[317] avec près de mille brevets PPA accordés en 2003[318]. La restriction du champ aux seules plantes asexuées est due avant tout à la volonté d'éviter la levée de boucliers attendue face aux brevets sur les plantes, et plus précisément les céréales et les légumes[319]. L'idée était de faire établir le principe d'un droit d'obtenteur, puis, par la suite, d'étendre le champ d'application de ce brevet, ce qui serait plus facile une fois le principe de base accepté[320].

178. En 1970, les Etats-Unis adoptèrent un régime de DOV pour les espèces autogames, système qui fonctionne parallèlement au PPA[321]. Dans un deuxième temps, après la décision Chakrabarty de la Cour Suprême des Etats-Unis[322] et l'affirmation du principe de brevetabilité des inventions issues du vivant, la question de la brevetabilité des variétés sur le fondement du droit des brevets classiques (Utility patent[323]) s'est posée. Le USPTO (le bureau américain de dépôt de brevets) adopta en 1985 une décision *Ex parte Hibbard*[324] qui ouvrit cette voie. Cette décision n'a été confirmée par la Cour suprême qu'en 2001 dans l'affaire J.E.M. Ag Supply v. Pioneer Hi-Bred[325]. Cette voie de la brevetabilité d'une variété ne fut pas celle empruntée en Europe.

---

distinguait que par la couleur, l'odeur ou la texture, il était presque impossible de donner une description satisfaisant les exigences du brevet classique » (David G. Scalise & Daniel Nugent, International Intellectual Property Protections for Living Matte : Biotechnology, Multinational Conventions and the Exception for Agriculture, 27 Case W. Res. J. Int'l L. 83, 91 (1995), p. 91). Avec ce nouveau brevet pour plante, il s'agira de donner une description aussi complète qu'il est raisonnablement possible de faire. Le dépôt d'un spécimen exact de la plante comme alternative est accepté (Crocker A. E., Will Patents Finally Grow into Full Patent Protection on an International Level? A look at the History of U.S. and International Patent Law Regarding Patent Protection for Plants and the Likely Changes after the U.S. Supreme Court's Decision in J.E.M. AG Supply V. Pioneer Hi-Bred, Drake Journal of Agricultural Law, Summer 2003, 8, p. 257).

[316] C. FOWLER, *The Plant Patent Act of 1930: A Sociological History of its Creation*, Journal of the Patent & Trademark Office Society, 2000, 82, p. 635.

[317] United States Code (U.S.C.), Title 35 –Patents, Chapiter 15, 35 USC 161, Patent for plants.

[318] Le PPA n'est pas un système de brevet qui tombe dans l'oubli. Selon les statistiques du United States Patent and Trademark Office (USPTO), 994 brevets PPA ont été accordés en 2003, et entre le 1er janvier 1977 et le 31 décembre 2003, 10 395 brevets PPA ont été accordés. La moyenne de ces 26 années étudiées dans l'étude est de 400 brevets. Il est intéressant de noter que la tendance montre une augmentation importante du nombre de brevets attribués par an avec un pic en 2002 à 1133 brevets PPA attribués. http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/taf/plant.htm.

[319] *Ibid* p. 635.

[320] American Seed Trade Association, Proceeding of the American Seed Trade Association, 1909, cité p. 635 *in* C. FOWLER, "*The Plant Patent Act of 1930*", *Journal of the Patent & Trademark Office Society*, 2000, 82, p. 635

"It seemed to be a wise thing to get established the principle that Congress recognized the rights of the plant breeder and originator. Then, in the light of experience, effort could be made to get protection also for seed propagated plants which would be much easier after this fundamental principle was established".

[321] Plant Variety Protection Act of 1970, 7 U.S.C. §2321 et s.

[322] United States Supreme Court, 1980, *Diamond v. Chakrabaty*, 447 U.S. 303.

[323] 35 U.S.C. §10.

[324] Ex parte Hibbard, 227 United States Patent Quarterly (USPQ) 443 (1985).

[325] United States Supreme Court, 2001, *J. E. M. AG Supply, Inc., dba Farm Advantage, Inc., & al. v. Pioneer Hi-Bred International, Inc.*, n° 99-1996, 534 U.S. 124 (2001) 200 F.3d 1374.

2°) La voie européenne en défaveur du brevet sur les variétés végétales

179. Qu'il s'agisse du droit européen des brevets (article 53 de la Convention européenne des brevets)[326], du droit communautaire (article 4.1 de la directive 98/44[327]) ou interne (article L. 611-19-I CPI), tous ces ordres ont manifesté un refus clair de la brevetabilité des variétés végétales. Toute brevetabilité du vivant n'en est pas pour autant exclue en la matière. Il faut rappeler quelques dispositions-clés de la directive 98/44 à cet égard. L'article 3.1 de la directive 98/44 admet la brevetabilité des « inventions nouvelles, impliquant une activité inventive et susceptible d'application industrielle, même lorsqu'elles portent sur un produit composé de matière biologique ou en contenant, ou sur un procédé permettant de produire, de traiter ou d'utiliser de la matière biologique ». L'article 3.2 ajoute qu'une « matière biologique isolée de son environnement naturel ou produite à l'aide d'un procédé technique peut être l'objet d'une invention, même lorsqu'elle préexistait à l'état naturel ». Il affirme ainsi qu'une invention concernant une matière biologique peut être protégeable, même si cette matière biologique préexistait à l'état naturel, du moment qu'elle est isolée de son environnement naturel ou produite à l'aide d'un procédé technique. De plus, même si, selon l'article 4.1. les « variétés végétales » ne sont pas brevetables, ni les procédés essentiellement biologiques pour l'obtention de végétaux, les procédés le deviennent si la faisabilité technique de l'invention portant sur des végétaux n'est pas limitée à une variété végétale déterminée (article 4.2). Ainsi, puisqu'il est possible d'insérer un gène d'expression

---

C. C. P RORIES., "Does the U.S.P.T.O have Authority to grant Patents for Novel Varieties of Sexually Reproducing Plants? ", *Journal of the Patent & Trademark Office Society*, 2001, 83, pp. 737-759 ; M. T. ROBERTS, « J.E.M.Ag Supply Inc.v.Pioneer Hi-Bred International Inc. Its Meaning and Significance for the Agricultural Community ", www.NationalAgLawCenter.org, novembre 2002, pp. 1-36 ; A. E. CROCKER, "Will Patents Finally Grow into Full Patent Protection on an International Level? A look at the History of U.S. and International Patent Law Regarding Patent Protection for Plants and the Likely Changes after the U.S. Supreme Court's Decision in J.E.M. AG Supply V. Pioneer Hi-Bred", *Drake Journal of Agricultural Law*, Summer 2003, 8, p. 251.

[326] Le brevet européen a été mis en place par la Convention de Munich signée en 1973 et entrée en vigueur en 1977. La toute dernière version de la Convention est entrée en vigueur le 13 décembre 2007. Disponible sur www.epo.org.
L'Organisation européenne des brevets (OEB) est, à ce jour, le seul organisme susceptible de délivrer selon une procédure uniforme et centralisée des brevets désignant plusieurs Etats européens, appelés « brevets européens ». Aujourd'hui, l'art. 53 exclut la brevetabilité de variétés végétales ou des races animales ainsi que les procédés essentiellement biologiques d'obtention de végétaux ou d'animaux. Nous ne reviendrons pas sur la jurisprudence de l'OEB qui posa la non brevetabilité d'une variété, mais vous renvoyons à la lecture de : M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques", *op. cit.*, p. 68 et s.

[327] Directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, JOCE L 213/13, 30.07.1998.« Ne sont pas brevetable *:* a) les variétés végétales […] ».

d'une résistance à un insecte (ex. le gène « BT »[328]) dans plusieurs variétés, ce procédé est lui-même brevetable alors que les variétés dans lequel il est inséré ne le sont pas. Ces dispositions ont été transposées en droit français à l'article L.611-19-I du CPI depuis une loi du 8 décembre 2004[329].

180. Bien que les procédés soient brevetables, le droit des brevets s'est inspiré du DOV pour éviter des blocages en matière de recherche et pour prévoir des exceptions pour les agriculteurs. Les actes accomplis en vue de créer ou de découvrir et de développer d'autres variétés végétales sont exemptés par l'article L. 613-5-3 CPI. Pour M.-A. HERMITTE, cet article confirme le libre accès du sélectionneur aux variétés végétales de ses concurrents : « c'est la sauvegarde d'un métier qui est assurée, celui de l'amélioration des plantes au sens traditionnel du terme »[330].

181. A cette exception s'ajoute l'exception agricole à l'article 11.1 de la directive 98/44 et à l'article L. 613-5-1 CPI. Ces articles disposent que « la vente ou tout autre acte de commercialisation de matériel de reproduction végétale par le titulaire du brevet, ou avec son consentement, à un agriculteur à des fins d'exploitation agricole implique pour celui-ci l'autorisation d'utiliser le produit de sa récolte pour la reproduction ou la multiplication par lui-même sur sa propre exploitation ». Pour les conditions de cette utilisation, les législateurs communautaire et français renvoient à l'article 14 du règlement 2100/94 (DOV communautaire). L'exception est donc calquée sur les termes du DOV communautaire. Cependant, il faut rappeler que le maïs n'est pas l'une des espèces prévues à la liste des exceptions de l'article 14.2. Un agriculteur n'a donc pas le droit de reproduire une semence de maïs OGM contenant le MON 810. L'exception agricole est certes louable, mais limitée et laisse au brevet le loisir de renforcer, lui aussi, la logique du circuit long professionnel en contraignant l'agriculteur à racheter des semences tous les ans.

182. En somme, on voit à quel point le cumul des règles d'inscription au Catalogue, des règles de production et de commercialisation et des normes relatives au droit de propriété intellectuelle, DOV et droit des brevets, contribue à structurer et à renforcer un modèle spécialisé, le circuit long. Il soutient la valorisation des acteurs qui participent à ce circuit et

---

[328] Le BT (Bacillus thuringiensis) est une protéine. En parlant de « maïs BT », il est fait référence au maïs qui a été modifié par ajout d'un ou plusieurs des gènes codant la toxine insecticide (Cry1Ab) de *Bacillus thuringiensis*.
[329] Loi n° 2004-1338 du 8 décembre 2004 relative à la protection des inventions biotechnologiques, JORF n° 286 du 9 décembre 2004.
[330] M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques", *op. cit.*, p. 68 et s.

enferme progressivement les agriculteurs dans cette logique qui, bien qu'elle soit la dominante, n'en doit pas pour autant nécessairement devenir unique. Un élément supplémentaire tend à conforter ce point de vue : la réduction progressive du domaine public des variétés végétales devenu difficilement exploitable.

C. Le domaine public des variétés végétales

183. Depuis plusieurs années déjà, se pose la question de l'efficacité du droit de propriété intellectuelle comme outil de promotion de l'innovation[331]. Stimule-t-il toujours autant la création ou contribue-t-il à créer des situations de rentes et de blocages ? Pour atténuer les blocages et stimuler l'innovation, la nécessité de conserver un domaine public libre de tout monopole a été mise en avant[332]. Un certain nombre d'études ont démontré que les brevets peuvent bloquer ou ralentir la recherche, puisque pour pouvoir effectuer une recherche utilisant des éléments brevetés, il est nécessaire d'obtenir au préalable des licences[333], qui, dans la sphère des éléments et produits issus du vivant, deviennent de véritables « péages »[334]. Grâce aux exceptions spécifiques à la recherche prévues par le DOV et le droit des brevets, la question ne se pose pas avec autant d'acuité que dans d'autres pays comme les Etats-Unis. Elle n'en constitue pas moins une des réflexions désormais centrales en matière de propriété intellectuelle.

184. La question de l'exploitation commerciale du domaine public des variétés végétales est bien plus problématique que celle des blocages en matière de sélection végétale :

---

[331] Ainsi, selon l'hebdomadaire conservateur anglais « The Economist », il y a aujourd'hui « un risque croissant [qu'il] soit aujourd'hui si contraignant qu'il inhibe l'innovation, plutôt qu'il ne la protège». "Free ideas : An initiative to reverse the proliferation of patents and copyrights", The Economist, http://www.economist.com/business/displayStory.cfm?story_id=5032375, 13 octobre 2005.
M. VIVANT rappelle que « la vérité oblige à dire, cependant,qu'aucune étude macroéconomique n'a vraiment démontré l'efficacité du brevet ». M. VIVANT, *Le droit des brevets*, Dalloz, 2005, p. 2.

[332] Voir en ce sens, D. LANGE, "Recognizing the public domain", *Law and Contemporary problems*, automn 1981, n° 147, www.law.duke.edu/pd/papers/Lange_background.pdf.

[333] Voir en ce sens, M.-A. HERMITTE, "La protection de l'innovation en matière de biotechnologies appliquées à l'agriculture", in r*apport précité*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, A.N. n°1827, Sénat n°148, 1990-1991. Cet argument a ensuite été développé notamment *in* : M. A. HELLER et R. S. EISENBERG, "Can Patents Deter Innovation? The Anticommons in Biomedical Research", *Science*, 1 mai 1998, n° 280.

[334] F. BELLIVIER et C. NOIVILLE, *Contrats et vivant*, LGDJ, 2006, p. 67 et s. Les deux auteurs expliquent clairement le problème posé : « la recherche en biotechnologie exigeant généralement l'accès à de nombreux « outils de recherche » - gènes, sondes, vecteurs, *etc.* -, ce sont autant de contrats de licence qui devront être conclus par ceux qui veulent travailler sur ces outils protégés. Les brevets jouent alors comme de véritables « péages » compliquant les activités de recherche, les bloquant parfois, poussant certains à préconiser de revenir purement et simplement sur le principe de brevetabilité des gènes. Aussi bien l'octroi de monopoles, loin de stimuler la recherche, aboutirait à la décourager et, du même coup, à affaiblir la compétitivité dans ce domaine stratégique des biotechnologies ».

l'effet cumulé des restrictions imposées par le droit de propriété intellectuelle et la réglementation des semences (AMM, règles de production et de commercialisation) a des conséquences importantes sur la libre exploitation du domaine public des variétés végétales.

185. En général, le domaine public est mal perçu. R.A. BARON, spécialiste américain du domaine public en droit d'auteur, commente la terminologie employée estimant qu'elle contribue à la dévalorisation du domaine public[335]. Il revient notamment sur le terme « tomber dans le domaine public » qui, selon lui, insinue un état de destitution, comme tomber en disgrâce, comme si l'œuvre ou l'invention était déchue de sa valeur. Tandis qu'« être sous copyright » insinuerait une protection bénéfique. La fin de cette protection serait une perte, un abandon[336]. Le même constat peut être fait pour le domaine public des variétés végétales, comme l'illustrent les rapports parlementaires[337] à propos de l'adoption de deux lois sur les obtentions végétales en 2006[338] qui s'inquiètent de la perte de revenus des obtenteurs lorsque l'une de ces variétés rejoint le domaine public[339]. Or, l'expiration d'un COV ne signifie pas la sortie du marché d'une variété végétale ni la perte de toute sa valeur commerciale. Elle signifie au contraire que plusieurs personnes peuvent mettre la variété sur le marché et que les agriculteurs peuvent librement réutiliser la variété. C'est en soi un intérêt économique non négligeable, vues les charges financières qui pèsent sur eux actuellement. D'où la nécessité de définir le domaine public (1°) et de souligner le rôle essentiel qu'il joue du point de vue du maintien de modèles économiques parallèles (2°).

1°) La définition du domaine public des variétés végétales

[335] R. A. BARON, "Reconstructing the Public Domain", *The Changing Research and Collections Environment : The information Commons today*, 23 mars 2002, St Louis, p. 4.

[336] *Ibid* p. 5. Cette impression de perte se retrouve aussi dans la doctrine française. Pour ne citer qu'un exemple, prenons la thèse de Marie-Alice CHARDEAUX qui tend à défendre les choses communes mais qui décrit la « chute » des œuvres dans le domaine public comme « rejetées dans les entrailles de la communauté ». M.-A. CHARDEAUX, Les choses communes, Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), Paris, 6 septembre 2004, p. 265.

[337] Pour le Sénat : J. PUECH, Rapport supplémentaire fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat sur le projet de loi autorisant la ratification de la révision de la convention internationale pour la protection des obtentions végétales, www.senat.fr, 7 décembre 2005.
Pour l'Assemblée Nationale : J. GLAVANY, Rapport fait au nom de la Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la révision de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales (n° 2803), n°2849, 13 février 2006, 8 p.

[338] Loi n° 2006-236 du 1er mars 2006 relative aux obtentions végétales, JORF n° 52 du 2 mars 2006, Loi n° 2006-245 du 2 mars 2006 autorisant la ratification de la révision de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales, JORF n° 53 du 3 mars 2006.

[339] En ce sens, par exemple, l'intervention du rapporteur Jean BIZET devant le Sénat lors des débats du 2 février 2006 : « [...] la non-prolongation des durées de validité des certificats d'obtention végétale coûterait plus de 1 million d'euros à l'entreprise familiale qui a obtenu cette variété après, soulignons-le, plus de dix ans de recherches et au prix de plusieurs dizaines de millions d'euros d'investissements ». Soulignons, qu'en l'espèce, la petite entreprise familiale à laquelle il se réfère n'est pas une entreprise française. Les parlementaires ne devraient-ils pas songer à protéger avant tout l'intérêt des agriculteurs français ?

186. En France, lorsque la loi de 1970 sur les obtentions végétales[340] a introduit un droit exclusif et temporaire sur une variété végétale[341], elle a créé le COV. C'est depuis cette date qu'indirectement le domaine public des variétés végétales se définit *a contrario* par rapport à lui. Le domaine public est composé de toutes les variétés qui ne peuvent pas, ou ne peuvent plus, faire l'objet d'un COV. Il englobe, d'une part, toutes les variétés végétales qui ne sont pas réputées nouvelles au sens de l'article L. 625-5 du CPI [342] ; ensuite, toutes celles qui sont « tombées » dans le domaine public au terme du COV ; et enfin, toutes les variétés des obtenteurs qui ont été déchus de leur COV[343].

187. Selon une partie de la doctrine, le déséquilibre entre le domaine public et les droits de propriété intellectuelle (DPI) résulterait partiellement de la notion même de domaine public des variétés végétales. Cette notion est difficilement saisissable car elle est floue et très mal définie[344]. Qu'il s'agisse du droit international, du droit communautaire, du droit français, le concept ne reçoit aucune définition légale explicite[345], alors que le droit des obtentions végétales est, lui, bien défini et valorisé.

---

[340] Loi du 11 juin 1970 relative à la protection des obtentions végétales, JORF 12 juin 1970, p. 5435.

[341] Les premières demandes de certificats d'obtention végétale français sont présentées dès 1971, mais les premiers certificats ne sont accordés qu'en 1973. Voir les statistiques compilées par l'OMPI, WIPO, *Plant variety statistics 1942-1982* et *Plant variety statistics 1975-2002*
http://www.wipo.int/ipstats/en/statistics/plants/index.html.

[342] Le projet de loi adopté par le Sénat et déposé devant l'Assemblée nationale modifie cet article, et de ce fait, le champ du domaine public des variétés végétales. En l'état de sa rédaction actuelle, il réduit le champ du domaine public. Assemblée nationale, *Projet de loi adopté par le Sénat,* 2 février 2006, projet précité.

[343] Ce sont les COV qui ne sont pas maintenus par les obtenteurs et qui, de ce fait, perdent la protection conférée et « tombent » ainsi dans le domaine public. Dans ce dernier cas, certains obtenteurs décident de ne plus payer la redevance annuelle obligatoire imposée par l'art. L. 623-16 du CPI, car la variété n'a pas le succès commercial escompté et le coût de maintien devient superflu. Ils décident alors d'être déchus de leurs droits.
L'art. L. 623-23 du CPI prévoit 3 cas de déchéance :
« Est déchu de son droit tout titulaire d'un certificat d'obtention végétale :
1º Qui n'est pas en mesure de présenter à tout moment à l'administration les éléments de reproduction ou de multiplication végétative, tels que graines, boutures, greffons, rhizomes, tubercules, permettant de reproduire la variété protégée avec les caractères morphologiques et physiologiques tels qu'ils ont été définis dans le certificat d'obtention ;
2º Qui refuse de se soumettre aux inspections faites en vue de vérifier les mesures qu'il a prises pour la conservation de la variété ;
3º Qui n'a pas acquitté dans le délai prescrit la redevance annuelle visée au deuxième alinéa de l'art. L. 623-16. »

[344] A propos de la difficulté de cerner cette notion dans d'autres domaines du droit de propriété intellectuelle, voir par exemple, D. LANGE, "Recognizing the public domain", *Law and Contemporary problems*, automn 1981, n° 147, www.law.duke.edu/pd/papers/Lange_background.pdf, p. 48.: « The public domain tends to appear amorphous and vague » ; voir aussi, P. SAMUELSON, "Mapping the Digital Public Domai *:* Threats and Opportunities", *Law and Contemporary Problems*, Winter/Spring 2003, 66, p. 148. « The public domain has been, for the most part, an uncharted terrain. Sometimes it seems an undifferentiated blob of unnamed size and dimensions ».

[345] S. ANVAR, "Pourquoi a-t-on peur du domaine public des variétés végétales?" *Propriété Industrielle*, mars 2008.

On voit ainsi que le domaine public se définit par opposition au DOV : c'est une définition *a contrario*[346]. Schématiquement, nous pourrions ainsi dire que le domaine public, d'essence pourtant en quelque sorte naturelle, ne se définit que comme bornage par rapport aux monopoles et exclusivités définis par la loi.

Qu'ainsi le domaine public ne puisse être défini que négativement, comme le contraire ou la limite des DPI, est de nature à induire en erreur. Cette définition *a contrario* amène à une conception négative du domaine public et laisse penser que le domaine public n'a pas de rôle utile à jouer ; qu'il ne serait qu'une « poubelle »[347] destinée à servir de réceptacle aux choses oubliées. On aurait en effet tôt fait de penser que les DPI sont « la mère du domaine public ». C'est pourtant l'inverse qui est vrai : ce sont les DPI qui sont « l'exception au domaine public »[348].

188. Cette vérité, qui peut sembler évidente, et a été réaffirmée par la doctrine[349], devrait surtout être intégrée dans le Code de propriété intellectuelle afin de ne pas perdre de vue l'équilibre originel du contrat social qui lie la Société à ses inventeurs. Le domaine public a un rôle économique important à jouer pour des acteurs tels que les agriculteurs en autoproduction.

2°) Un rôle de vivier de variétés commercialisables occulté

189. Une variété végétale « tombée » dans le domaine public crée, certes, un manque à gagner pour son obtenteur, mais en même temps cette variété végétale rejoint le vivier de variétés commercialisables et librement utilisables par un agriculteur. Il n'y a plus de monopole sur la production et la commercialisation du bien. C'est le monopole qui « tombe ».

---

[346] Il en est de même pour les droits d'auteur, par exemple. En ce sens, S. CHOISY, *Le domaine public en droit d'auteur*, Litec, 2002, p. 39.

[347] P. SAMUELSON, "Mapping the Digital Public Domain : Threats and Opportunities", *Law and Contemporary Problems*, Winter/Spring 2003, 66, p. 147. « Whether the public domain is a virtual wasteland of undeserving detritus or the font of all new creation is the subject of some debate ».

[348] J. BOYLE, "The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain", février 2002, http://www.law.duke.edu/journals/66LCPBoyle, p. 34. : « We are led to believe, wrongly, that copyright is the mother of the public domain, when in fact, in the long run, it is the promise of the public domain that makes the institution of copyright a worthwhile endeavour » ; en ce sens aussi, *Ibid* p. 38. « That baseline —intellectual property rights are the exception rather than the norm ; ideas and facts must always remain in the public domain—is still supposed to be our starting point ».

[349] M.-A. HERMITTE rappelle que « les propriétés intellectuelles qui étaient au 19e siècle un régime exorbitant du droit commun, sont perçues aujourd'hui comme le régime général, les exclusions devenant des exceptions qu'il faut donc interpréter de manière restrictive et réduire au minimum ». M.-A. HERMITTE, "La protection de l'innovation en matière de biotechnologies appliquées à l'agriculture", *rapport précité*, A.N. n°1827, Sénat n°148, 1990-1991, p. 135. En ce sens aussi, C. GEIGER qui dit : « Il ne faut pas oublier que les droits de propriété intellectuelle constituent des exceptions à un grand principe de liberté ». C. GEIGER, "L'avenir des exceptions au droit d'auteur : observations en vue d'une nécessaire adaptation et harmonisation du système", *La Semaine Juridique Edition Générale*, novembre 2005, n° 47, I 186, p. 2154.

Par exemple, la variété de blé tendre *Courtot* est dans le domaine public et est librement utilisée par les agriculteurs qui la reproduisent tous les ans. Toutefois, les semences de variétés du domaine public ne peuvent être échangées que si les variétés sont inscrites au Catalogue comme c'est le cas du *Courtot*[350]. Le blocage principal se situe au niveau des AMM.

190. En effet, en l'état actuel du droit, ce vivier est délaissé car les variétés ne sont exploitables qu'à la condition d'avoir été inscrites au Catalogue. Cette inscription onéreuse et exigeante[351] incite peu d'acteurs économiques à inscrire des variétés du domaine public, d'autant que l'obtention de l'AMM ne leur confère aucune exclusivité sur la commercialisation de la variété. De plus, ces variétés libres de droits font concurrence aux variétés nouvelles qui sont protégées par un DOV. Les acteurs du circuit long professionnel ont donc tout intérêt à ne pas se préoccuper des variétés du domaine public, et à se concentrer sur les variétés qui leur offrent une exclusivité[352].

191. Pourtant, les droits de propriété intellectuelle et le domaine public sont deux composants d'un même système. Chaque composant joue un rôle économique et social d'importance et le système actuel n'est cohérent que si les deux composants sont valorisés. L'absence de droits de propriété intellectuelle nuit, tout comme l'absence d'un domaine public nuit. En effet, quand seule la logique des droits de propriété intellectuelle prime, des situations de rente s'instaurent et nuisent à l'objectif initial : celui d'encourager l'innovation et de permettre une meilleure divulgation des avancées technologiques et scientifiques, notamment auprès des utilisateurs. La place du domaine public des variétés végétales doit être reconsidérée, mise en valeur et mieux exploitée. De nos jours, les acteurs du circuit long professionnel ne voient pas d'un bon œil l'exploitation du domaine public qui permet aux agriculteurs de librement reproduire des semences

192. Si l'exploitation du domaine public n'intéresse pas les acteurs du circuit long professionnel, elle intéresse ceux des modèles économiques parallèles. Pourtant l'existence même de ces modèles économiques qui visent à satisfaire des besoins différents, ou de manière différente, est remise en cause par la réglementation de la filière semence conçue pour le seul circuit long professionnel. On ne peut comprendre cette réalité qu'en analysant

---

[350] Dernière vérification de cette inscription effectuée le 3 mai 2008.
[351] *Cf. infra* n°497.
[352] Il faut souligner que certains groupements décident de poursuivre cette inscription des variétés du domaine public qui sont commercialement rentables.

les modèles économiques parallèles. Marqués par leur hétérogénéité, que ce soit en termes de producteurs, d'utilisateurs, de besoins, de marchés, de niches, ou encore de concepts de la variété ou de la semence, ces modèles économiques sont fondamentaux. Leur pluralité offre une diversité qui tranche avec le concept dominant du circuit long professionnel et à re-situer le contexte de la filière semence. Cette hétérogénéité et pluralité incitent à la réflexion de la mise en place de modèles juridiques alternatifs pour répondre à des besoins auxquels le circuit long professionnel ne répond pas : il peut s'agir aussi bien d'exploiter le domaine public, de faire vivre des variétés locales, d'offrir un choix de variétés libres de droits aux agriculteurs, de proposer des variétés sélectionnées selon des critères différents de ceux utilisés par l'agriculture productiviste et nécessaires pour les productions destinées à l'industrie agro-alimentaire. Cette hétérogénéité est à la fois une richesse, et une très grande faiblesse.

Chapitre 2. L'hétérogénéité des modèles économiques parallèles

193. L'expression « modèles économiques parallèles » recouvre une pluralité de modes de fourniture de semences qui répondent à des besoins, des pratiques et des intérêts variés. Certains concernent les agriculteurs, d'autres les amateurs de jardinage ou les professionnels non-agriculteurs, comme les golfs. Certains renvoient à des circuits économiques courts sans intermédiaires, d'autres à des circuits longs. Certains de ces modèles sont pris en compte par le droit positif, qui les interdit ou les autorise sous conditions.

194. Peu étudiés, aucune statistique officielle fiable ne rend compte de leur poids économique. Seule une poignée de chercheurs consacrent des études aux impacts qu'ils procurent, ou peuvent procurer, à l'agriculture, la biodiversité, l'indépendance des agriculteurs, la diversité des légumes et des aliments proposée aux consommateurs. Leur analyse s'avère compliquée et ne saurait prétendre à l'exhaustivité. Les modèles sont hétérogènes et inégalement soutenus par le droit positif, lorsqu'ils ne sont pas purement et simplement entravés par lui. Deux éléments décisifs en témoignent. D'une part, puisque l'autoproduction de semences par les agriculteurs concurrence la production de semences en circuit long, les conditions de l'autoproduction sont devenues complexes (Section 1). D'autre part, plusieurs systèmes de fourniture de semences existent, visant des situations et des utilisateurs hétérogènes, avec des objectifs et des logiques propres qui sont rarement celles de la réglementation conçue pour la fourniture en circuit long aux agriculteurs professionnels (Section 2).

Section 1. L'autoproduction de semences

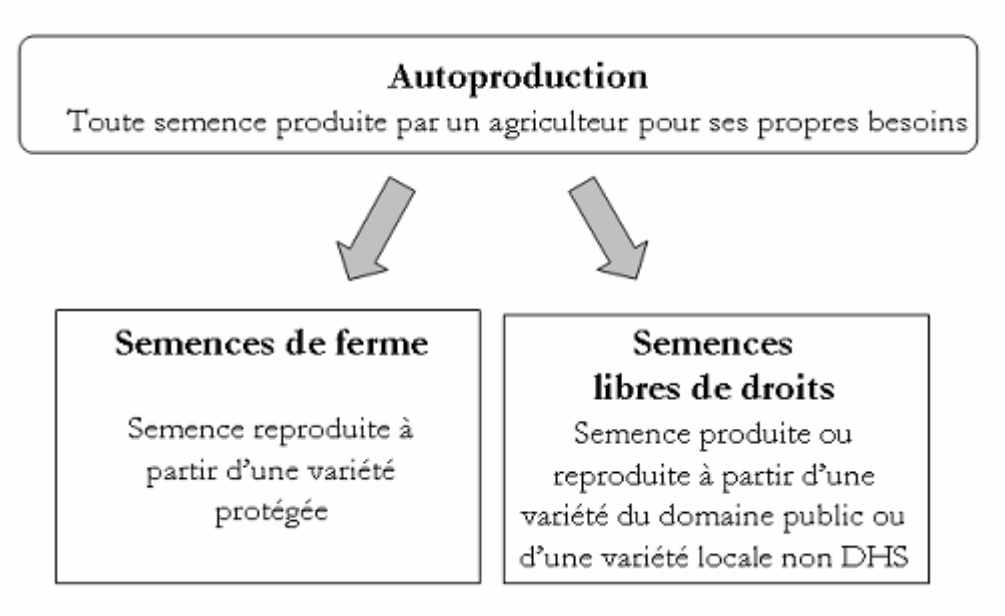
195. L'autoproduction de semences est le terme que nous employons pour qualifier toute production de semences par un agriculteur pour ses propres besoins. C'est encore une pratique largement majoritaire dans le monde aujourd'hui, notamment en raison des pratiques agricoles des pays en développement. En France, l'importance de l'autoproduction varie selon l'espèce et en fonction de la facilité de reproduction de la plante. On la trouve surtout dans le domaine des céréales autogames telles que le blé, et les espèces à reproduction végétative telles que la pomme de terre. Au cœur de cette pratique se trouve l'enjeu principal qui met en balance d'un côté, l'indépendance technique des agriculteurs[353], la compression de leurs coûts et la diversité de leur production, et de l'autre, les revenus des acteurs du circuit long professionnel. Cependant, aucune donnée fiable ne permet de définir la part de l'autoproduction en France. Les données existantes sont élaborées par le GNIS, et non par le ministère de l'Agriculture, sur la base d'approximations dont la rigueur et la neutralité interrogent.

196. Le terme usuel employé pour qualifier cette production était « semence de ferme ». Historiquement, il désignait toute semence produite à la ferme. Il est désormais plus souvent utilisé pour désigner la reproduction de variétés protégées uniquement. Pour éviter toute confusion, nous employons le terme « autoproduction »[354] pour décrire toute autoproduction de semences par un agriculteur qu'il s'agisse de variétés protégées ou de variétés du domaine public. Le terme « autoproduction » comprend, par contre, deux formes de production qu'il convient de distinguer. D'une part, la reproduction de semences de variétés protégées par un droit d'obtention végétale, comme la variété de blé tendre *Soissons*, nous leur réservons le terme de « semences de ferme ». D'autre part, nous parlerons de « semences libres de droits » pour qualifier les semences produites à partir de variétés du domaine public, comme la variété de blé tendre *Hardi*.

---

[353] En ce sens, M.-A. HERMITTE, "Bioéthique et brevets dans le droit du commerce international : la construction d'un nouveau contrat social", *op. cit*. Selon M.-A. HERMITTE, « le choix de conserver une place à l'agriculteur par rapport à celle du titulaire du droit d'obtention végétale est un choix politique important car il permet de favoriser une certaine autonomie technique des agriculteurs ».

[354] Ce choix de terminologie est le nôtre, et est établi dans une démarche de clarification. Mais le terme autoproduction est aussi utilisé pour qualifier l'acte de reproduire une variété protégée qu'on ne peut ni vendre ni échanger. En ce sens, par exemple, M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques - exclusivisme et échanges au fil du temps", in *op. cit*, p. 75.



Pour comprendre cet enjeu de poids pour les agriculteurs, les obtenteurs, mais aussi pour les producteurs et les distributeurs de semences (§2), il convient d'abord de définir les formes d'autoproduction (§1).

§1. Les formes d'autoproduction

197. Le droit des agriculteurs d'autoproduire une semence diffère selon qu'il s'agit d'une variété du domaine public ou d'une variété protégée. Avant d'étudier cette question centrale (B), il convient de préciser la définition de l'autoproduction et les caractéristiques de ce processus (A).

A. La définition de l'autoproduction

198. L'autoproduction ne se résume pas à garder une partie de sa récolte de grain et de la ressemer l'année suivante. Deux étapes caractérisent l'autoproduction : celle de la production ou de la reproduction de la semence (1°) et celle du triage de la semence, nécessaire au nettoyage et à la préparation de celle-ci (2°).

1°) Une production ou une reproduction de semence par un agriculteur pour ses propres besoins

199. L'autoproduction de semences est l'acte par lequel un agriculteur produit ou reproduit une semence pour ses propres besoins. Elle se limite à satisfaire les seuls besoins de l'agriculteur. Par production, il faut entendre produire une semence issue d'une forme de

sélection de l'agriculteur, même amateur. Par reproduire, on vise une simple volonté de multiplier la semence déjà acquise : l'agriculteur cherche ici simplement à disposer d'une semence similaire pour l'année suivante.

2°) Le triage des semences

200. Le triage de la semence consiste à nettoyer cette dernière et à la préparer. Le tri a pour but d'enlever, entre autres, les déchets organiques, les matières non désirées, les graines d'autres espèces, par exemple, pour ne garder que les semences voulues. Ce triage permet aussi de contrôler la préparation de la semence pour la récolte suivante. Il permet plus particulièrement de choisir le nombre et le type de traitements pour les semences, contre des parasites, par exemple, en les enrobant, ou non, de produits chimiques. Lorsqu'un agriculteur achète des semences certifiées, il ne peut déterminer quels traitements ont été inclus dans l'enrobage de la semence et n'a aucun moyen de refuser un traitement qu'il estimerait inutile ou dangereux. C'est un sérieux problème pour certains agriculteurs qui, par exemple, ne souhaitent pas que leurs semences soient enrobées d'un anti-corbeaux composé d'un agent actif qui n'est que partiellement soluble et dont la nocivité possible est en doute[355].

Dans ce contexte, il faut distinguer le cas où l'agriculteur trie sa propre semence – c'est le triage (a) et le cas où il fait appel à un prestataire de services – c'est le « triage-à-façon » (b).

a) Le triage par l'agriculteur

201. Une partie des agriculteurs en autoproduction trient leurs semences eux-mêmes avec leur propre matériel ou un matériel acheté à plusieurs ou parfois même construit ou adapté par eux[356]. Certains de ces agriculteurs procèdent à des tests de germination et, pour compenser une possible perte de qualité et baisse quantitative de semences germées, augmentent la densité du semis de 5 à 10 % par rapport aux semences certifiées[357].

b) Le triage par un prestataire de service : le trieur-à-façon

202. « Le triage-à-façon » fait appel à l'intervention d'un tiers[358]. L'agriculteur ne possède pas les machines de triage et dépend d'un prestataire pour le faire. Le triage est

[355] Entretiens personnels avec des agriculteurs affiliés à la FNSEA, la Coordination rurale et la Confédération paysanne. Il s'agit de l'anthraquinone qui est une substance active de produit phytosanitaire qui présente un effet répulsif à l'égard des oiseaux.

effectué soit par un indépendant qui opère sur l'exploitation avec ses propres machines, soit par une coopérative qui trie les semences apportées par l'agriculteur à la coopérative.

203. Cette prestation ne relève pas du champ d'application de la réglementation semences si elle n'implique aucun transfert de propriété de la semence, conformément à l'article 1-1 du décret n° 81-605. La réglementation ne s'applique que s'il y a « commercialisation », c'est-à-dire s'il y a transfert de propriété de la semence, même à titre gratuit. Afin de respecter la condition de non transfert de la propriété, l'agriculteur doit rester à tout moment propriétaire de toute la semence, autrement dit que ses lots de semences ne soient jamais mélangés avec ceux d'autres agriculteurs. Or c'est souvent le cas dans des coopératives qui ne trient pas les lots individuellement pour des raisons de coût et de temps.

204. Le triage-à-façon doit aussi se faire en respectant les conditions de reproduction de variétés protégées par un droit d'obtention végétale, notamment le paiement des redevances, le cas échéant. Il convient de distinguer les situations d'autoproduction pour déterminer quelles conditions encadrent le droit de reproduire une semence.

B. Les deux catégories de variétés autoproduites

205. Alors qu'il est reconnu que « la pratique du réensemencement va de pair avec une meilleure connaissance des variétés [et] une autonomie par rapport aux propositions commerciales »[359], les politiques agricoles française et communautaire vont à son encontre depuis les années 60. Ces politiques ont fortement encouragé les agriculteurs, par le biais de

---

[356] La presse agricole donne plusieurs exemples. L'un d'eux, cet article sur quatre agriculteurs qui font leur semence avec leur matériel : V. THÈCLE, "Produire des semences fermières de qualité", *La France Agricole*, 23 août 2002, p. 29.

[357] *Ibid*.

[358] En ce sens, la Circulaire STB n°2336 du 2 septembre 1971. Une circulaire de 1971 de l'Office national des Céréales définit le triage-à-façon comme étant « l'opération qui consiste pour un agriculteur, à remettre, moyennant rémunération, à une tierce personne, une certaine quantité de céréales pour qu'elle les trie, et une fois le triage effectué, à rapporter la totalité des produits résultant du triage - céréales triées et déchets du triage ». Cette circulaire a depuis été invalidée par : Arrêt du Conseil d'Etat du 30 mai 1994, Caisse de gestion des licences végétales (C.G.L.V.) et la Société d'intérêt collectif agricole des sélectionneurs obtenteurs de variétés végétales (S.I.C.A.S.O.V.) contre ONIC, n° 95711, publié aux Tables du Recueil Lebon.
Comme l'a constaté le Conseil d'Etat dans son arrêt, l'Office National Interprofessionnel des Céréales (ONIC) « ne tenait d'aucune disposition législative ou réglementaire le pouvoir de réglementer l'activité du triage à façon des céréales ». Dès lors, les actes contestés sont entachés d'incompétence, et le refus de droit à la demande des sociétés requérantes « tendant au retrait de ces actes, est elle-même entachée d'excès de pouvoir et doit être annulée ». Ainsi, la circulaire n°23 336 adoptée le 2 septembre 1971 et reconduite pendant les campagnes suivantes et qui tendait à organiser et contrôler les opérations de triage-à-façon, était entachée d'excès de pouvoir. L'ONIC régissait des situations pour lesquelles il n'avait pas compétence.

[359] M.-A. HERMITTE, "Bioéthique et brevets dans le droit du commerce international : la construction d'un nouveau contrat social", in *op. cit.*.

campagnes d'information[360] ou de formations (Chambres d'agricultures ou écoles), à abandonner leurs variétés locales, moins productives mais libres de tout droit de propriété intellectuelle. Ils ont adopté la modernité et les variétés commercialisées, très appréciées, car plus faciles à utiliser et peu chères, sans compter le gain de temps non négligeable qui découlait de l'achat de semences prêtes à l'emploi. Pourtant, ce choix a été accompagné de l'abandon d'une liberté. Personne n'a jamais expliqué alors qu'en abandonnant leurs variétés locales, les agriculteurs abandonnaient aussi leur liberté de reproduire des semences sans contraintes. L'attachement de tout agriculteur, des plus gros aux plus petits, à leur « droit de reproduire » une semence est très fort, tout comme leur souhait de pouvoir acheter des variétés commerciales. Bien que ces positions soient paradoxales, elles n'appellent qu'une simple clarification : identifier les situations où un agriculteur peut reproduire une semence librement ou à certaines conditions et celles où il ne le peut pas, afin que chaque agriculteur fasse ses choix selon ses propres besoins et ses envies.

206. Curieusement, il n'est jamais indiqué sur un lot de semences si la variété concernée est protégée par un droit d'obtention végétale (DOV), alors que les marques sont toujours clairement identifiées par le signe « ® »[361]. Ainsi, une grande majorité d'agriculteurs ne sauraient dire si une variété qu'ils utilisent est protégée par un DOV communautaire ou par un DOV français, ou si elle appartient au domaine public[362]. Or, les conditions du droit de reproduire une semence varient selon qu'il s'agit d'une variété protégée (1°) et ou d'une variété du domaine public (2°).

---

[360] En ce sens, par exemple, GNIS, Analyse du poste « semences » pour les cultures de céréales dans la région Picardie, GNIS, 1983, GNIS, Céréales : semences de ferme ou semences certifiées? L'opération « Vérité sur les semences de ferme » menée en Ille-et-Vilaine vous permet de juger à partir d'éléments chiffrés, GNIS n°81-8, août 1981, GNIS, Comment réussir vos semis, GNIS, juillet 1979, GNIS, Faire soi-même ses semences de céréales, est-ce réellement plus économique que d'acheter des semences certifiées? Résultats de l'analyse du poste « semences » dans la gestion d'une exploitaion céréalière du bassin Parisien, GNIS n°79.12, août 1979, GNIS, Ils développent leurs ventes de semences certifiées, voici comment... GNIS n°79-10, juillet 1979.

[361] Si une entreprise décide de commercialiser une variété sous une marque, il ne peut le faire que si la dénomination générique de la variété utilisée au Catalogue officiel est indiquée. Souvent, une marque est utilisée pour identifier une gamme de variétés, telle que la gamme *Yieldgard®*.

[362] Lors de chaque entretien avec un agriculteur, qu'il soit adhérent de la FNSEA, la Coordination rurale, le MODEF ou la Confédération paysanne, ou non affilié, nous avons posé la question. Si les agriculteurs étaient certains qu'ils utilisaient une variété nouvelle et protégée, ils étaient cependant dans l'incapacité de dire si elle était protégée par un DOV français ou DOV communautaire. Or, le droit de reproduire est très différent selon qu'il s'agit d'appliquer le régime français ou communautaire.

1°) L'autoproduction de semences de variétés protégées : « la semence de ferme »

207. L'autoproduction de variétés protégées est la reproduction d'une variété achetée : on parle de « semence de ferme ». L'agriculteur n'a pas sélectionné la variété, il ne fait que reproduire une variété développée par un obtenteur, comme un étudiant photocopie un livre. Cette reproduction de semence est destinée à son exploitation agricole, exploitation qui lui procure ses revenus. Dans ce cas, il faut distinguer le droit de reproduire une semence d'une variété protégée au regard du droit communautaire (a), d'une variété protégée en droit français (b), car pour ajouter à la complexité, les droits et obligations des agriculteurs varient sensiblement d'un cas à l'autre.

a) « L'exception agricole » en droit communautaire

208. On l'a dit précédemment : l'exception agricole est le droit accordé à l'agriculteur de reproduire une variété protégée pour ses propres besoins sur sa propre exploitation (article 14.1, Règlement 2100/94)[363]. Toutefois, ce droit n'est accordé qu'à certaines conditions spécifiées par les règlements n°2100/94 et n°1768/95[364]. Elle n'est de surcroît valable que pour 20 espèces énumérées à l'article 14.2 du Règlement 2100/94[365].

209. En faveur de l'agriculteur, l'article 14.3 du règlement 2100/94 précise que le droit de reproduire n'est subordonné à aucune restriction quantitative. Cela vaut dans la mesure des besoins de l'exploitation. Aussi, le produit de la récolte peut être préparé en vue de la mise en culture, par l'agriculteur lui-même ou par un prestataire de services (« trieur-à-façon »)[366].

210. En faveur de l'obtenteur, parce que l'agriculteur reproduit la semence d'une variété protégée, il s'engage à payer au titulaire du DOV une « rémunération équitable », sauf

---

[363] Pour une analyse claire de l'exception agricole, lire T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, op. cit., p. 374, J. GENNATAS, *Les semences de ferme dans le cadre de la protection communautaire des obtentions végétales*, Enforcement of Plant Variety Rights, Bruxelles, 4-5 octobre 2005.

[364] Règlement 1768/95/CE de la Commission du 24 juillet 1995 établissant les modalités d'application de la dérogation prévue à l'article 14 paragraphe 3 du règlement n° 2100/94/CE du Conseil instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales, JOCE L 173/14, 25.07.1995.

[365] Voir annexe n°29.

[366] Cependant, les Etats membres peuvent établir des restrictions sur le plan de l'organisation et la préparation dudit produit de la récolte, notamment en vue de garantir que le produit soumis à préparation est identique à celui qui résulte de la préparation.

s'il est un « petit agriculteur »[367]. Les modalités de cette rémunération sont fixées par l'article 5 du règlement d'application n° 1768/95 : soit le niveau de « rémunération équitable » à payer au titulaire fait l'objet d'un contrat entre le titulaire et l'agriculteur concernés, soit il fait l'objet d'accords collectifs entre organisations de titulaires et d'agriculteurs[368]. Dans ce dernier cas, ces accords doivent être notifiés par écrit à la Commission, et publiés dans la « Gazette officielle », par l'Office Communautaire des variétés végétales[369].

211. Lorsqu'un accord n'est pas applicable, la rémunération à verser est de 50% des montants dus pour la production sous licence de matériel de multiplication, avec toutefois des modulations possibles[370]. Lorsque aucun contrat n'a été conclu, le niveau de la rémunération est « sensiblement inférieur au montant perçu pour la production sous licence de matériel de multiplication de la catégorie la plus basse de la même variété susceptible de bénéficier de l'homologation officielle, dans la même région »[371].

Ces modalités de paiement offrent plusieurs alternatives, mais en raison du refus de certains agriculteurs de payer cette redevance, ou parce qu'ils ne connaissent pas ces modalités[372], les obtenteurs ont du mal à percevoir leur dû. Pour venir à leur soutien, l'article 8 du règlement 1768/95 impose à l'agriculteur une obligation d'information : soit le détail des informations à fournir par l'agriculteur au titulaire fait l'objet d'un contrat entre le titulaire et l'agriculteur concernés, soit, lorsque aucun contrat de ce type n'a été conclu ou n'est applicable, l'agriculteur est tenu de communiquer au titulaire, à la demande de celui-ci, une déclaration relative aux informations utiles pour le titulaire[373]. A notre connaissance, aucun

---

[367] Art. 14.3 règlement 2100/94 : les petits agriculteurs sont « les agriculteurs qui ne cultivent pas d'espèces végétales sur une surface supérieure à celle qui serait nécessaire pour produire 92 tonnes de céréales ».
En ce qui concerne les petits agriculteurs qui sont exemptés de paiement de redevances aux titulaires, et en cas de litiges, ce sont les agriculteurs eux-mêmes qui doivent fournir la preuve que les conditions requises de petits agriculteurs sont remplies. (art. 7.5 du règlement 1768/95).

[368] Ces accords peuvent être conclus avec ou sans la participation d'organisations de transformateurs, établies dans la communauté, au niveau communautaire, national, ou régional, les niveaux convenus servent de lignes directrices pour la détermination de la rémunération à verser dans la région et pour l'espèce en cause.

[369] A ce jour, cet Office n'a publié que deux accords, l'un effectif en Allemagne, l'autre en Suède.

[370] Voir art. 5.5 et 5.6 du règlement 1768/95.

[371] Art. 5.2 du règlement 1768/95.

[372] Dans la majorité des cas, un agriculteur ne sait pas dire s'il utilise une variété protégée ou non, et si elle est protégée, s'il s'agit d'un COV communautaire ou français.

[373] Dans la pratique, les titulaires ont beaucoup de difficultés pour obtenir les informations nécessaires. Comme l'explique M.-.A. HERMITTE, « les titulaires de droits doivent être rémunérés au prorata du taux d'utilisation de chacune de leurs variétés ; il faut donc qu'ils aient une idée de leurs ventes. Par hypothèse, les vendeurs connaissent les acheteurs d'une campagne de semis ; mais si l'année suivante, l'acheteur a disparu, il a pu aussi bien aller chez un concurrent, que changer d'espèce cultivée ou réensemencer son exploitation avec la récolte, seule hypothèse dans laquelle il doit une rémunération. Les vendeurs dépendent donc, pour recouvrer leur droit, des informations qui leur sont fournies, le règlement prévoyant que les agriculteurs et les trieurs de semences sont obligés de répondre à leurs questions ». M.-A. HERMITTE, "Bioéthique et brevets dans le droit du commerce international", *op. cit*.

contrat n'a été conclu en France à ce jour et la situation semble être la même dans les autres Etats membres. Le titulaire est donc obligé de demander aux agriculteurs les informations utiles pour faire valoir son droit[374]. Comme l'explique M.-A. HERMITTE, « la gageure est d'arriver à trouver un système d'information dont le rapport coûts - bénéfices ne soit pas trop mauvais »[375]. Mais ce droit à l'information a cependant des limites, comme l'ont démontré les récents arrêts de la Cour de Justice de la Communauté européenne (CJCE). En l'espèce, une entreprise allemande STV, qui gère les redevances pour les obtenteurs comme la SICASOV[376] en France), avait envoyé des lettres de demandes de renseignements portant sur plus de 500 variétés adressées à des agriculteurs sans prendre la précaution de démontrer qu'ils avaient concrètement cultivé une variété déterminée, ni même cherché à savoir si elle disposait d'indices qui le laissaient croire. Dans l'affaire Schulin du 10 avril 2003[377], la CJCE établit que le titulaire ne peut être autorisé à demander des informations à un agriculteur que s'il dispose d'un indice[378] de nature à laisser penser que ce dernier a exercé son « privilège de l'agriculteur »[379]. Sans doute, la CJCE a-t-elle ici tenté de montrer qu'un principe selon lequel tout agriculteur doit fournir sur demande des titulaires toute information pertinente serait disproportionnée à l'impératif de sauvegarde des intérêts légitimes réciproques de l'obtenteur et de l'agriculteur. L'obligation d'information n'existe qu'à l'égard de ceux qui sont susceptibles d'avoir exercé ce privilège. La Cour indique que le fait d'avoir acheté des semences au titulaire doit être considéré comme un tel indice[380]. Cet arrêt vise *in fine* à protéger les droits exclusifs des obtenteurs sans pour autant laisser les obligations qui en

---

[374] En vertu de l'art. 8.5 du règlement 1768/95 « une demande non adressée directement à l'agriculteur concerné est considérée comme conforme aux dispositions communautaires si elle est envoyée à des agriculteurs par l'intermédiaire d'organisations d'agriculteurs ou de coopératives, pour les agriculteurs membres de ces organisations ou coopératives, ou de prestataires d'opérations de triage à façon qui ont réalisé des opérations de triage à façon pour les agriculteurs concernés […]. L'article poursuit : « et selon les modalités de l'article 8(5)deuxième tiret du règlement d'application. Pour les demandes formulées par l'intermédiaire d'organisations, de coopératives et de prestataires d'opérations de triage à façon, il n'est pas nécessaire d'indiquer chaque agriculteur. Les organisations, coopératives, prestataires d'opérations de triage à façon et fournisseurs peuvent être autorisés par les agriculteurs concernés à transmettre les informations requises au titulaire ».

[375] M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques - exclusivisme et échanges au fil du temps", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, M.-A. HERMITTE et P. KAHN, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 76.

[376] La SICASOV est l'équivalent de la SACEM (artistes) pour gérer les droits des obtenteurs.

[377] CJCE, *Christian Schulin / Saatgut-Treuhandverwaltungsgesellschaft mbH*, Affaire C-305/00, conclusions de l'avocat général M. Dàmaso Ruiz-Jarabo Colomer présentées le 21 mars 2002 et arrêt rendu le 10 avril 2003, non encore publié au Recueil.

[378] Point 63 de l'arrêt Schulin.

[379] Comme le rappelle M.-A. HERMITTE, « la Cour rappelle que le privilège du fermier est une exception au droit de l'obtenteur (pt.47), qui ne concerne pas toutes les espèces ni tous les agriculteurs. Le droit à l'information est donc limité à ces espèces et aux agriculteurs concernés ; toute extension " irait au-delà de ce qui est nécessaire afin de sauvegarder les intérêts légitimes réciproques de l'obtenteur et de l'agriculteur " (pt.57 et 62) ». M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques *op. cit.*, p. 76.

[380] L'arrêt du 11 mars 2004 dans l'affaire préjudicielle Jäger (affaire C-182/01) a confirmé, entre autre, l'arrêt Schulin.

découlent dépasser leur champ initial et aller jusqu'à imposer aux agriculteurs non utilisateurs de variétés protégées des obligations dépourvues de contrepartie.

212. Pour aider à la difficile tâche de collecte d'informations et d'indices, la CJCE a plus récemment exigé des trieurs-à-façon de fournir au titulaire des informations utiles. Selon l'arrêt Brangewitz du 14 octobre 2004[381], les informations utiles sont non seulement celles concernant les agriculteurs pour lesquels le titulaire dispose d'indices de ce que le prestataire a effectué ou prévoit d'effectuer lesdites opérations, mais également tous les autres agriculteurs pour lesquels le prestataire a effectué ou prévoit d'effectuer des opérations de triage à façon du produit de la récolte obtenue. Toutefois, en pratique, il est difficile de savoir si une variété est protégée ou non. Au niveau communautaire, une base de données en ligne permet de vérifier si une variété est protégée par un DOV communautaire et jusqu'à quand[382]. Aucune base de données publique semblable n'existe pour les DOV français ; pourtant la tenue d'un registre et la publication d'un bulletin sont prévues par le Code de propriété intellectuelle[383].

213. En France, les distributeurs de semences n'indiquent pas à leurs clients si une variété est protégée, et encore moins la distinction entre leurs COV français ou communautaire ; or cette distinction est importante puisque l'exception agricole qui s'y rattache est différente selon le cas. Lors de tous nos entretiens effectués avec des agriculteurs, nous posions la question de savoir s'ils pouvaient préciser si les variétés qu'ils utilisaient étaient protégées, et si oui, si le COV était français ou communautaire. Alors que beaucoup parvenaient à répondre à la première question, aucun n'a su répondre à la deuxième. Or, il faudrait qu'ils le sachent, car le droit des agriculteurs n'est pas du tout le même selon qu'il s'agit d'un COV français ou communautaire.

---

[381] CJCE, *Saatgut-Treuhandverwaltungsgesellschaft mbH contre Brangewitz GmbH*, Affaire C-336/02, conclusions de l'avocat général M. Damaso Ruiz-Jarabo Colomer présentées le 17 février 2004 et arrêt rendu le 14 octobre 2004.

[382] La base de données est accessible à partir du site internet de l'Office Communautaire des Variétés Végétales (OCVV) : http://www.cpvo.europa.eu.

[383] Il s'agit du *Registre national des certificats d'obtention végétale* prévu par l'article R623-27 du Code de propriété intellectuelle. Le *Bulletin officiel du comité de la protection des obtentions végétales*, prévu pa*:* l'article R623-28 du C. prop.intell. indique que « la délivrance du certificat d'obtention végétale est publiée au Bulletin officiel du comité de la protection des obtentions végétales dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de délivrance faite au propriétaire du certificat d'obtention végétale ».
L'accès au registre se fait au Comité de Protection des obtentions végétales (CPOV) et le Bulletin n'est disponible ni à la bibliothèque de l'Institut national de Propriété Intellectuelle (INPI), ni à la Bibliothèque Nationale de France (BNF).

b) L'absence d' « exception agricole » en droit français

214. Alors que l'interdiction de reproduire des semences par un agriculteur n'est apparue qu'en 1991 dans la nouvelle convention UPOV, la France avait dès 1970 réservé le droit de reproduction au seul obtenteur. L'article 3 de la loi n°70-489 énonce explicitement que « Toute obtention végétale […] confère à son titulaire un droit exclusif à produire ». Ce « droit exclusif à produire » se trouve amputé des cinq mots clés présents dans la version de la Convention UPOV de 1961, à savoir la production « à des fins d'écoulement commercial ». En retirant cette précision, le législateur français fermait discrètement la porte au droit de reproduire des variétés protégées par un COV[384]. Détail passé inaperçu à l'époque, puisque peu de COV avaient encore été conférés pendant les années 1970, les agriculteurs ont vécu dans l'illusion qu'ils pouvaient continuer à produire leurs propres semences, y compris en reproduisant celles qu'ils achetaient de plus en plus régulièrement dans le commerce. Or, avec l'accroissement du nombre de variétés protégées et l'augmentation du coût des semences pendant les années 1980, la surprise fut brutale pour les agriculteurs lorsque les obtenteurs cherchèrent à faire valoir leurs droits sur la production et la commercialisation de leurs variétés. Poursuivis, certains paysans se trouvèrent inquiétés pour fraude et menacés de pénalités considérables[385]. Un certain nombre des agriculteurs refusèrent de payer les pénalités, convaincus de pouvoir reproduire des semences au nom de l'existence en France d' « une tradition selon laquelle un cultivateur a la faculté d'utiliser une partie de sa récolte en vue du réensemencement de ses propres champs »[386]. La fin des années 1980 a ainsi connu nombre de procès pour déterminer si les agriculteurs avaient un droit de reproduire des variétés de semences protégées par un COV[387]. Plusieurs procédures furent entamées, dont les

---

[384] Sachant que la France a été l'instigatrice des négociations pour la conclusion d'un traité international sur le droit des obtenteurs, et que pratiquement chaque mot et virgule ont fait l'objet d'un débat ardu, il est difficile de croire que lors de l'adoption de la loi de 1970, les mots « à des fins d'écoulement commercial » aient été non intentionnellement oubliés.

[385] J.-P. CROUÉ, *L'agriculteur et le droit d'ensemencer*, Comité Demeter 88, Coordination nationale pour la Défense des Semences Fermières, juin 1989.

[386] C.A. Nancy, 13 septembre 1988, Coopérative des blés de la Région dijonnaise, GAEC des champs fleuris, GAEC Monot c. GNIS et SICASOV et autres intervenants, n°2074, extraits publiés au PIBD 1988, n°446, III-572.

[387] Par exemple, TGI Nancy, 15 mai 1987, Groupement agricole essonnois (S.A.) et SICASOV c. Coopérative des blés de la région dijonnaise, GAEC Sarrazin, GAEC Varnois, et autres, n°1705, extraits publiés au PIBD 1987, n°420, 111-378. Adopté le même jour par le même tribunal, dans le même sens,: les jugements n°1128 (concernant une variété d'orge, dénommée *Menuet*), n°1707 (concernant une variété de blé dénommée *Festival*), n°1126 (concernant une variété de blé tendre dénommée *Caton*), n°0046 (concernant une variété de blé dénommée *Capital Vilmorin*), n°2054 (concernant une variété de blé dénommée *Flamenco*), n°0102 (concernant une variété de blé dénommée *Talent*). Ou encore, TGI Paris 3e ch., 22 juin 1989, Verneuil Recherche (Sté), anciennement UCOPAC et SICASOV c. Vinagri (SICA), DERAEVE (Patrice) et autres, extraits publié au PIBD 1989, n°463, III-489. Le tribunal a rendu le même jour, une série de décisions, dans le même sens à l'égard de différents défendeurs et concernant d'autres variétés de blé tendre.

premières devant le Tribunal de Grande Instance de Nancy. Toutes les décisions du TGI de Nancy et du TGI de Paris, ainsi que l'arrêt rendu par la CA de Nancy[388], constatent que l'article 3 de la loi de 1970 réserve un droit exclusif de produire des semences au seul obtenteur.

215. Ainsi la CA de Nancy admet clairement l'existence d'une tradition de réensemencement de ses propres champs : « il est constant que cette habitude existe et qu'elle a sans doute toujours existé »[389]. Elle rappelle qu'elle « peut d'ailleurs se perpétuer en ce qui concerne toutes les variétés qui ne sont pas couvertes par un certificat d'obtention végétale » [390]. Toutefois, alors, ajoute-t-elle, « que la coutume ancienne conserve tout son domaine en ce qui concerne les variétés végétales non protégées » elle « est devenue prohibée pour les autres à partir du moment où le législateur a décidé qu'il devait en être ainsi » [391]. La Cour d'appel de Nancy confirme donc le jugement du TGI de Nancy, lequel énonce qui dit que « l'utilisation même à des fins personnelles et non commerciales par un exploitant agricole, de semences obtenues après une opération de triage à façon, à partir des ensemencements de variétés certifiées et donc protégées, en vue, non pas d'obtenir une variété nouvelle, mais de fabriquer ses propres semences, issues directement de semences initiales protégées, n'entre nullement dans les prévisions de la loi du 11 juin 1970, et doit comme telle, être réputée illicite »[392]. Pour conclure, le COV « confère à son titulaire […] le droit exclusif de produire des semences définies comme étant des végétaux destinés à la production ou à la multiplication »[393].

216. Suite à ces décisions de justice confirmant clairement le droit exclusif de produire de l'obtenteur, le ministre de l'Agriculture passa un accord interprofessionnel signé avec certains représentants des obtenteurs et des agriculteurs le 4 juillet 1989[394]. *In fine*, cet accord autorise la reproduction de semences par des agriculteurs si le triage des semences est fait avec le matériel de l'exploitant pour préparer la semence produite sur son exploitation. En dehors de la question évidente de la légalité de cet accord homologué par le Ministre et qui

---

[388] C.A. Nancy, 13 septembre 1988, Coopérative des blés de la Région dijonnaise, GAEC des champs fleuris, GAEC Monot c. GNIS et SICASOV et autres intervenants, n°2074, extraits publiés au PIBD 1988, n°446, III-572.
[389] *Ibid*.
[390] *Ibid*.
[391] *Ibid*.
[392] TGI Nancy, 15 mai 1987, Groupement agricole essonnois (S.A.) et SICASOV c. Coopérative des blés de la région dijonnaise, GAEC Sarrazin, GAEC Varnois, et autres, n°1705, extraits publiés au PIBD 1987, n°420, 111-378.
[393] TGI Paris 3e ch., 26 octobre 1989, *André Pichot, SICASOV c. X. et autres (agriculteurs)*, extraits publiés au PIBD 1990, n°472, III-91.
[394] L'accord fut signé par le Président du conseil de l'agriculture française, Raymond Lacombe, le Président du GNIS, Victor DESPREZ, et le Ministre de l'agriculture, Henri NALLET.

contredit la loi du 11 juin 1970[395], la Confédération nationale de défense de la semence de ferme (CNDSF), soutenue par de nombreux agriculteurs, a dénoncé cet accord. Elle estimait que, vu le coût du matériel nécessaire et les techniques de triage, une majorité des agriculteurs faisant leur propre semence de ferme ne pourrait pas continuer à le faire. Le sujet est alors devenu encore plus explosif et politique.

217. La question fut partiellement résolue avec l'adoption du règlement 2100/94 et les dispositions concernant l'« exception agricole » et le droit de faire appel aux services d'un trieur à façon[396]. Pourtant la question de la reproduction des semences protégées par un COV français demeure toujours posée en droit français. La réponse tarde à venir essentiellement pour deux raisons.

La première est que, depuis l'adoption du règlement 2100/94, une confusion généralisée entre le régime communautaire et le régime français existe, bien que ces deux régimes soient juridiquement distincts et régis par des dispositions différentes. En témoigne l'adoption en 2001 d'un accord interprofessionnel français dont l'idée est d'organiser un mécanisme de rétribution au profit des obtenteurs, à partir d'une prélèvement sur les semences de ferme appelée « cotisation volontaire obligatoire » (CVO) déjà évoqué[397]. D'un côté, la procédure mise en place ne se conforme pas à plusieurs exigences du règlement 2100/94 et de son règlement d'application 1768/95[398]. De l'autre, aucune distinction n'est faite entre les prélèvements de variétés protégées par un COV français et un COV communautaire. Or, cette distinction est fondamentale, puisqu'en principe, le droit français ne permet pas aux agriculteurs de reproduire une semence de variété protégée par un COV français.

---

[395] Cette question n'a jamais été officiellement soulevée.

[396] L'art. 14.3 du règlement 2100/94 précise que « le produit de la récolte peut être préparé en vue de la mise en culture, par l'agriculteur lui-même ou par prestation de services, sans préjudice de certaines restrictions que les États membres peuvent établir sur le plan de l'organisation de la préparation dudit produit de la récolte, notamment en vue de garantir que le produit soumis à préparation est identique à celui qui résulte de la préparation ».

[397] Un accord pour une période de trois années a été adopté à l'unanimité satisfaisant les syndicats demandeurs et majoritaires, dont aucun ne représentait les agriculteurs producteurs de semences de ferme. Arrêté ministériel du 26 avril 2002, « homologuant l'accord interprofessionnel relatif au renforcement de l'obtention végétale dans le domaine du blé tendre du 13 juillet 2001», JORF 4 mai 2002, p. 8504. Homologué le 13 juillet 2001, l'arrêté n'a été publié que le 26 avril 2002, ce qui tend à souligner la situation très tendue autour de l'accord.
Les syndicats minoritaires estiment que le Ministre de l'agriculture a cédé à des pressions politiques. Source : Yves MANGUY, porte-parole du CNDSF, déclaration postée sur le site internet de la CNDSF et aussi http://www.juragricole.com/news/printpage.php/aid/1020/Cotisation_volontaire_obligatoire_d%E8s_2001.html
L'objet de cet accord est de «renforcer l'obtention végétale par un dispositif de soutien financé par des cotisations interprofessionnelles étendues» sous forme de cotisation volontaire obligatoire (art. 2 de l'accord interprofessionnel).

[398] Par exemple, les prélèvements effectués dans le cadre de l'accord interprofessionnel le sont sur l'ensemble des livraisons sans opérer de distinction entre les variétés effectivement protégées par une COV et les variétés du domaine public pour lesquelles les agriculteurs ne doivent aucune redevance.

La deuxième raison relève des mystères de la politique. En 1996[399], puis en 2006[400], deux projets de lois ont été élaborés pour, d'une part ratifier la Convention UPOV de 1991, d'autre part modifier les dispositions de la loi de 1970, notamment en ce qui concerne les questions relatives au « privilège de l'agriculteur ». La France a soudain précipité la ratification de la Convention de 1991 le 2 mars 2006[401]. L'adoption de la loi de ratification a été justifiée par le besoin imminent de prolonger la durée de protection accordée aux obtenteurs, alors que cette prolongation avait déjà été effectuée le jour précédent, le 1er mars 2006[402]. Toutefois, le gros du projet de loi est toujours en attente d'adoption, notamment les dispositions relatives au privilège de l'agriculteur[403].

218. A ce stade, il serait judicieux de tenter d'élaborer un contrat de redevance directement avec l'agriculteur dans le but d'obtenir une licence claire pour la reproduction de la variété à titre privé. Pour ce faire, il faudrait, au moment de la vente de semences de variétés protégées, envisager un contrat de licence pour la reproduction de la variété, qui fixe le montant de la redevance. Ainsi, dès l'achat de la semence, l'agriculteur saurait quelle redevance il devrait acquitter si jamais il décide de reproduire cette variété[404].

219. Pour l'heure, les acteurs du CLP cherchent à imposer un régime général fondé sur une cotisation générale prélevée sur tous les agriculteurs voulant éviter l'alternative contractuelle prévue par le droit communautaire et le projet de loi français[405]. Ce prélèvement obligatoire serait élaboré à l'instar de celle curieusement appelée « contribution volontaire

---

[399] Le projet de loi a été déposé au Sénat le 11 décembre 1996 et examiné par sa Commission des Affaires étrangères et de la défense le 26 juin 1997.

[400] Projet de loi déposé devant le Sénat lors de la session 2005-2006 et qui fut scindé en trois volets : le premier concernant la ratification de la Convention UPOV de 1991, le deuxième concernant la durée de la protection du COV, et le troisième concernant une modification en profondeur de la loi de 1970 sur la protection des obtentions végétales.

[401] Loi n° 2006-245 du 2 mars 2006 autorisant la ratification de la révision de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales, JORF n° 53 du 3 mars 2006.

[402] Le rapport de Jean Nicolas devant le Sénat en titre de sa deuxième partie parle d' « urgence » : « L'urgence d'un allongement de la durée des certificats d'obtention végétale ». J.-P. NICOLAS, *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux obtentions végétales (n° 2869),* www.assemblée-nationale.fr, 23 février 2006.

[403] L'art. 16 du projet de loi n°2841, déposé devant l'Assemblée nationale le 2 février 2006, prévoit des dispositions relatives au privilège de l'agriculteur.

[404] Pour M.-A. HERMITTE, les solutions envisageables sont : « J'ai toujours pensé qu'il serait prudent que les entreprises qui pratiquent le tri à façon payent une compensation à l'obtenteur pour assurer la viabilité de la recherche sur les plantes autogames - c'est la solution du règlement communautaire. Une autre solution avait été proposé *:* ne pas tolérer plus de 25% de semences fermières. Une autre solution pourrait être de vendre au prix fort des semences de base que l'on achèterait avec le droit de reproduction ». M.-A. HERMITTE, "Le geste auguste du semeur n'est plus ce qu'il était!" *Nature Sciences Sociétés*, 12 octobre 1999, 7, n° 4.

[405] Un groupe d'agriculteurs cultivant du colza avait contacté les obtenteurs pour ouvrir des discussions pour le paiement d'une redevance. Aucune suite n'a été donnée à leur demande. Cet exemple montre que les acteurs du CLP préfèrent produire et commercialiser les semences et ne pas laisser aux agriculteurs la possibilité de reproduire même si une redevance est payée. Entretien personnel, février 2007.

obligatoire » (CVO), dont le sigle ne doit pas être confondu avec celui de COV (certificat d'obtention végétale). Il s'agit d'une cotisation hybride prélevée sur toutes les livraisons de blé tendre aux organismes stockeurs[406]. Une partie est reversée aux obtenteurs en fonction de leurs parts de marché ; et l'autre partie est utilisée pour financer la recherche française[407].

c) L'autoproduction et la contrefaçon

220. A ce stade, il est prudent de dire qu'il est interdit pour un agriculteur de reproduire une semence d'une variété protégée par un COV français, quelle que soit l'espèce, et de le rappeler, comme l'avait fait la CA de Nancy[408]. Si un agriculteur reproduit une semence d'une variété protégée, il pourra être poursuivi pour contrefaçon sur le fondement des articles L. 623-35 et suivants du CPI.

221. En ce qui concerne la reproduction d'une variété protégée par un COV communautaire, si un agriculteur ne rémunère pas le titulaire et si les autres conditions de l'exception ne sont pas remplies, il y a contrefaçon, en vertu de l'article 17 du règlement 1768/95[409]. Le droit communautaire ne s'immisçant pas dans le domaine des sanctions pénales, les sanctions appliquées sont celles prévues par le droit national, en l'occurrence les articles L. 623-35 et suivants du CPI.

222. Curiosité française, l'élément moral n'est plus pris en compte pour qualifier l'acte de contrefaçon depuis 1992. Il faut s'arrêter un instant sur ce point. En principe, pour engager sa responsabilité civile ou pénale, il faut un acte qui contrevient à une disposition légale. Cet acte est composé, en principe d'un élément matériel et d'un élément moral.

223. En matière de semences, l'élément matériel de la contrefaçon est l'acte consistant à produire, à introduire sur le territoire français, à vendre ou à offrir à la vente tout

---

[406] Les organismes stockeurs sont des entreprises privées qui sont seuls habilités à intervenir pour vendre les céréales sur le marché international. Un agriculteur ne peut pas vendre directement ses céréales, par exemple, sur le port de Rouen. Il est obligé de passer par une coopérative ou un négociant en grains qui joue le rôle d'intermédiaire. Communication personnelle, mars 2008.

[407] V. l'accord CVO blé tendre, disponible après du GNIS et homologué par arrêté du 13 juin 2007, JORF du 21 juin 2007.

[408] A titre de rappel : « la coutume ancienne [de produire sa semence] conserve tout son domaine en ce qui concerne les variétés végétales non protégées, mais est devenue prohibée pour les autres à partir du moment où le législateur a décidé qu'il devait en être ainsi ». C.A. Nancy, 13 septembre 1988, *Coopérative des blés de la Région dijonnaise, GAEC des champs fleuris, GAEC Monot c. GNIS et SICASOV et autres intervenants*, n°2074, extraits publiés au PIBD 1988, n°446, III-572.
Un pourvoi en cassation avait été envisagé mais n'a jamais été déposé.

[409] Règlement 1768/95/CE de la Commission du 24 juillet 1995 établissant les modalités d'application de la dérogation prévue à l'article 14 paragraphe 3 du règlement n° 2100/94/CE du Conseil instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales, JOCE L 173/14, 25.07.1995.

ou partie d'une plante ou tous éléments de reproduction ou de multiplication végétale d'une variété protégée, soit sans autorisation du titulaire du COV[410], soit sans lui avoir payé une redevance équitable. Pour B. BERGMANS et J.-C. GALLOUX, il suffit que la variété incriminée ne se distingue pas de manière suffisante de la variété protégée pour qu'il y ait contrefaçon, même si la variété contrefaisante a été obtenue de façon indépendante ou à partir du matériel végétal protégé[411]. Un agriculteur ne pourra échapper à toute responsabilité qui si la variété prétendue contrefaisante se distingue suffisamment de la variété protégée[412].

224. L'élément moral de la contrefaçon pour l'utilisateur de semences a quant à lui disparu lors de la codification du Code de propriété intellectuelle (CPI) effectué par la loi n°92-597 du 1er juillet 1992. L'article 23 alinéa 1 de la loi du 11 juin 1970 a en effet été incomplètement transcrit à l'article L. 623-25 du CPI, amputée de la phrase : « Toutefois, si cette atteinte a été le fait d'un tiers autre que le reproducteur ou le multiplicateur[413], elle ne constitue une contrefaçon que si elle a été commise en connaissance de cause ». Pour J.-C. GALLOUX, « il résulte de cette suppression que, depuis l'entrée en vigueur du CPI, la bonne foi devient inopérante en matière de contrefaçon de COV »[414]. Dès lors, même si un agriculteur reproduit une semence d'une variété protégée sans le savoir, sa responsabilité pénale peut être engagée. Cette situation est fortement critiquable, puisque, comme on l'a vu, les agriculteurs sont rarement informés de la qualité « protégée » ou non de la variété qu'ils utilisent. Contrairement à l'indication « © » en droit d'auteur qui permet d'avertir l'utilisateur qu'une œuvre est protégée et est donc non reproductible, aucune mention n'est ni indiquée dans les catalogues de vente des semenciers, ni dans les Catalogues officiels, ni sur les étiquettes.

225. Depuis la loi du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon[415], cette question épineuse revêt un caractère d'autant plus décisif pour les agriculteurs.

---

[410] En ce sens, J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, Dalloz, 2003, p. 299 n°757.
[411] B. BERGMANS, *La protection de l'innovation biologique*, Bruxelles, Maison Larcier, 1991, p. 312, J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, Dalloz, 2003, p. 299 n°758.
[412] T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, Université de Versailles, 9 mars 2000, p. 446.
[413] Le législateur a considéré que le producteur ou le multiplicateur avaient nécessairement connaisance de l'existence du droit. Cette présomption de connaissance à leur égard est d'ailleurs irréfragable puisqu'il ne leur est pas laissé la possibilité d'apporter la preuve contraire (Rapport fait par le Député COINTAT, rapporteur, débats devant l'Assemblée nationale, première session ordinaire de 1969-1970, séance du 2 octobre 1969, JO docs de l'AN, 24 mars 1970, annexe n°801, p. 41, 46).
[414] Il rappelle aussi que la jurisprudence excluait déjà la bonne foi lorsque le contrefacteur était un professionnel (TGI de Paris, 8 janvier 1980, Dossiers Brevets 1980, V, n°6 ; TGI de Paris, 24 novembre 1989, PIBD, 1990, III, p. 239.). B. BERGMANS, *La protection de l'innovation biologique*, Bruxelles, Maison Larcier, 1991, J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, Dalloz, 2003, p. 299 n°761.
[415] Loi n°2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon, JORF du 30 octobre 2007.

Tout d'abord, cette loi a supprimé la notion de bonne foi pour toute contrefaçon pour tous les types de droits de propriété intellectuelle (droit des marques, droit des dessins, *etc.*). En droit français la notion de contrefaçon s'étend aux actes perpétrés en dehors de la seule sphère économique, notamment par des utilisateurs finaux agissant de bonne foi[416]. En droit communautaire, elle ne concerne, au contraire, que les actes portant atteinte à un droit de propriété intellectuelle « à l'échelle commerciale », en vertu du considérant 14 de la directive 2004/48/CE relative au respect des droits de propriété intellectuelle[417].

Ensuite, cette nouvelle loi française transpose les dispositions de l'article 8 de la directive 2004/48/CE en matière de droit d'information. La juridiction saisie d'une procédure civile peut ordonner, « si la demande lui en est faite », et au besoin sous astreinte, la production d'un ensemble de documents ou informations destinés à déterminer « l'origine et les réseaux de distribution des produits contrefaisants »[418]. Les agriculteurs suspectés de contrefaçon pourront être obligés, par exemple, d'indiquer l'origine de leur semence ou variétés utilisées si des indices laissent penser qu'il fait de la semence de ferme, tel que l'achat l'année précédente de semences d'une variété protégée.

De plus, le nouvel article L. 623-27 CPI introduit de nouvelles mesures pour permettre la cessation immédiate des atteintes aux droits, avant toute décision au fond, par voie de référé ; il ouvre encore la possibilité de recourir à des saisies sur comptes bancaires, à des saisies immobilières ou mobilières, selon le droit commun.

Enfin, en ce qui concerne la réparation des préjudices, l'article L. 623-28 CPI indique que pour la détermination du préjudice qu'il doit prendre en compte, le juge doit apprécier, entre autres, « les conséquences économiques négatives, dont le manque à gagner, subies par la partie lésée, les bénéfices réalisés par le contrefacteur et le préjudice moral causé au

---

Sur l'application de cette loi dans le temps et les conflits de lois, voir J.-C. GALLOUX, "A propos de l'application dans le temps de la loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon", *Recueil Dalloz*, 2008.

[416] En ce sens, J.-P. GASNIER, "Quelques observations à propos de la loi contre la contrefaçon", *Propriété Industrielle*, décembre 2007, pp. 12, n°10.

[417] Directive 2004/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au respect des droits de propriété intellectuelle, JOUE du 2/06/2004, L 195/16, 2004/04/29.
Constitue un acte à l'échelle commerciale tout acte perpétré « en vue d'obtenir un avantage économique ou commercial direct ou indirect, ce qui exclut normalement les actes qui sont perpétrés par des consommateurs finaux agissant de bonne foi ». Selon GASNIER, « cette suppression n'est pas contraire à la directive puisque celle-ci dispose que les Etats membres ont la possibilité d'appliquer les mesures préconisées à "d'autres actes" que ceux commis à l'échelle commerciale" ». Il insiste, cependant, qu'il « ne faudrait pas pour autant omettre le principe de proportionnalité des mesures préconisées par la directive. En effet le considérant 17 précise que "les mesures, procédures et réparations (...) devraient être déterminées (...) de manière à tenir dûment compte des caractéristiques spécifiques de ce cas (...) et, lorsqu'il y a lieu, du caractère intentionnel ou non intentionnel de l'atteinte commise" ». J.-P. GASNIER, "Quelques observations à propos de la loi contre la contrefaçon", *op. cit.*, p. 12, n°10 et 12.

[418] J.-P. GASNIER, "Quelques observations à propos de la loi contre la contrefaçon", *op. cit.*, p. 14, n°28.

titulaire du fait de l'atteinte »[419]. Le préjudice moral et les préjudices économiques sont pris en compte pour quantifier les dommages et intérêts.

226. La reproduction de semences de ferme est soumise à plusieurs conditions que nous avons énumérées, différentes en droit français et en droit communautaire. En cas de non respect de ces conditions, l'agriculteur peut être poursuivi pour contrefaçon et ce, même s'il n'était pas conscient de faire de la contrefaçon. En raison de ces complications, certains agriculteurs cherchent à utiliser des variétés du domaine public.

2°) L'autoproduction de semences de variétés du domaine public

227. Face aux contraintes limitant le droit de reproduire des semences de variétés protégées, une alternative revient au goût du jour dans certaines exploitations agricoles, par exemple, chez les agriculteurs produisant du blé tendre pour faire directement de la farine et du pain. Cette alternative consiste à reproduire librement des variétés du domaine public[420], puisque exemptes de tout droit de propriété intellectuelle. Puisqu'un agriculteur ne devra aucune redevance en cas d'autoproduction de cette variété, il ne pourra en aucun cas être poursuivi pour contrefaçon.

228. Le Réseau Semences Paysannes s'inscrit dans une démarche visant à revaloriser les variétés du domaine public. Ses membres sélectionnent de nouvelles variétés adaptées à leurs besoins de manière individuelle ou dans le cadre de programmes de sélection participative[421]. Contrairement à la Coordination Nationale de Défense des semences fermières (CNDSF) qui défend avant tout le droit de reproduire de la « semence à la ferme », l'objectif du Réseau Semences Paysannes est une autonomie par rapport aux acteurs du circuit long professionnel[422]. C'est notamment le cas de paysans-boulangers qui sélectionnent et produisent leur blé, produisent leur farines et leur pain. Au lieu d'être perçu comme une alternative, ce fonctionnement en circuit court est considérée comme une concurrence qui ne se plie pas aux règles établies et qui remet en question la logique même du circuit long professionnel construite autour d'une clientèle relativement captive et dépendante.

---

[419] *Ibid*.
[420] Par exemple, le blé tendre *Courtot.*
[421] *Supra* n°106.
[422] « La Coordination Nationale de Défense des Semences Fermières veut défendre les semences de ferme, alors que nous, on veut retrouver une autonomie complète sur la semence, c'est-à-dire faire notre propre sélection, et arriver à sélectionner dans les champs », (G. Kastler cité par C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE, "Vers une génétique de pair à pair ?, *op. cit.*

§2. Les enjeux de l'autoproduction

229. Les enjeux de l'autoproduction sont nombreux : pour les agriculteurs, d'abord (A), mais pour les obtenteurs aussi qui voient leur revenu faiblir en raison de leurs difficultés à obtenir leurs redevances de la part des agriculteurs (B). Les enjeux de l'autoproduction pour les producteurs et les distributeurs de semences sont, eux, souvent passés sous silence. M.-A. HERMITTE relève leur importance : « Lorsqu'un agriculteur garde une partie de sa récolte pour la semer l'année suivante, il entre en concurrence avec l'obtenteur d'une part, le multiplicateur d'autre part »[423]. Ainsi, plus les agriculteurs font de l'autoproduction, moins les producteurs et les distributeurs de semences ont de revenus issus de la production et de la vente de semences (C).

A. L'autoproduction et les agriculteurs

230. Les enjeux de l'autoproduction sont nombreux pour les agriculteurs, qu'il s'agisse de variétés protégées ou non[424]. Nous n'étudierons que trois d'entre eux.

231. Le premier enjeu est financier. Plus les semences certifiées sont chères, plus les agriculteurs justifient leur choix de faire de l'autoproduction par des questions de coûts[425]. Avant les années 80, lorsque le prix de la semence commercialisée rivalisait avec le coût d'autoproduction de semences[426], les agriculteurs hésitaient moins à acheter de la semence et à

---

[423] M.-A. HERMITTE est l'une des très rares auteurs à soulever ce point. M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques", *op. cit.*, p. 75.

[424] Nous choisissons de confondre les intérêts de l'autoproduction de semences de variétés protégées et ceux de l'autoproduction de variétés du domaine public puisqu'ils se rejoignent sur un certain nombre de points. Mais il faut garder à l'esprit qu'un agriculteur ne devrait envisager de faire de la « semence de ferme » que s'il s'est acquitté de ses obligations (redevance).

[425] M. FEUTRAY, L'intérêt technique et économique de la semence de ferme : témoignage de Michel Feutray, producteur de blé sur le plateau de Valensol, Quel avenir pour les semences de ferme?, Paris, Coordination nationale pour la défense des semences de ferme (CNDSF), 3 & 4 décembre 1999. « L'avantage de produire sa propre semence est d'abord économique. Que celle-ci soit triée ou non, en individuel ou en commun, elle revient nettement moins cher que la semence certifiée. Dans ma région, le prix de la semence de ferme est au moins deux fois inférieur à celui de la semence certifiée. Des essais comparatifs entre semences de ferme triées, non triées et semences certifiées ont montré que, quelles que soient les conditions climatiques ou agronomiques, les rendements et la qualité technologique des semences de ferme (triées ou non) sont supérieurs. Les semences fermières triées ont un poids de mille grains sensiblement supérieur et avec un taux de germination supérieur à 95% ».
La question du coût est encore plus importante dans les pays en développement. Voir en ce sens, à propos de l'Inde C. PIONETTI, "Droits des agriculteurs dans les pays du Sud, Restaurer le bon sens : de la Pratique vers le Droit", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, M.-A. HERMITTE et P. KAHN, Bruylant, 2004, p. 152.

[426] Le GNIS a produit plusieurs études pour montrer que le coût d'autoproduire ou d'acheter des semences était relativement proche. Par exemple, GNIS, *Analyse du poste "semences" pour les cultures de céréales dans la région Picardie*, GNIS, 1983, GNIS, *Céréales : produire soi-même se semence et la traiter à la ferme est-ce encore rentable?*, GNIS, document n°72-4, août 1972.

s'offrir un peu de temps libre[427]. Cependant, l'augmentation des prix et la baisse du revenu agricole ont amené les agriculteurs à vouloir faire leur propre semence pour économiser.

232. Le deuxième enjeu réside dans la volonté de contrôler le processus de production et de triage. L'autoproduction permet à un agriculteur de contrôler et de déterminer la qualité qu'il souhaite. L'Office National Interprofessionnel des Céréales (ONIC) aurait ainsi constaté qu'une meilleure qualité du « blé dur provient de régions où la semence de ferme domine, par exemple dans la région Centre »[428]. Certains agriculteurs disent que la propreté des semences certifiées laisse à désirer et que leur semence est plus « propre » [429]. D'autres expriment un besoin de contrôler les traitements phytosanitaires des semences, considérant que les semences certifiées font l'objet de traitements superflus et peu durables aux plans sanitaire et environnemental[430]. Par exemple, un traitement anti-corbeaux est automatiquement appliqué à la majorité des semences de blé. Or, plusieurs agriculteurs ne souhaitent pas voir leurs semences enrobées ainsi. Au bout du compte, selon une étude de la CNDSF, les semences de ferme utiliseraient 60% de moins d'insecticides[431] par rapport aux semences certifiées, ce qui n'est pas négligeable alors qu'à l'instar du Grenelle de l'environnement, il y a une volonté politique de réduire le recours aux pesticides[432].

233. Le troisième enjeu évoqué a trait à la volonté de sélectionner des variétés ou de les adapter au terroir, ou à un besoin de niche que le marché ne satisfait pas. En effet,

---

[427] En ce sens, GNIS, Des agriculteurs témoignent en faveur des semences certifiées de céréales, GNIS n°76-2, juillet 1976.

[428] A. MOYAUX, "CNDSF : récolte 2003, la semence de ferme " confirmée" en qualité et sécurité", *Cyberagri*, 21 novembre 2003.

[429] Une agricultrice avait même regretté de ne pas avoir pris de photos pour montrer la différence entre les lots de semences certifiées achetées il y a deux ans et sa semence triée sur son exploitation. Sa semence, dit-elle, était parfaitement triée, sans aucune impureté, alors qu'elle a retrouvé beaucoup d'impuretés dans la semence achetée : des graines d'autres espèces, des déchets organiques. Elle a qualifié ces lots de « sales ».

[430] Le débat autour de l'innocuité de produits de traitement des semences tels que le Gaucho ou le Régent est un important exemple. Ces produits ont été dénoncés par les apiculteurs comme responsables d'un accroissement anormalement élevé de la mortalité des abeilles et a justifié la suspension d'arrêtés d'autorisation de mise sur le marché de semences enrobées de certaines espèces. Par exemple, pour le tournesol, voir C.E., 29 décembre 1999, *Société Rustica Prograin Génétique SA et autres*.
Pour les semences de maïs, voir C.E., *Association Générale des producteurs de maïs et autres*, sur la rapport de la 3ème sous-section, séance du 24 février 2006 Lecture du 28 avril 2006, N° 269103,269109,269686,269722,269959, 270004.
Sur la question des semences enrobées, voir A. MONPION, "Les faiblesses de la réglementation communautaire relative aux produits phytopharmaceutiques", *Droit de l'Environnement*, septembre 2005, n° 131, R. ROMI, "Pouvoir de police des maires : du gaucho aux OGM, il n'y a qu'un pas", *Droit de l'Environnement*, novembre 2004, n° 123, F. G. TRÉBULLE, "OGM : Une illustration de la mise en oeuvre du principe de précaution", *Environnement*, octobre 2004, n° 10, Etude 16.

[431] CNDSF, Semence de ferme : ressemer sa récolte en toute liberté, produire sa semence à la ferme, une pratique incontournable pour une agriculture durable, http://www.coordinationrurale.fr/IMG/pdf/plaquette_CNDSF.pdf, 2006.

[432] Point 2.3.3., Grenelle de l'environnement : Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure, les 24, 25 et 26 octobre 2007, novembre 2007.

l'industrie semencière ne peut répondre à tous les besoins soit pour des raisons économiques soit parce que la concentration des moyens de traitement et de stockage de semences ne permet pas de traiter des petites quantités[433].

234. Ainsi, l'autoproduction est un moyen pour parvenir à satisfaire les besoins délaissés par les acteurs du circuit long professionnel. Plus généralement, VON HIPPEL explique qu'un utilisateur qui ne parvient pas à trouver la réponse à son besoin sur le marché peut décider d'élaborer une stratégie pour y répondre lui-même ou en faisant appel à un tiers[434]. C'est ainsi que de nombreux agriculteurs biologiques, qui ne trouvaient pas de variétés répondant à leurs attentes et besoins, cherchent à développer des solutions et alternatives par leurs propres moyens ou avec l'appui de certains laboratoires de l'INRA[435]. L'autoproduction est une solution d'autant plus plausible dans ce cas de figure, que les agriculteurs ne sont pas restreints par les critères classiques de distinction, homogénéité et stabilité (DHS), valeur agronomique et technique (VAT). Ils peuvent donc déterminer leurs propres critères de qualité selon leurs souhaits, en faisant prévaloir, par exemple, un goût ou une couleur sur la productivité. C'est dans un tel contexte que des marchés de niches de produits agricoles de luxe se développent, car les normes du luxe ne sont pas celles des produits de masse[436].

---

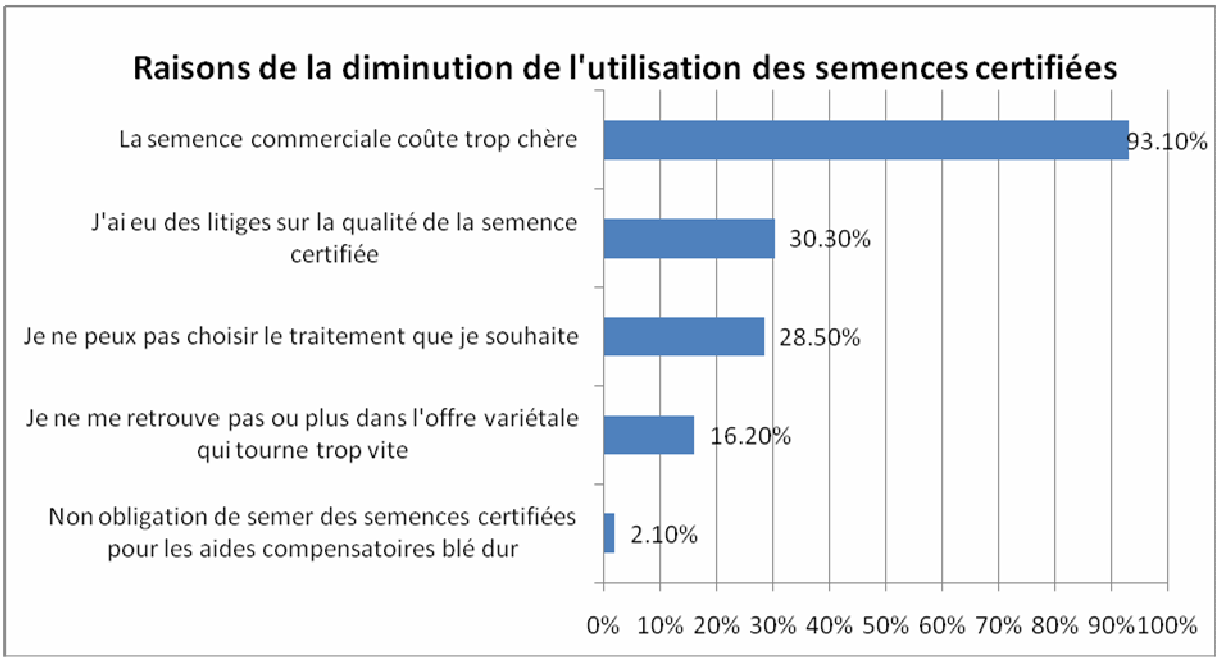
[433] Selon V. CHABLE, « Les semences produites par les grands groupes ne conviennent pas à l'AB. Les hybrides F1 et les lignées pures, trop homogènes, vont à l'encontre de l'équilibre biologique et les biotechnologies, souvent utilisées, ne respectent pas l'intégrité du vivant ». […Les entreprises semencières] ne sont pas intéressées à engager des programmes de création variétale pour l'AB, qui supposent de proposer un grand nombre de variétés sans espérer un chiffre d'affaires permettant d'assurer la rentabilité souhaitée ». V. CHABLE, "Conserver et développer la biodiversité cultivée", in *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, L. BÉRARD, et al., Cirad, Iddri, INRA, 2005, pp. 146-147.
Voir aussi, Ph. MARCHENAY : « Ces préoccupations concernent la plupart des exploitants qui pratiquent l'agriculture biologique et déplorent que les semences produites actuellement soient inadaptées à leurs besoins ». P. MARCHENAY, "La conservation : inventorier, comprendre, agir", in *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, L. BÉRARD, et al., Cirad, Iddri, INRA, 2005, p. 90.

[434] E. VON HIPPEL, *Democratizing Innovation*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 2005, E. VON HIPPEL, *The Sources of Innovation*, Oxford, Oxford University Press, 1988, E. VON HIPPEL et J. HENKLE, "Welfare Implications of User Innovation", *Journal of Technology Transfer*, 2005, 30, n° 1/2.

[435] Pour un résumé de différentes expériences de collaboration entre agriculteurs et des laboratoires de l'INRA sur le chou, le blé tendre et le blé dur, lire : V. CHABLE et J.-F. BERTHELLOT, "La sélection participative en France : présentation des expériences en cours pour les agricultures biologiques et paysannes", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30.

[436] Un exemple qui illustre la recherche de la diversité par les acteurs du luxe : « Autre signe qui ne trompe pa *:* un exploitant agricole de Beauce s'est spécialisé dans la production et la commercialisation des légumes anciens, ou encore méconnus. 150 hectares de maïs doux, des champs entiers de roquette, de capucine, d'oseille, de brocoli à jets, *etc*. "Le légume ancien - dit-il -, est un légume nouveau". Le débouché? Hédiard, Fauchon. L'originalité alimentaire se paie très cher. Il faut savoir que ces petits marchés spécialisés font partie de la stratégie bien connue, paraît-il, en marketing, du "double marché". Ils sont le pendant obligatoire des produits de base qui constituent - eux - la "grosse cavalerie". Ils soutiennent le marché principal en satisfaisant les goûts plus saisonniers, plus particuliers, plus curieux de la clientèle ». J.-P. THOREZ, "Le congrès des bons vieux légumes", *Les Quatre Saisons du jardinage*, Paris, janvier-février 1986, pp. 43-48.

235. Une étude détaillée de la CNDSF relève les différentes raisons pour lesquelles un agriculteur dit produire ou reproduire sa propre semence[437]. Une première analyse explique pourquoi les agriculteurs décident de ne plus acheter de semences de variétés commerciales ou d'en acheter moins. Certes, le coût est la raison principale, mais il est intéressant de relever que plus d'un tiers des agriculteurs se plaignent de la qualité de la semence certifiée achetée, ce qui montre que la certification n'est pas une garantie absolue.

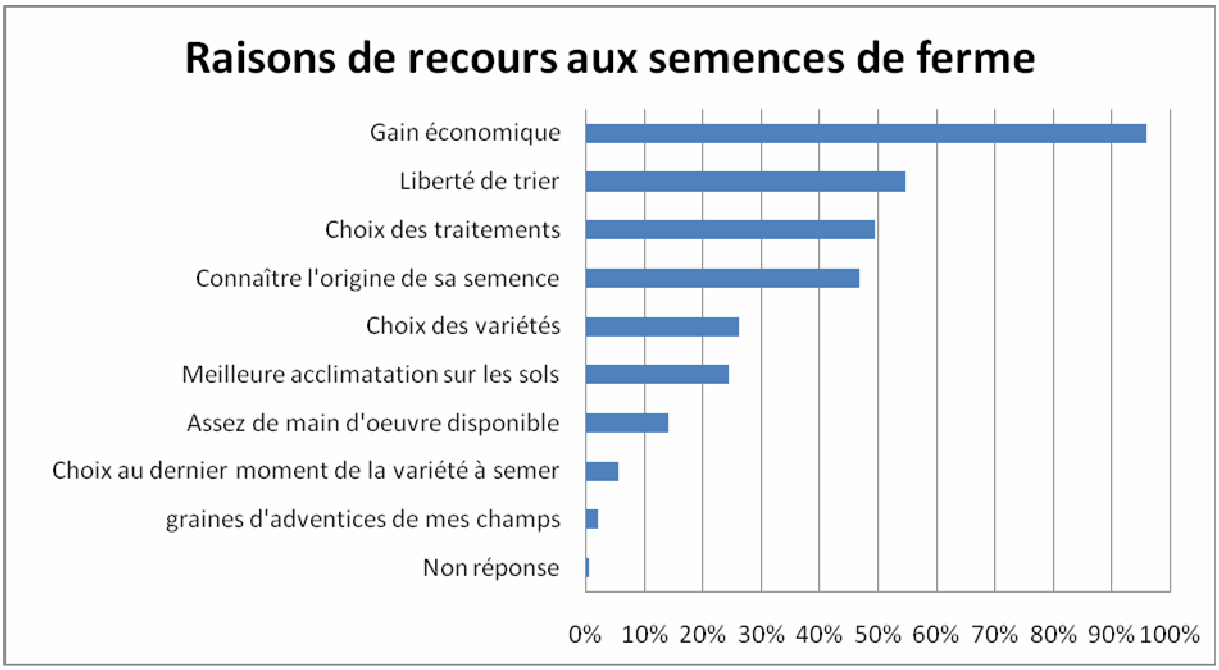


Source : CNDSF438

236. Une deuxième analyse explique pourquoi les agriculteurs ont recours à la semence produite à la ferme. La raison principale est encore une fois le coût de la semence commercialisée, mais juste derrière se trouve l'idée de « liberté de trier », celle de l'indépendance des agriculteurs.

[437] PERFORMER et CNDSF, *Analyse de l'enquête sur les semences de ferme.*, CNDSF, Beauvais, mai 2007.
La synthèse de ce rapport est reproduite à l'annexe n°31. CNDSF, *Synthèse de l'enquête nationale sur les semences de ferme*, CNDSF, 2007.

[438] La « non obligation de semer des semences certifiées pour les aides compensatoires » fait référence à la suppression de l'obligation d'utiliser des semences certifiées pour toucher des aides PAC, par exemple en blé dur.
PERFORMER et CNDSF, *Analyse de l'enquête sur les semences de ferme*, CNDSF, Beauvais, mai 2007, p. 12.



Source : CNDSF[439]

L'anthropologue C. PIONETTI a relevé qu'en Inde « l'attachement des paysannes envers leurs propres semences dénote aussi un réel souci d'autonomie et d'indépendance »[440]. Toutes choses égales par ailleurs, le même constat peut être fait en France. Si aujourd'hui, toutes espèces confondues, une majorité d'agriculteurs achètent leurs semences, ils se disent néanmoins très attachés à leur droit de produire la semence[441]. Bien que les semences soient éventuellement moins productives, leur libre reproductibilité procure un avantage non négligeable auquel les agriculteurs sont attachés : leur indépendance. C'est ainsi qu'un projet a été mis en place pour développer des variétés-populations de maïs et de tournesol pour offrir une alternative aux seuls hybrides proposés par le marché actuellement[442].

237. Si le regain de l'autoproduction et du triage depuis les années 1980 est incontestable, il suscite des questions nouvelles, liées par exemple au développement des OGM et de tout l'arsenal législatif qui l'accompagne (traçabilité, coexistence des filières conventionnelles, OGM et non OGM). En effet, pour garantir la coexistence des filières et éviter les contaminations au champ et après la récolte, ces agriculteurs et les trieurs vont devoir se soumettre aux même contraintes que celles applicables aux OGM, faute de quoi l'autoproduction risque de devenir un vecteur incontrôlé. Puisque le triage échappe aux règles

[439] *Ibid*.
[440] C. PIONETTI, "Droits des agriculteurs dans les pays du Sud, Restaurer le bon sens : de la Pratique vers le Droit", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, M.-A. HERMITTE et P. KAHN, Bruylant, 2004, p. 154.
[441] Entretien personnel avec un représentant de la FNSEA, 2006.
[442] AGROBIO PÉRIGORD, L'Aquitaine cultive la biodiversité : expérimentations semences biologiques de populations en Aquitaine, Bio d'Aquitaine, 2007, p. 2.

de commercialisation, les semences triées ne sont pas soumises à des obligations d'étiquetage, de traçabilité ou de normes particulières. Il peut arriver qu'une machine de triage mal nettoyée devienne une source de contamination d'un lot de semences jusqu'alors vierge de tout OGM.

B. L'autoproduction et les obtenteurs

238. L'autoproduction est un enjeu à double tranchant pour les obtenteurs. Si elle se fait en violation de leurs droits de propriété intellectuelle, ils ne parviennent pas à obtenir le retour sur investissement nécessaire à la poursuite de leurs recherches. L'argumentaire est simple et fondé : la sélection de variétés végétales est longue[443] et nécessite des investissements[444] aussi importants qu'aléatoires, le succès commercial n'étant jamais garanti. Dans cette perspective, les agriculteurs qui violent les droits des obtenteurs mettent à mal la recherche, ce qui n'a pas seulement des effets négatifs pour l'obtenteur mais aussi pour les agriculteurs. En effet, puisqu'il est si difficile de contrôler la contrefaçon, la recherche privée se concentre logiquement sur des variétés qui ne peuvent pas facilement être reproduites par les agriculteurs, telles que les hybrides. Plus les agriculteurs contrefont, plus la recherche se mobilise sur les hybrides et d'autres techniques stérilisantes[445]. Moins la recherche sur des variétés reproductibles prospère, moins l'indépendance à long terme des agriculteurs sera assurée. Pour y remédier, ces derniers doivent compenser les obtenteurs s'ils utilisent des

---

[443] Une création de variété requiert 10 ans en moyenne. Voir en ce sens, D. DATTÉE, *La multiplication agricole des semences : une phase indispensable à la diffusion de l'innovation génétique végétale*, Compte rendu de l'Académie d'Agriculture de France, 23 janvier 2002, p. 1.

[444] Voir, par exemple, en ce sens, l'intervention du Ministre Dominique BUSSEREAU lors de la séance du 2 février 2006 au Sénat : « Pour le secteur de la semence, la recherche constitue une activité à part entière ; elle en assure également la compétitivité. Ainsi, 15 % des ressources des entreprises sont consacrées à la recherche, permettant ainsi de construire l'avenir de l'agriculture. L'effort des entreprises dans ce domaine nous permet de figurer au premier rang des producteurs européens de semences et au deuxième rang dans le monde ».

[445] On pense notamment au gène stérilisant, appelée « Terminator ». Ce gène a été développé pour éviter ces contaminations et s'assurer d'une clientèle annuelle. Le procédé permet d'avoir une semence qui produit une plante normale, mais dont les graines sont dans l'incapacité de se reproduire. Le cycle naturel s'en trouve donc arrêté, stérilisé.

Le brevet américain n°5723765 baptisé « contrôle de l'expression de gène de plante » (GURT) fut accordé le 3 mars 1998 conjointement au département américain de l'Agriculture et à la société Delta & Pine Land Company. Cette dernière sera rachetée par Monsanto en 1999. Le brevet fut déposé dans 78 pays dont le Mali, le Bénin et le Vietnam, en plus des Etats-Unis et de la Communauté européenne.

Voir, G. DUTFIELD, "Should We Terminate Terminator?" *European Intellectual Property Review*, 2003, n° 11 ; M.-A. HERMITTE, "Le geste auguste du semeur n'est plus ce qu'il était!" *Nature Sciences Sociétés*, 12 octobre 1999, 7, n° 4 ; J. P. OCZEK, "In the Aftermath of the "Terminator" Technology Controvers *:* Intellectual Property Protections for Genetically Engineered Seeds and the Right to Save and Replant Seed", *Boston College Law Review*, mai 2000, 41 ; S. M. OHLGART, "The terminator gen *:* intellectual property rights vs. the farmers' common", *Drake Journal of Agricultural Law*, été 2002, 7, n° 2 ; B. VISSER, et al., *Potential Impacts of Genetic Use Restriction Technologies (GURTs) on Agrobiodiversity and Agricultural Production Systems*, Rome, FAO, 2001.

variétés protégées, faute de quoi la recherche continuera à se consacrer aux techniques rendant la reproduction de semences techniquement impossible.

239. Lorsque l'autoproduction se fait en respectant les droits des obtenteurs et contre rémunération, la question de « la semence de ferme » est en partie résolue. Cependant, de nombreux obtenteurs sont aussi producteurs et distributeurs de semences, deux métiers qui n'ont aucun intérêt à voir se développer l'autoproduction des semences, qu'elle concerne des variétés protégées ou celles du domaine public.

C. L'autoproduction, les établissements-producteurs et les distributeurs de semences

240. La production de semence de ferme est une perte nette de revenu pour les établissements-producteurs, les agriculteurs-multiplicateurs et les distributeurs car plus les agriculteurs produisent leurs semences de manière indépendante, plus ils perdent de revenus potentiels[446]. Contrairement aux obtenteurs, ils ne peuvent prétendre à aucune forme de redevance. La vente directe entre agriculteurs en devient d'autant plus inquiétante pour leurs intérêts économiques.

Section 2. Les systèmes accessoires de fourniture de semences

241. Les utilisateurs de semences ne se fournissent pas en semences par le seul biais du circuit long professionnel. Ils peuvent se fournir directement auprès du producteur de la semence en« circuit court », ou auprès de personnes qui produisent accessoirement des semences. Des fournisseurs autres que les distributeurs classiques du circuit long professionnel, servent les utilisateurs tels que les parcs régionaux, les conservatoires ou les amateurs.

242. Les agriculteurs sont à la fois la source accessoire principale et les premiers utilisateurs de semences hors circuit long professionnel. Depuis toujours, ils vendent, donnent

---

[446] M.-A. HERMITTE pose le problème : si un agriculteur « ne paye pas de redevance pour rémunérer l'obtenteur, il est contrefacteur. S'il paye la redevance prévue […] il ne l'est plus. En revanche, il assure lui-même sur son exploitation la multiplication que les multiplicateurs assurent pour lui lorsqu'il achète ses semences dans le commerce où il paye deux services, l'innovation et la multiplication. Le développement de la semence de ferme devrait donc avoir pour effet, si la redevance est convenablement calculée, non pas de mettre en péril l'innovation et les obtenteurs, mais plutôt de diminuer progressivement la concentration de l'activité de multiplication sur certaines exploitations, chacun faisant sa propre multiplication ». M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques - exclusivisme et échanges au fil du temps", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, M.-A. HERMITTE et P. KAHN, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 75.

ou échangent des semences à d'autres agriculteurs. Nous appellerons « vente directe » la relation commerciale sans intermédiaire entre agriculteurs, qu'il s'agisse d'une vente ou d'un don de semences (§1). Parallèlement, il existe d'autres utilisateurs de semences qui relèvent de logiques distinctes et hétérogènes et qui ne sont pas, ou mal, pris en compte par le circuit long professionnel ou par les agriculteurs : nous parlerons de « systèmes de fourniture aux non-agriculteurs » (§2).

§1. La vente directe entre agriculteurs

243. Anciennement, lorsqu'un agriculteur manquait de semences ou voulait essayer une nouvelle variété, il allait chez un agriculteur voisin l'acheter ou l'échanger contre un bien à lui. Dans de nombreux pays, la fourniture de semences par un agriculteur à un autre est une pratique traditionnelle qui se pratique encore communément.[447]. En France et en Europe, la situation est devenue toute différente, car la fourniture directe entre agriculteurs est interdite. Pourtant, malgré l'interdiction, elle se pratique encore et représente des enjeux sérieux. Nous décrirons en premier les formes de fourniture directe (A) pour ensuite comprendre les enjeux qui ont amené son interdiction (B), sans la justifier pour autant.

A. Les formes de vente directe

244. La vente directe de semences se fait entre deux agriculteurs. Dans la majorité des cas, ils se connaissent et entretiennent une relation de confiance. L'agriculteur-utilisateur peut de lui-même observer les récoltes pour apprécier la variété. Il ne s'agit pas d'une science exacte, loin de là. Pour bien comprendre la notion de fourniture directe dans le cas des semences, il faut la définir (1°) puis distinguer les cas très différents de la fourniture de semences de variétés protégées et de la fourniture de variétés du domaine public (2°).

---

[447] A propos de pratiques de ventes de semences en Inde, voir C. PIONETTI, Le contrôle politique du vivant : l'industrialisation de la semence, facteur d'émancipation ou de marginalisation pour les paysans de l'Inde du sud, Ecole doctorale des Sciences de l'Homme et de la Société, Université d'Orléans, 30 juin 2004. Elle explique le rôle particulier des femmes, petites agricultrices qui sont spécialisées dans la production de semences et auprès de qui se fournissent les agriculteurs du village. C. PIONETTI, "Droits des agriculteurs dans les pays du Sud", *op. cit.*. Voir plus particulièrement p. 156 et s. et p. 168.
Voir aussi l'analyse de la loi modèle de l'Organisation de l'Unité Africaine par M.-A. HERMITTE. Elle souligne la volonté de cette loi modèle de « reconnaître les agriculteurs comme des sujets actifs du concert de la production mondiale » M.-A. HERMITTE, "L'intégration des pays en développement dans la mondialisation par l'adaptation du droit de la propriété intellectuelle : Analyse de la loi modèle de l'OUA", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, M.-A. HERMITTE et P. KAHN, Bruylant, 2004, p. 305.

1°) La définition de la vente directe

245. Nous employons ici le terme général de « vente » pour englober toutes les pratiques existantes : la vente et l'échange de semences entre agriculteurs, mais aussi le don. Il s'agit d'un modèle de circuit court sans aucun intermédiaire. Le fonctionnement de ce circuit court est très différent du circuit long professionnel qui implique de nombreux intermédiaires. Le pouvoir réglementaire avait initialement traité la fourniture de semences par le circuit long professionnel et par le circuit court de manière très différente. En témoigne une disposition d'un décret du 11 juin 1949 qui précise qu'il ne s'applique qu'aux « actes de commerce »[448] accomplis par des commerçants ou « des associations ou coopératives agréées » [449]. Les ventes et les échanges faits par les agriculteurs n'étaient pas soumis à la réglementation des semences. Cela s'expliquait puisque l'agriculteur-utilisateur connaissait directement la source de sa semence. En cas de problème, il savait à qui s'adresser et pouvait aussi vérifier par lui-même dans les champs, avant tout achat, la qualité de la plante.

246. Plus tard, l'abrogation du décret du 11 juin 1949 par l'article 6 du décret du 29 octobre 1968[450] qui le remplace, cette précision a disparu des textes et, de ce fait, la réglementation s'applique aussi au circuit court, alors qu'elle n'était nullement prévue pour lui. En effet, depuis cette date, toutes les exigences d'agréments, de cartes professionnelles, de certifications, d'étiquetages et de contrôles s'appliquent à toute la commercialisation, même à celle faite à titre gratuit. En conséquence, on applique une réglementation « lourde », créée pour un circuit long professionnel de « spécialistes », à des situations incomparables à lui. En dépit de cela, la perte financière générée par la « concurrence » des agriculteurs est telle qu'aucune réglementation mieux adaptée au circuit court n'est envisagée, encore de nos jours.

2°) Les deux catégories de variétés fournies

247. Dès lors que les agriculteurs sont dans l'impossibilité de satisfaire toutes les conditions imposées par la réglementation des semences, une interdiction *de facto* pèse sur leurs échanges et leurs ventes entre eux. Cette interdiction de fait facilite indirectement le contrôle de la contrefaçon des variétés protégées. On comprend aisément qu'il est plus facile

---

[448] Art. 1er, Décret du 11 juin 1949 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences, JORF du 14 juin 1949, p. 5876.
[449] Art. 1er, *Ibid.*
[450] Décret n°68-955 du 29 octobre 1968 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et des plants, JORF du 3 novembre 1968, p. 10291-10292.

pour les agents de contrôle de veiller à ce qu'aucun échange entre agriculteurs n'aie lieu, plutôt que de devoir faire le tri entre les échanges, pour savoir lesquels portent sur des variétés protégées et lesquels portent sur des variétés du domaine public. Or, une telle interdiction n'a de sens que pour les variétés protégées (a) et est injustifiée pour des ventes ou des échanges de variétés qui appartiennent au domaine public et qui donc ne relèvent en aucun cas de la contrefaçon (b).

a) La fourniture de semences de variétés protégées

248. La vente, par un agriculteur, de toute semence d'une variété protégée par un droit de propriété intellectuelle est doublement interdite.

249. D'une part, elle est interdite par le droit d'obtention végétale qui réserve l'exclusivité de la commercialisation à l'obtenteur, aucune exception obligatoire n'étant prévue pour la commercialisation par des agriculteurs, même en échange d'un paiement de redevances et même quand la semence ne serait pas vendue sous le nom de la variété[451]. La fourniture de semences de variétés protégées entre agriculteurs est une violation des droits exclusifs de l'obtenteur. En dépit de cette interdiction, des agriculteurs vendent de la semence de variétés protégées à d'autres. C'est encore le cas à la fin de 2007 en raison des mauvaises récoltes de blé qui ont provoqué une pénurie de semences de blés[452]. En l'absence de quantités suffisantes, des agriculteurs se sont approvisionnés auprès d'agriculteurs en semences produites à la ferme, et ce, en violation des droits des obtenteurs[453].

250. D'autre part, la fourniture directe entre agriculteurs est aussi interdite *de facto* en raison des très nombreuses exigences qui empêchent les agriculteurs de se livrer légalement à ce commerce, notamment l'obligation de détenir une carte professionnelle pour être légalement considérés comme « établissement-producteur »[454].

L'interdiction de vente entre agriculteurs, sans l'autorisation de l'obtenteur, est compréhensible et conforme à la logique du droit de la propriété intellectuelle. L'obtenteur révèle le secret de la création de sa variété en échange de l'exclusivité de la commercialisation

---

[451] Il existait une exception aux Etats-Unis pour la vente par des agriculteurs de semences d'une variété protégée sous condition. Cela s'appelait le « brown bagging », car les semences étaient vendues par un agriculteur directement à l'utilisateur dans des sacs en papier brun, sans aucune indication du nom de la variété.

[452] « Les mauvaises conditions climatiques ont réduit les rendements de cultures de blé dur et notamment celles destinées à la production de semences ». B. NORMAND, "Blé dur - Assurer l'approvisionnement en semences certifiées", *www.terre-net.fr*, 28 septembre 2007.

[453] Entretien personnel, novembre 2007.

[454] A propos de la carte professionnelle, *cf. infra* n°462.

pendant une période donnée. Il s'agit là du « contrat social »[455] qui justifie l'attribution d'un droit de propriété intellectuelle. C'est le phénomène de doublement de l'interdiction par le biais de la réglementation du commerce des semences qui ne se justifie pas. La dérive est flagrante dans le cas de la fourniture de semences appartenant au domaine public.

b) La fourniture de semences du domaine public

251. L'exploitation des variétés du domaine public par une vente directe et des échanges entre agriculteurs est difficile du fait qu'ils ne bénéficient d'aucune exception pour faciliter son exploitation. Lorsqu'une variété « tombe dans le domaine public » son obtenteur a peu d'intérêt financier à la maintenir au Catalogue officiel. Economiquement, son intérêt est de commercialiser les variétés nouvelles qu'il a fait protéger. De même, pour les autres acteurs du circuit long professionnel qui ont peu ou pas intérêt à produire et à commercialiser des semences de variétés librement reproductibles par tout un chacun. Leur intérêt est de se concentrer sur des variétés protégées ou difficilement reproductibles et de se garantir ainsi un marché captif.

252. A l'inverse, les variétés du domaine public sont utiles aux agriculteurs qui souhaitent les utiliser et les exploiter. Leur vente entre agriculteurs peut en effet devenir un modèle économique complémentaire. On pourrait considérer faciliter la fourniture de semences du domaine public par les agriculteurs pour une double raison : cela permettrait l'exploitation du domaine public, qui ne l'est pas aujourd'hui et, cela permettrait un type de vente sans intermédiaires qui requiert moins de garanties que la vente en circuit long.

B. Les enjeux de la vente directe

253. La vente directe de variétés protégées ou non sont un enjeu clé pour les agriculteurs, d'une part (1°), et pour les acteurs du circuit long professionnel, de l'autre (2°).

1°) Les agriculteurs et les enjeux de la vente directe

254. Les agriculteurs évoquent plusieurs raisons pour s'approvisionner en semences auprès d'autres agriculteurs, la plus importante étant que le circuit long professionnel ne propose pas certains des types de semences voulus par nombre d'entre eux (a). Se pose aussi

[455] Voir en ce sens, par exemple, M.-A. HERMITTE, "Bioéthique et brevets dans le droit du commerce international *op. cit.*

de façon de plus en plus pressante, la question de la conservation *in situ* des variétés locales (b).

a) Le choix de la variété

255. Aujourd'hui, lorsque les agriculteurs achètent ou troquent des variétés du domaine public, ils le font souvent dans une démarche de réappropriation de leur indépendance ou pour répondre à un besoin que le circuit long professionnel ne satisfait pas, comme pour trouver, par exemple, une variété de niche (qui n'est pas vendue par les semenciers), une variété locale (adaptée au terroir), une variété du domaine public (librement reproductible), ou une variété non hybride (comme des maïs-populations dans le Sud-Ouest de la France[456]).

256. L'offre des agriculteurs diffère de celle du circuit long professionnel car ils s'affranchissent de la logique des variétés DHS et VAT et des contraintes que cela représente. Ils proposent donc aussi des variétés locales ou des variétés-populations, certes moins stables et moins homogènes, mais dont la base génétique plus hétérogène contribuerait à une meilleure adaptabilité de la semence au terroir ou au climat, et une meilleure résistance aux maladies et aux insectes, notamment au travers de mélanges des variétés[457]. Ces caractéristiques sont recherchées par les agriculteurs biologiques[458] mais les marchés « biologiques » sont encore un marché de niche avec 4% des surfaces cultivables en France. L'offre en semences certifiées biologiques qui leur est proposée, n'a de biologique que le mode de production, sans engrais ni pesticides chimiques. Elle est faite en réalité de variétés initialement sélectionnées pour l'agriculture conventionnelle, donc adaptées à d'importants apports d'intrants, qui n'ont pas été sélectionnées pour répondre aux caractéristiques propres de l'agriculture biologique. Elle est inadaptée à sa destination finale.

---

[456] AGROBIO PÉRIGORD, L'Aquitaine cultive la biodiversité : expérimentations semences biologiques de populations en Aquitaine, Bio d'Aquitaine, 2007.

[457] A propos des apports de cultures de mélanges variétaux, voir : C. DE VALLAVIELLE-POPE, et al., "Les associations de variétés : accroître la biodiversité pour mieux maîtriser les maladies", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY, "Quel progrès génétique pour une agriculture durable", *Les dossiers de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, C. VALLAVIELLE-POPE, et al., "Pour lutter contre les maladies foliaires : la culture de variétés de céréales en mélange", *Phytoma*, 1991, n° 424.

[458] D. DESCLAUX explique que le projet de sélection de variétés de blé dur pour l'agriculture biologique répondait à un besoin exprimé par des agriculteurs et des industriels, pour éviter que cette filière ne disparaisse en France. D. DESCLAUX et Y. CHIFFOLEAU, "Participatory plant breedin *:* the best way to breed for sustainable agriculture?" *International Journal of Agricultural Sustainability*, 2006, 4, n° 2.

257. Ce défaut du marché actuel oblige les utilisateurs à trouver des solutions auprès d'autres utilisateurs confrontés à des situations semblables[459], surtout lorsque l'utilisateur ne parvient pas à satisfaire son propre besoin. Pour E. VON HIPPEL le succès d'un produit développé par un utilisateur dépend généralement de l'interaction entre utilisateurs, des « communautés d'utilisateurs »[460]. Cette pratique est courante dans des groupes comme le Réseau Semences Paysannes (RSP)[461] qui, par leur action, sortent les agriculteurs et leur travail de l'isolement. Ils remportent un succès croissant[462].

258. Le recours à la vente directe répond à des besoins négligés qu'une exception telle que celle qui existait pour les agriculteurs jusqu'en 1968 permettrait de résoudre[463]. Il était spécifié que la réglementation des semences ne s'appliquait qu'aux acteurs du CLP (sélectionneurs, producteurs et distributeurs) et *a contrario* excluait les agriculteurs de son champ d'application. Sans cette ouverture, l'agriculture biologique française tardera plus encore à trouver les variétés qu'il lui faut, ou continuera à s'approvisionner en partie dans d'autres Etats membres[464].

b) La conservation in situ par des agriculteurs

259. Par leurs pratiques traditionnelles, les agriculteurs « ont donné naissance à une diversité considérable de races et variétés végétales « domestiques », patiemment sélectionnées par des générations d'agriculteurs au cours des siècles »[465], mais leurs pratiques modernes se concentrent sur des monocultures qui affectent la diversité agricole cultivée.

---

[459] « Une motivation déterminante pour des paysans qui cultivent en conditions de bas intrants ou en agriculture biologique », comme l'expliquent C. BONNEUIL et E. DEMEULNAERE, « est de trouver des semences adaptées à leurs modes de culture spécifiques. Ils déplorent l'inadaptation des variétés commerciales actuelles aux sols pauvres en l'absence d'engrais azotés et de pesticides, d'où un intérêt pour les variétés sélectionnées avant l'âge agrochimique ». C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE, "Vers une génétique de pair à pair ? ", *op. cit*.

[460] E. VON HIPPEL, *Democratizing Innovation*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 2005.

[461] « Depuis 2003, le nombre des membres du réseau blé a explosé, et l'on peut donc se demander ce qui motive deux cents personnes à quitter le confortable statut d'usager de variétés de blé sélectionnées par des spécialistes, pour se lancer dans une démarche énergivore d'échange et de recherche d'autres variétés, anciennes, exotiques ou auto-sélectionnées ». C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE, "Vers une génétique de pair à pair ?" *op. cit.*.

[462] De quelques dizaines d'agriculteurs il y a 5 ans, leur nombre dépasse la centaine d'adhérents. De nombreux agriculteurs sympathisants font aussi partie de ce système sans avoir adhéré au Réseau.

[463] *Cf. supra* n°246.

[464] Elle prendra du retard car la conception fondamentale de l'agriculture biologique est systémique, alors que le CLP est fondé sur une conception linéaire s'appuyant sur la spécialisation des acteurs et l'apport d'intrants. *Cf. infra* n°728. pour l'analyse de ce problème.

[465] C.-H. BORN, "Biodiversité et politique agricole commune : vers une agriculture européenne durable?" in *Conservation de la biodiversité et PAC, des mesures agro-environnementales à la conditionnalité environnementale*, I. DOUSSAN et J. DUBOIS, La documentation française, 2007, p. 19.

260. En 1992, un cri d'alarme fort fut lancé avec l'adoption de la Convention sur la diversité biologique (CDB)[466]. Cette convention, dans son article 3, affirme le droit souverain des Etats sur leurs ressources biologiques et leur responsabilité quant à la conservation de leur diversité biologique et de son utilisation durable.

261. Toutefois, cette Convention ne mentionne pas le rôle des agriculteurs dans la conservation de cette biodiversité, alors qu'il avait été reconnu dès 1989, par une résolution de l'Organisation de l'alimentation et de l'agriculture (FAO[467]). En effet, au début des années 1980[468], la FAO a accueilli les négociations de l'Engagement International sur les Ressources Phytogénétiques. La résolution 8/83 qui a été adoptée et signée par cent treize pays en 1983[469] est le premier accord international d'envergure qui traite des ressources phytogénétiques présentant un intérêt pour l'alimentation et l'agriculture. Il reconnaît que « les ressources phytogénétiques sont patrimoine commun de l'humanité et doivent être préservées et librement accessibles pour être utilisées dans l'intérêt des générations présentes et futures»[470]. La FAO et les pays signataires tinrent à adopter cet Engagement car ils étaient conscients de l'importance des ressources phytogénétiques dans « l'amélioration génétique des plantes cultivées » et du fait qu'elles sont « menacées d'appauvrissement et de disparition »[471].

262. Les agriculteurs, surtout ceux des pays en voie de développement, arguaient que l'Engagement de 1983 avait omis de souligner leurs apports à la conservation, à la préservation et à la documentation (fut-ce par transmission orale) de ces ressources, et demandaient que soient reconnus les droits des agriculteurs dans ces domaines. Une résolution, intitulée « droits des agriculteurs »[472] fut adoptée lors d'une conférence FAO sur les ressources génétiques en 1989[473]. Elle reconnut leur indéniable travail « au cours de l'histoire de l'humanité », pour lequel « les agriculteurs n'ont pas été suffisamment indemnisés ou récompensés de leurs efforts » et qu'ils devraient profiter pleinement de

---

[466] *Convention sur la biodiversité biologique*, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, www.biodiv.org
[467] La FAO est le sigle anglophone beaucoup plus utilisé : 'Food and Agriculture Organisation'.
[468] Pour une analyse complète du processus, voir C. NOIVILLE, Ressources génétiques et droit : Essai sur les régimes juridiques des ressources génétiques marines, Pedone, 1997, p. 74 et s.
[469] Résolution 8/83 de la Conférence de la FAO de 1983, Engagement international sur les ressources phytogénétiques, Rome, novembre 1983, ftp://ext-ftp.fao.org/ag/cgrfa/Res/C8-83F.pdf.
[470] Sur question des ressources phytogénétiques, voir : B. CHAMBERS, "Emerging International Rules on the Commercialization of Genetic Resources : The FAO International Plant Genetic Treaty and CBD Bon Guidelines", *The Journal of World Intellectual Property*, mars 2003, 6, n° 2 ; M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétique", *op. cit.*
[471] Résolution 8/83 de la Conférence de la FAO de 1983, Engagement international sur les ressources phytogénétiques, Rome, novembre 1983, ftp://ext-ftp.fao.org/ag/cgrfa/Res/C8-83F.pdf.
[472] Résolution 5/89 de la vingt-cinquième Session de la Conférence de la FAO, Droits des agriculteurs, Rome, 11-29 novembre 1989, ftp://ext-ftp.fao.org/ag/cgrfa/Res/C5-89F.pdf.
[473] Sur le concept des droits des agriculteurs, voir M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques", *op. cit.*, p. 44.

l'emploi sans cesse amélioré et croissant des ressources naturelles qu'ils ont préservées. Pourtant, ce n'est que timidement et en termes vagues que la Communauté internationale a reconnu cette notion des « droits des agriculteurs » et son devoir d'assurer « aux agriculteurs tous les bénéfices qui leur reviennent ».

263. Ce n'est que bien plus tard en 2001, et après sept ans de négociations, que cette résolution fut reprise par l'article 9 du nouveau Traité International sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA)[474]. La TIRPAA reconnaît désormais expressément le droit des agriculteurs à « conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme » (article 9.3). Mais ces droits sont seulement mentionnés à l'article 9.3. ; ils ne sont ni promulgués ni protégés, puisque l'article 9.2 laisse aux gouvernements « la responsabilité de la réalisation des Droits des agriculteurs, pour ce qui est des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ». Ainsi, l'exercice de ces droits des agriculteurs à « conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme », est soumis au respect des dispositions juridiques nationales[475].

264. Or ces dispositions peuvent générer d'importants obstacles comme c'est la cas pour la commercialisation légale de semences, même dans le cadre de la « conservation »[476]. Les échanges entre agriculteurs sont un enjeu pour la conservation de la diversité biologique, d'autant que la conservation se fait de plus en plus de concert avec des « savoirs et pratiques locaux dans les actions engagées »[477]. A ce sujet, Ph. MARCHENAY propose une troisième voie : après la conservation *ex situ* des ressources génétiques – dans les banques de gènes, hors de leur milieu naturel – puis la conservation *in situ* des ressources – dans leur milieu

---

[474] Traité International sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, adopté par la Conférence de la FAO le 3 novembre 2001, Rome, www.fao.org.

[475] *Cf.* M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques", *op. cit.*, p. 81. « Le Traité comporte un bel article 9, « droits des agriculteurs ». L'alinéa 1 reconnaît leur « énorme contribution. ». L'alinéa 2 précise qu'il comprend la protection des connaissances traditionnelles présentant un intérêt pour les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, le droit de participer au partage des avantages, et le droit de participer à la prise de décisions au niveau national, ce qui est parfait. Mais le même alinéa avait enlevé une partie de l'intérêt à la construction en la laissant entre les mains des gouvernements, sans aucune obligation : « les Parties contractantes conviennent que la responsabilité de la réalisation des droits des agriculteurs … est du ressort des gouvernements », et ceci en fonction des besoins, des priorités, et selon qu'il convient et sous réserve de la législation nationale…
On peut adhérer à l'idée que de multiples éléments de ce droit doivent être conçus au niveau national, voire au niveau local pour prendre en compte les réalités du terrain, présence ou non de peuples autochtones, existence de communautés locales, organisation politique de ces communautés, *etc*. Mais le principe et les grandes options auraient dû constituer une obligation, faute de quoi, cela restera lettre morte da la plupart des Etats ».

[476] La question de variétés de conservation sera étudiée, *cf. infra* n°858.

[477] P. MARCHENAY, "La conservation : inventorier, comprendre, agir", in *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, L. BÉRARD, et al., Cirad, Iddri, INRA, 2005, p. 85.

naturel[478], il propose de « conserver autrement ». Il s'agit de créer des dispositifs pour prendre « en compte les particularités géographiques et culturelles » et permettre « de conserver et d'entretenir le patrimoine génétique, tout en conduisant localement des opérations de valorisation »[479]. C'est au droit d'aménager la liberté et le cadre juridique nécessaires pour que ces pratiques puissent se faire légalement, mais les solutions étudiées sont très contraignantes afin que ce travail ne nuise pas à l'intérêt des acteurs du circuit long professionnel.

2°) Les acteurs du circuit long professionnel et les enjeux de la vente directe

265. Les enjeux de la fourniture directe pour les acteurs du circuit long professionnel sont évidents et semblables à ceux des enjeux en matière d'autoproduction. Tout d'abord, les obtenteurs perdent des revenus potentiels s'il s'agit de variétés protégées qui sont concurrencées par des variétés du domaine public. Ensuite, la fourniture directe entre agriculteurs est une concurrence directe aux producteurs et distributeurs de semences, qu'il s'agisse de variétés protégées ou de variétés du domaine public. Enfin, le développement de l'utilisation de variétés du domaine public relance la recherche autour de variétés-populations et de variétés locales qui se veulent mieux adaptées aux besoins de niches. Si un jour cette recherche offrait des résultats probants, elle pourrait remettre en cause la politique actuelle du tout hybride[480] pour certaines espèces (ex. maïs[481]). Parallèlement, l'emploi de variétés du domaine public se développe notamment pour réduire le recours aux intrants chimiques. Il s'agit là, d'un début, certes minime, de perte de revenus pour les producteurs d'engrais, de pesticides et d'herbicides chimiques, et leurs revendeurs, qui sont souvent les coopératives elles-mêmes. C'est tout le contraire des variétés OGM actuellement développées pour résister à des traitements d'herbicides, offrant un double revenu aux acteurs du circuit long professionnel (semences et traitements).

§2. La fourniture de semences aux non-agriculteurs

266. La filière semence est souvent perçue uniquement comme la fourniture de semences aux agriculteurs professionnels. Pourtant, bien qu'ils soient les utilisateurs

---

[478] « De ces deux stratégies, *ex situ* et *in situ*, aucune n'est satisfaisante. La première repose sur la mise en œuvre de protocoles stricts et de techniques qui ne sont pas encore complètement maîtrisés. Les profondes modifications subies depuis longtemps par les agrosystèmes et la déstructuration des exploitations traditionnelles ont fragilisé l'application de la conservation *in situ* ». P. MARCHENAY, "Conserver vivant, savoirs et pratiques locales : une gageure?" in *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, L. BÉRARD, et al., Cirad, Iddri, INRA, 2005, p. 97.
[479] *Ibid*.

principaux, ils ne sont pas les seuls. Déjà évoqués au titre de la définition des utilisateurs de semences, les « jardiniers du dimanche » ou « jardiniers amateurs » (A), et les professionnels non-agriculteurs (B) utilisent des semences fournies par différents circuits.

A. La fourniture de semences à des jardiniers amateurs

267. La fourniture de semences à des jardiniers amateurs, comme à toute personne qui la reçoit à titre non commercial, se range dans une catégorie bien spécifique. Cette catégorie de personnes ne cherche pas à utiliser les semences en vue d'une exploitation commerciale ; elle cherche simplement à produire des légumes dans un jardin potager pour les déguster en famille ou en donner aux voisins.

268. Pour cultiver leur potager, les jardiniers amateurs achètent des petits sachets de semences dans des jardineries pour quelques euros ou gardent quelques graines de potiron ou d'une tomate pour les planter l'année suivante. Il se peut aussi qu'un voisin leur offre des têtes d'ail d'une variété locale héritée de son grand-père pour démarrer le nouveau potager.

269. Dans ce cas encore, il faut distinguer plusieurs modes d'obtention des semences : le circuit long et le circuit court. La définition de commercialisation dit : « par "commercialisation", on entend la vente, la détention en vue de la vente, l'offre de vente et toute cession, toute fourniture ou tout transfert, en vue d'une exploitation commerciale, de semences à des tiers, que ce soit contre rémunération ou non ». Cette définition semble recouvrir tout type d'échanges. Cependant, quand on compare la version en français et la version officielle anglaise de la directive, il ressort de la comparaison qu'il faut distinguer deux cas. Premièrement, la notion de commercialisation recouvre : « la vente, la détention en vue de la vente, l'offre de vente ». Toute vente à des jardiniers amateurs tombe donc sous le coup de la réglementation semence. Deuxièmement, ce n'est pas le cas des échanges de semences entre amateurs. C'est ainsi que la deuxième partie de la définition de la notion de commercialisation ne s'applique qu'à « toute cession, toute fourniture ou tout transfert, en vue d'une exploitation commerciale, de semences à des tiers, que ce soit contre rémunération ou non ». Une cession, une fourniture ou transfert à un jardinier amateur qui n'est pas faite en vue d'une exploitation commerciale ne tombe donc pas dans le cadre de cette définition et

---

[480] J.-P. BERLAN soutient dans sa thèse que la recherche s'est axée autour des hybrides pour des raisons de performances, mais surtout parce que les agriculteurs ne pouvaient pas reproduire la semence à l'identique. Ils devenaient alors une clientèle captive. J.-P. BERLAN, Recherche sur l'économie politique d'un changement technique : les mythes du maïs hybride, Faculté des Sciences économiques, Université Aix-Marseille II, 1987.

[481] Projet précité :AGROBIO PÉRIGORD, L'Aquitaine cultive la biodiversité : expérimentations semences biologiques de populations en Aquitaine, Bio d'Aquitaine, 2007.

donc n'est pas dans le champ d'application de la directive. C'est pourquoi nous distinguons les ventes de semences à des jardiniers amateurs (1°) et les échanges et les dons aux jardiniers amateurs ou entre eux (2°).

1°) La vente de semences aux jardiniers amateurs

270. De nombreuses entreprises traditionnelles de la vente de semences en petits sachets ont été rachetées par des grands groupes, à l'instar des entreprises *Vilmorin* ou *Clause* rachetées par *Limagrain*. Elles s'inscrivent dans la logique du circuit long professionnel. Ils produisent des semences seuls ou sous contrat avec des agriculteurs-multiplicateurs et empaquettent les semences dans des « petits emballages » conformément à la réglementation. Dans la majorité des cas, les variétés vendues aux amateurs sont les mêmes que celles vendues aux agriculteurs, sauf que l'emballage et les quantités vendues diffèrent. Il s'agit, par exemple, de variétés hybrides de carottes ou de tomates.

271. Il n'y a eu aucune sélection particulière de variétés pour les jardiniers amateurs, bien que les méthodes de culture de l'agriculture conventionnelle et celles des jardiniers amateurs ne soient pas les mêmes. Un jardinier amateur ne recherche pas nécessairement que toutes ses tomates soient d'une rondeur parfaite ou ses concombres parfaitement droits, alors que cela est nécessaire pour satisfaire les critères de l'industrie agro-alimentaire. Le renouveau d'intérêt des jardiniers amateurs pour des variétés locales ou anciennes témoigne de leur recherche diversifiée pour des variétés originales dans leur potager. Pour répondre à cette attente, des entreprises semencières comme Graines de Baumaux ou La Ferme Sainte Marthe proposent des variétés dites anciennes dans leurs catalogues commerciaux, et ce, selon une réglementation spéciale mise en place par le pouvoir réglementaire français. Des acteurs atypiques, tels que les parcs régionaux ou les conservatoires répondent aussi à cette demande. Ce n'est pas pour autant que ces ventes sont légales.

272. Un autre acteur de la fourniture de semences, au centre d'une polémique, est l'association *Kokopelli*. C'était à l'origine une entreprise qui s'est transformée en association pour tenter de se protéger contre les rappels à la réglementation et les menaces de procès pour ventes illicites de semences de variétés non inscrites au Catalogue. L'association *Kokopelli* vend encore aujourd'hui de nombreuses variétés non inscrites au Catalogue, à des amateurs, mais aussi à des agriculteurs, sans se conformer à aucune forme de réglementation en matière de production, contrôle ou de commercialisation. Cette position clairement affirmée par son Président, Dominique Guillet, vise à dénoncer les exigences trop astreignantes de la

réglementation, qui sont disproportionnées pour les très petites quantités vendues à des amateurs. Cette association a été condamnée devant deux juridictions : la première affaire, arrivée jusque devant la chambre criminelle de la Cour de cassation a été portée par le GNIS et la Fédération Nationale des Producteurs de Semences Potagères (FNPSP) et la deuxième est en appel et concerne une entreprise concurrente, Graines de Baumaux. Les deux affaires portent sur la vente illégale de semences de variétés non inscrites au Catalogue[482]. A ce stade, il suffit d'en retenir que la question de la vente de variétés anciennes, locales, de niches, en petites quantités est devenue médiatique[483], car l'application d'un régime d'AMM aux semences de variétés anciennes vendues en petite quantité est inconcevable semble inconcevable.

2°) L'échange entre amateurs ou le don à des amateurs

273. Si la vente, la détention en vue de la vente, l'offre de vente à des jardiniers amateurs tombent sous le coup de la réglementation des AMM, le don et l'échange ne sont pas concernés. Qu'il s'agisse d'un agriculteur, d'un conservatoire, d'un voisin ou d'un autre jardinier amateur, il est possible de céder, de fournir et de transférer des semences gratuitement car ce transfert n'est pas en vue d'une exploitation commerciale. Le jardinier amateur, par définition, utilisera la semence dans son jardin potager pour lui-même et pas pour la commercialisation de sa récolte.

274. C'est d'autant plus vrai pour les échanges entre amateurs puisque aucune des deux parties ne vise une exploitation commerciale de la semence. La définition de commercialisation ne s'applique pas à cette situation, mais un flou existe autour des dons de semences aux associations qui gèrent les jardins-ouvriers associés à des projets de réinsertion de personnes en difficulté. Selon Jean Wohrer du GNIS, de tels dons devraient tomber sous le coup de la réglementation parce que la notion de commercialisation comprendrait tout échange[484]. Pourtant, si la semence n'est pas donnée en vue d'une exploitation commerciale quelconque, il est difficilement imaginable qu'un juge suive une telle extension de la notion

[482] Ces deux affaires seront développées *infra* n°791.
[483] La presse générale publie un nombre d'articles sans cesse plus important à ce sujet au cours de ces cinq dernières années. Quelques références : AFP, "Kokopelli, le petit poucet des semences, défenseur de la biodiversité", *AFP*, 25 janvier 2007, AFP, "Prince Charles slams 'crazy' EU laws on seeds", *AFP*, 4 avril 2007, L. NOUALHAT, "Graines de discorde : Le commerce de semences de plantes potagères est soumis à une réglementation stricte en France. Une législation notamment régie par des impératifs de rentabilité, au grand dam des défenseurs de la biodiversité", *Libération* , http://www.liberation.fr/transversales/grandsangles/210769.FR.php, lundi 16 octobre 2006.
[484] Entretien avec Jean Wohrer du GNIS, le 23 avril 2003.

de commercialisation. A l'inverse, ce serait envisageable pour des professionnels non-agriculteurs.

B. La fourniture de semences aux professionnels non-agriculteurs

275. Une panoplie de professionnels non-agriculteurs utilisent des semences, bien qu'ils soient minoritaires. Il peut s'agir d'un golf pour les semences de gazon, d'une mairie qui utilise des semences potagères dans ses compositions ou encore d'entreprises qui aménagent des parties du territoire, comme le Réseau Ferré de France qui a la charge aujourd'hui de tout le réseau ferroviaire français. Lors de la construction de nouvelles lignes TGV, il lui faut aménager les abords des rails. De plus en plus, il cherche à utiliser des mélanges de semences de prairies qui nécessitent peu d'entretien.

276. Le Réseau Ferré de France (RFF) et la SNCF, sont, par épisodes, de très gros utilisateur de semences. Lors de l'aménagement d'infrastructures de transport, le rail modifie les paysages des régions qu'il traverse. Cela oblige à « réaménager » les terrains bouleversés et à reconstituer une couverture végétale. Lors de l'aménagement du TGV sud-est, les responsables ont rencontré beaucoup de difficultés pour s'approvisionner en semences de certaines espèces cultivées et sauvages sur le marché. En 1996, par exemple, il n'y avait pas de semences disponibles pour les variétés de luzerne cultivée de type méditerranéen *Cinna* et *Medalfa*, particulièrement adaptées aux conditions sèches de la région traversée[485]. Ce projet d'aménagement a posé la question de la faisabilité de certains projets de mélanges, dont la composition floristique est extrêmement riche, et donc très variée, avec des mélanges de 50 espèces et plus. La réglementation en vigueur à l'époque interdisait les mélanges de semences, et celle d'aujourd'hui ne facilite toujours pas les réponses aux besoins d'utilisateurs comme le RFF.

277. En raison de ses volumineux besoins, le RFF connaît bien la réglementation française des semences et se permet de négocier avec le GNIS pour trouver des solutions à ses besoins. Ce n'est cependant pas le cas de nombreux acteurs de cette catégorie qui, en règle générale, connaissent mal, ou pas du tout, le fonctionnement de la filière. Cette méconnaissance est le résultat de l'absence de toute représentation de ces utilisateurs hétérogènes aux goûts atypiques et évolutifs. D'où une mauvaise prise en compte de leurs

[485] Y. CROSAZ, "Végétalisation : Ces semences qui font le paysage", *Bulletin Semences*, novembre-décembre 2000, pp. 31-32.

besoins, tels que le besoin de mélanges du RFF, la volonté de la Mairie de Paris ou d'Orléans d'utiliser des variétés anciennes dans leurs compositions.

278. L'hétérogénéité des modèles économiques parallèles souligne à quel point le circuit long professionnel n'est pas l'unique modèle économique. La diversité des besoins, des producteurs, des fournisseurs et des utilisateurs exige une hétérogénéité de modèles économiques afin que, lorsque l'un des modèles fait défaut, l'autre offre une solution qui puisse répondre à la demande. La liberté du commerce veut que tout modèle économique, circuit long ou circuit court, puisse exister. Or, aujourd'hui les modèles économiques parallèles sont occultés par la réglementation et leur existence et leur logique économique et sociale remise en question, voire contestée.

Conclusion Titre 1

279. Le poids économique visible du système circuit long professionnel tend à conforter aujourd'hui le choix politique d'un modèle économique unique et à le renforcer aux dépens des autres systèmes. Sa spécialisation offre des produits identifiés et quantifiés, surtout en termes de revenus. La spécialisation des acteurs entraîne leur organisation et une forte défense de leurs intérêts. Le droit vient sceller la logique du circuit long professionnel et en exclure d'autres, allant jusqu'à faire douter que tout autre modèle économique existe ou puisse avoir une raison d'exister.

280. Face au circuit long professionnel, les modèles économiques parallèles tentent aujourd'hui de se (re)faire une place. Mal identifiés, peu défendus, très hétérogènes, faire entendre leurs besoins n'est pas aisé, surtout face à un circuit long professionnel organisé et influent qui voit d'un mauvais œil l'émergence possible de circuits parallèles. Pourtant les circuits sont complémentaires entre eux et peuvent coexister sans perte de prospérité pour le circuit long professionnel[486] et à l'avantage des utilisateurs dans toute leur diversité.

[486] CF. C. J. M. ALMEKINDERS et N. P. LOUWAARS, "The Importance of the Farmers' Seed Systems in a Functional National Seed Sector", in *Seed Policy, Legislation and Law : Widening a narrow Focus*, N. P. LOUWAARS, Food Products Press, New York, Etats-Unis, 2002. Ces auteurs estiment que estiment la filière informelle est non seulement complémentaire mais aussi un soutien positif à la filière formelle.

Titre 2. La mise en place effective d'un modèle juridique et économique spécifique

« La réalité est construite socialement »

P. BERGER et T. LUCKMANN[487]

281. Dans leur étude de l'histoire de la génétique végétale à l'INRA[488], C. BONNEUIL et F. THOMAS décrivent et analysent le passage de la « Cité domestique et marchande » (1870- années 1930) à la Cité marchande (1980 à aujourd'hui) en passant par la Cité industrielle (1940-1972). Selon ces auteurs, la Cité domestique et marchande est celle qui se fonde sur l'autoproduction[489] avec un petit secteur marchand limité à quelques cultures et régions. Cette époque est marquée par le besoin de moraliser le commerce des semences et leur qualité afin d'encourager les agriculteurs à utiliser davantage de semences sélectionnées. Ensuite, dans la Cité industrielle, l'intérêt porte sur la variété qui assurera une meilleure productivité globale de l'agriculture. Pour y parvenir, il faut organiser un marché des obtentions et professionnaliser la filière autour d'une spécialisation des métiers pour satisfaire ce qui est vu comme l'intérêt général à l'époque : la modernisation agricole et la productivité. Cette modernisation a abouti à la Cité marchande d'aujourd'hui où la variété est un « produit qui doit assurer la profitabilité de l'amont agrochimico-semencier et l'aval agro-alimentaire de l'agriculture…et devient objet de controverses publiques et exigences consuméristes ou environnementales »[490].

282. Ce glissement d'une cité à l'autre marque la réglementation et les choix qui président à son élaboration, que ce soit les modes de sélection mis en avant par ces auteurs, ou les modes de production, de distribution et d'utilisation des semences. Pour nous,

---

[487] P. BERGER et T. LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin (nouvelle édition 2006), 1966, p. 41.

[488] C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[489] Les auteurs parlent de « une production endogène à la ferme », mais nous employons le terme autoproduction dans le respect de choix terminologique de cette thèse.

[490] C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

l'élaboration de toute la réglementation des semences est caractérisée par la construction et l'organisation du circuit long professionnel.

283. Pour comprendre comment le passage d'une diversité de circuits de fourniture de semences s'est fait au profit d'un circuit prédominant aux dépens de tous les autres, il faut comprendre l'histoire même de l'élaboration de la réglementation des semences et son contexte particulier (Chapitre 1). Ainsi, nous pourrons montrer de quelle façon le choix d'une réglementation autour de la logique du circuit long professionnel s'est effectué et pourquoi tous les autres circuits n'existent qu'au travers d'exceptions conçues par les acteurs du circuit long professionnel (Chapitre 2).

Chapitre 1. L'émergence d'une réglementation sectorielle

284. La Révolution industrielle offrit des progrès scientifiques et techniques sans précédent, mais un de ses revers fut « la facilité avec laquelle le progrès des sciences et techniques a permis de fabriquer de nouveaux produits et substances, conjuguée aux décisions individuelles de certains opérateurs économiques peu scrupuleux de placer sur le marché des produits de moindre qualité, falsifiés, toxiques ou corrompus »[491].

Historiquement, la réglementation des semences répond au besoin de lutter contre les fraudes et d'assurer la sécurité alimentaire de la France. Avec le développement des transports, des wagons entiers de semences en provenance de régions différentes de France, mais aussi de pays voisins, ont fait leur apparition sur les marchés locaux, introduisant l'idée de circuit long dans la filière semence. Emile SCHRIBAUX[492] raconte en 1895 :

> « Le temps n'est pas éloigné où les agriculteurs se procuraient dans leur voisinage immédiat les semences qui leur faisaient défaut. La facilité des communications a bouleversé les habitudes du commerce des graines et l'a rendu cosmopolite. Il nous vient du dactyle des antipodes, de la Nouvelle-Zélande »[493].

---

[491] DGCCRF, La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs, La documentation Française, 2007.

[492] Il fut un scientifique français spécialisé dans les semences et père de nombreuses propositions pour protéger les agriculteurs contre les fraudes. Pour un historique intéressant des contributions de SCHRIBAUX, voir C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[493] E. SCHRIBAUX, *Sur les fraudes de semences et les moyens de s'y soustraire*, Congrès Agricole de Reims, Reims, Imprimerie et Lithographie Matot-Braine, Séance du 20 juin 1895, p. 5.

285. Ainsi, dans ce circuit long professionnel, l'utilisateur final des semences s'est trouvé de plus en plus éloigné du producteur des semences[494]. Certains professionnels étaient de qualité avec une réputation construite sur un travail sérieux. D'autres cherchaient à faire des profits rapides profitant de la difficulté pour les utilisateurs de déterminer la qualité d'une semence, en vendant des semences mal étiquetées, périmées ou de pauvre qualité[495]. E. SCHRIBAUX explique que « les fraudes sur la nature de la marchandise étaient extrêmement fréquentes ; sûrs à cette époque de n'être soumis à aucun contrôle, les négociants, même les plus honnêtes, ne se donnaient pas la peine d'examiner les semences qu'ils ne produisaient pas. Ils les recevaient frelatées, ils les revendaient telles »[496]. Lors d'une visite en 1885 d'un grand négociant de Paris, E. SCHRIBAUX préleva un petit échantillon de luzerne. Après analyse, la luzerne était mélangée avec 25.7% de minette qui était un grain trois fois moins cher que la luzerne[497]. Dans un autre exemple, il explique qu'au printemps de 1894, différents départements du sud-est ont été livrés en semences, sous le nom de vesces, une gesse provenant d'Italie « qui a empoisonné des centaines de bêtes à cornes ; le seul canton de Saint Maurice de Beynost (Ain) en a perdu plus de 70 »[498].

286. La gravité des conséquences sur les récoltes des agriculteurs est incontestable ; l'impunité dans laquelle s'effectuaient ces pratiques aussi. Pour preuve de méthodes très malhonnêtes et très poussées de certains acteurs, nous reproduisons en annexe[499] un prospectus lu par E. SCHRIBAUX pendant une conférence donnée devant un Congrès agricole à Reims en 1895[500]. L'auteur du prospectus revient sans cesse sur la mauvaise qualité de la marchandise qu'il offre ; de cette façon, il se met complètement à l'abri des poursuites, vu qu'aucune réglementation en matière de protection des consommateurs n'existait avant 1905. Par exemple, il donne un exemple « si on vend par année 500 kilos de graines d'oignons que l'on paye 4fr. le kilo, achetez-en seulement 350 kilos germant de 98 à 100% et prenez 120 ou 150 kilos de vieilles graines d'oignons que nous vendrons soit 0 fr. 40 cent. le

---

[494] La Cité domestique est construite autour d'échanges directs, alors que dans la Cité industrielle le producteur est éloigné du consommateur.

[495] Dans une circulaire de 1923, le ministre de l'agriculture Henry Chéron décrit certaines pratiques dont celle-ci : "L'automne dernier, les régions de l'Ouest et du midi de la France furent parcourues par des commis voyageurs offrant aux cultivateurs sous les dénominations fantaisistes, et à des prix généralement excessifs, des blés tardifs appartenant à des variétés septentrionales connues. Le moindre inconvénient de ce blé a été d'échauder avant d'atteindre la maturité." ; Circulaire du 11 septembre 1923 relative à la prochaine campagne du blé, JORF du 15 septembre 1923, p.9105-9106.

[496] E. SCHRIBAUX, Sur les fraudes de semences et les moyens de s'y soustraire, op. cit., 1895, p. 8.

[497] *Ibid*.

[498] *Ibid* p. 9.

[499] Annexe n°37

[500] E. SCHRIBAUX, Sur les fraudes de semences et les moyens de s'y soustraire, op. cit., 1895, p. 11-13.

kilo, d'où un profit de 500 fr. environ. [...] ». Cette pratique ressemble à celles des cavistes ou laiteries qui « coupaient » leur vin ou lait avec de l'eau. Et de telles pratiques existent encore aujourd'hui avec des entreprises de « déstockage de graines et de semences de toutes natures et de toutes provenances »[501], qui proposent de « reprendre toutes [les] graines, semences conditionnées destinés à la vente au public, et que [le semencier ou distributeur] ne souhaite plus présenter à [sa] clientèle ». Il est même précisé qu' « afin de favoriser une vente discrète de [ces] produits et d'éviter un retour aux circuits traditionnels, notre réseau de distribution concerne exclusivement les « Discount » en France et à l'export »[502].

287. En raison de l'éloignement de l'utilisateur final de la source originelle d'information, du nombre de pratiques frauduleuses dans un cadre réglementaire ultralibéral et de leur impact sur l'agriculture française, le législateur a cherché à assainir le marché agricole dans son ensemble en 1905. A partir de là, le pouvoir réglementaire prend le relais et développe une réglementation complexe autour d'un nombre incalculable d'arrêtés et de décrets qui se succèdent au fil des années pour renforcer l'organisation du circuit long professionnel. Un constat découle de cette évolution : celui du passage d'un régime juridique où l'on sanctionne *a posteriori* tout agissement contraire à la loi, à un régime où l'exercice d'une liberté est contrôlé en amont. Nous reprendrons les termes de J. RIVERO qui distingua le régime « répressif » pour le premier de ces régimes, et le régime « préventif » pour le second[503] (Section 1). Pour assurer la mise en œuvre complexe du régime répressif, le système réglementaire français a fait appel à plusieurs institutions qui œuvrent pour répondre aux besoins du circuit long professionnel (Section 2).

[501] Fax envoyé par un semencier en date du 5 février 2005 d'une entreprise export installée à Paris, voir Annexe n°37.
[502] Fax envoyé par un semencier en date du 17 janvier 2005 d'une entreprise installée à Cergy Pontoise, voir annexe n°37.
[503] J. RIVERO et H. MOUTHOUH, *Libertés publiques Tome 1*, PUF Droit, 2003, p. 176.

Section 1. D'un régime juridique répressif à un régime préventif

> *« C'est aussi une révélation de ce que le monde de l'entreprise […] a su faire de cette loi [de 1905] un outil économique par un travail de lobbying ancien et efficace ».*
>
> E. MAUREL, Procureur de la République[504]

288. Selon le Professeur RIVERO, et de façon paradoxale, le régime répressif « est, d'après la tradition libérale, le seul qui soit pleinement conforme aux exigences de la liberté »[505], bien que son nom puisse laisser penser le contraire. C'est un régime, explique-t-il, qui assigne à la liberté des limites « dont la transgression, érigée en délit, entraîne une sanction prononcée par le juge répressif. L'avantage est que dans ce cadre prédéfini, la liberté peut s'exercer inconditionnellement »[506].

289. A l'inverse, dans un régime préventif[507], il s'agit d'organiser en amont des règles spécifiques avant la mise sur le marché de produits. L'exercice d'une liberté, telle que l'exercice d'une profession ou le commerce d'un bien, est soumis à une autorisation administrative préalable ou un mécanisme de déclaration[508]. Soit le régime préventif est temporaire afin d'assainir un marché ou de remédier à son « immaturité économique », soit il est permanent afin de permettre la gestion de dangers[509], comme c'est le cas pour les produits pharmaceutiques qui peuvent être dangereux pour la santé humaine.

290. Le 19e siècle fut marqué par la politique libérale d'un Etat qui n'intervenait pas ou peu en matière économique. Il était donc normal que le premier cadre juridique posé pour

---

[504] E. MAUREL, "Centenaire de la loi du 1er août 1905 sur les fraudes et falsifications", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 340.
[505] J. RIVERO et H. MOUTHOUH, *Libertés publiques Tome 1*, PUF Droit, 2003, p. 176.
[506] *Ibid* p. 175.
[507] M.-A. FRISON-ROCHE emploie le terme « ex-post » et « ex-ante ». « L'ex ante est l'intervention sur un phénomène avant que celui-ci ne se cristallise, tandis que l'ex post est l'intervention sur un phénomène après son avènement. L'ex ante relève de la volonté normative, l'ex post relève de la réaction. L'ex ante relève du général, l'ex post relève du particulier. L'ex ante prend comme principe le gouvernement des actions, l'ex post prend comme principe la liberté des actions ». M.-A. FRISON-ROCHE, "Le couple *ex ante-ex post*, justification d'un droit propre et spécifique de la régulation", in *Les engagements dans les systèmes de régulations*, M.-A. FRISON-ROCHE, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2006, p. 33.
[508] R. CHAPUS, *Droit administratif général : Tome 1*, Montchrestien, 1999, p. 692, n°930.
[509] M.-A. FRISON-ROCHE, "Le couple *ex ante-ex post*, justification d'un droit propre et spécifique de la régulation", in *op. cit,* 2006, p. 39.

répondre aux problèmes d'un commerce malhonnête de semences repose sur un régime répressif, le plus conforme aux exigences de la liberté (§1). Toutefois, les doctrines politiques des années 1930 et du régime de Vichy ouvrirent la voie à une politique dirigiste sur le modèle d'un régime préventif permanent alors qu'il s'agissait de remédier à une immaturité économique temporaire (§2).

§1. La réglementation des semences initialement conçue sur un modèle de régime répressif

291. Le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire se sont initialement inscrits dans une logique de sanction des comportements frauduleux[510]. Pour poser des limites et éviter les pratiques malhonnêtes, le législateur a adopté le 1er août 1905 une loi sur « la répression des fraudes dans les ventes des marchandises et les falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles »[511]. Cette loi-cadre ne porte pas particulièrement sur les semences, mais cherche à répondre aux problèmes rencontrés dans ce secteur, ainsi que dans d'autres secteurs agricoles (A). Elle repose sur le pouvoir réglementaire pour mettre en œuvre les modalités particulières pour chaque produit ou groupe de produits agricoles. Celui-ci se cantonnera dans un premier temps à un cadre répressif ou à des mécanismes facultatifs pour respecter le principe de liberté (B).

A. La loi du 1er août 1905, l'instauration d'un régime répressif

292. A la fin du 19e siècle, face aux fraudes diverses et variées, plusieurs lois particulières avaient été promulguées pour réglementer plusieurs catégories de produits (engrais, vins, beurre et margarines)[512]. Cette approche au cas par cas ressembla vite à un « manteau d'Arlequin » selon le ministre de l'Agriculture de l'époque[513]. Le besoin d'un texte de portée plus générale s'est fait durablement sentir et explique pourquoi une loi particulière pour les semences fut écartée. Le législateur opta pour une « loi générale permettant de

---

[510] « La technologie agricole faisait des progrès pour perfectionner les procédés de nos industries et améliorer la qualité de leurs produits, l'esprit inventif des fraudeurs était en éveil et découvrait parallèlement le moyen de réaliser de nouveaux bénéfices par des voies illicites [...] les semences étaient altérées de mille façons sans que le praticien pût s'y reconnaître ». DGCCRF, *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, La documentation Française, 2007, p. 25.

[511] Loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes dans les ventes des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles, modifié par la loi 93-949 du 26 juillet 1993, JORF du 5 août 1905, p. 4813, JORF.

[512] DGCCRF, La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs, La documentation Française, 2007, p. 11.

[513] *Ibid* p. 23.

frapper tous les fraudeurs indistinctement et laissant à des règlements d'administration publique le soin des détails pour chaque espèce[514]... »[515].

293. A l'origine, selon F. COCHOY et R. CANU, « la loi de 1905 a beaucoup moins visé à défendre les acheteurs qu'à garantir aux producteurs et vendeurs les conditions d'une concurrence loyale et d'un « commerce honnête », poursuivant en cela des objectifs purement économiques conformes au dogme libéral »[516]. La loi permet à une personne lésée de poursuivre un vendeur devant un tribunal. Par exemple, un agriculteur qui achète des semences qui ne germent pas pourrait poursuivre le vendeur devant un tribunal. Ce vendeur pourra être condamné à des amendes et des peines d'emprisonnement pour la falsification de produits agricoles ou naturels (article 3.1°), par exemple[517]. Il s'agit bien d'un régime répressif puisque la loi sanctionne les faits reprochés après leur accomplissement[518]. L'avantage de ce régime répressif est de faire prévaloir la liberté et de permettre l'exercice immédiat des libertés, qu'aucune formalité préalable ne vient retarder. Cette liberté a des limites que la loi fixe et qui peuvent entraîner sanction si elles ne sont pas respectées[519]. Ainsi, selon J. RIVERO, toute personne est en mesure « d'organiser son activité en toute connaissance de cause, sans avoir à craindre les surprises que réserve l'arbitraire. Cette sécurité est le fondement de sa liberté. Et s'il décide de passer la limite, c'est en homme libre qu'il choisit de s'exposer à la répression »[520].

294. Cette loi générale est avant tout conçue comme « une loi-cadre s'appuyant sur des règlements d'administration publique [RAP] censés les détailler »[521]. Ainsi, alors que le

---

[514] Ce n'est espèce au sens que nous l'entendons ici, mais 'produit'.

[515] DGCCRF, La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs, *op. cit.*, 2007, p. 25.

[516] F. COCHOY et R. CANU, "De l'occultation à l'édification des consommateurs", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 275.

[517] Ou encore, à l'encontre de personnes qui « exposeront, mettront en vente ou vendront […] des produits agricoles ou naturels qu'ils sauront être falsifiés ou corrompus ou toxiques » (art. 3.2°)

[518] Un parlementaire du nom de Vaillant se plaint, car il souhaitait une "loi de prévention alors que la loi est une loi de répression". DGCCRF, *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, *op. cit.*, 2007, p. 36.

[519] FERAL expliquera que « les réactions sont vives contre un texte "dangereux pour le commerce et qui menace d'entraver les transactions honnêtes" » (Réactions des députés hostiles à la loi et soutenus par un lobby industriel, Sirey, 1906, loi annotée p. 154). Mais la répression est la contrepartie d'une liberté qui "consiste à punir les abus de la liberté sans contrarier celle-ci" (Barthélemy, préface au Manuel élémentaire pour la répression des fraudes, Paris, Lemercier, 1909) ». F. FÉRAL, "Cent ans d'action publique, du service de l'économie agrarienne à la protection des consommateurs", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 102.

[520] J. RIVERO et H. MOUTHOUH, *Libertés publiques Tome 1*, PUF Droit, 2003, p. 176.

[521] A. STANZIANI explique qu'« il s'agit là d'une nouveauté du point de vue de la production des sources de droit et qui aura un succès grandissant au cours des décennies suivantes jusqu'à nos jours (c'est la solution la plus répandue en matière de droit européen). Cette solution est censée permettre l'adoption, puis des modifications rapides d'aspects tels que la définition des produits et la standardisation des expertises qui, au cours des années précédentes, avaient souffert précisément de leur difficulté à évoluer en réponse aux techniques

mot semence n'est jamais mentionné, ni dans la version de 1905, ni dans la version actuelle de ces dispositions codifiées à l'article L. 213-1 et suivantes du Code de la consommation[522], des RAP sont adoptés par décrets en vertu de l'article 11 de la loi du 1er août 1905. Ils préciseront les modalités d'application de la loi de 1905 aux semences qui, dans un premier temps, respecteront le principe de liberté.

B. Des décrets spécifiques aux semences dans un cadre répressif (1922 – 1940)

295. Jusqu'à la deuxième Guerre Mondiale, l'action du ministère de l'Agriculture en matière de semences poursuivra une double politique. La première à voir le jour sera élaborée en dehors du cadre de la loi du 1er août 1905 puisqu'elle crée des régimes facultatifs d'inscription de variétés sur des Registres et Catalogues (1°). Cette première initiative sera très vite suivie d'un décret pris en application de l'article 11 de la loi de 1905 et spécifique à la commercialisation des semences de blé, qui se limitera à définir les modalités de commercialisation de celles-ci conformément à l'esprit de la loi (2°).

1°) Les premiers Registres et Catalogues officiels

296. Les noms utilisés pour les variétés dans les catalogues de vente des différentes maisons de semenciers variaient selon la pratique de la maison. En toute logique, elles devaient utiliser la dénomination communément utilisée pour la variété, exception faite d'une variété créée par elle-même et à laquelle elle devait alors donner un nouveau nom. Or, des pratiques peu sérieuses grevaient le marché des semences et des plants[523]. Une même variété pouvait se retrouver dans différents catalogues ou chez un même vendeur sous des dénominations différentes[524]. A l'inverse, une même dénomination pouvait être utilisée pour des variétés différentes selon le catalogue ou le vendeur ; et surtout, le nom d'une variété

---

de la fraude ». A. STANZIANI, "A l'origine du service de répression des fraudes : concurrence, expertise et qualité des produits en France, 1789-1914", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 223. En ce sens aussi, E. MAUREL, "Centenaire de la loi du 1er août 1905 sur les fraudes et falsifications", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 341.

[522] Ces dispositions ont été codifiées par la Loi n°93-949 relative au code de la consommation (partie Législative) du 26 juillet 1993, JORF du 27 juillet 1993.

[523] En ce sens, Circulaire du 11 septembre 1923 relative à la prochaine campagne du blé, JORF du 15 septembre 1923, p.9105-9106.

[524] Pour illustrer, B. LACLAVIERE donne l'exemple de la variété de blé Vilmorin 23 aussi commercialisée sous les dénominations suivantes : St Michel, Hybride 23 et Hybride d'automne ; voir B. LACLAVIERE B., « Marques de fabrique et dénominations des espèces et variétés de plantes cultivées », C.B.I. Information, n°10, novembre 1974, cité par M.-C. PIATTI et M. JOUFFRAY, "Plant Variety Names in National and International Law - Part I", *European Intellectual Property Review*, 1984, n° 10, p. 293.

nouvelle réputée était souvent utilisé pour désigner des semences ordinaires qui ne possédaient en aucune mesure les qualités de la variété nouvelle[525]. Il arrivait aussi que des marchands de semences vendent « avec des noms fantaisistes des lots constitués par des mélanges de semences appartenant à des variétés diverses »[526].

297. Ces pratiques commerciales créaient inévitablement la confusion dans l'esprit des acheteurs et pouvaient les induire en erreur. Cela était d'autant plus grave lorsque certains agriculteurs obtenaient des récoltes désastreuses à cause de l'achat erroné de semences en raison de l'utilisation abusive de certaines dénominations. Pour y remédier, on adopta la solution de l'inscription d'une variété dans un catalogue ou un registre officiel sous un nom unique – appelé dénomination variétale[527] - pour harmoniser les noms employés et garantir la loyauté des transactions[528].

298. Les mécanismes d'inscription prévus par les premiers décrets offrent un autre avantage non négligeable : celui de reconnaître officiellement la paternité des obtenteurs sur leurs créations dans un premier temps[529], en attendant qu'un système de droits de propriété intellectuelle *sui generis* voie le jour. La simple reconnaissance officielle peut paraître peu de chose à côté du système actuel des obtentions végétales ou des brevets, mais la paternité

---

[525] « Des négociants peu scrupuleux n'ont pas tardé à chercher à profiter de cet heureux mouvement en jetant sur le marché des semences ordinaires, auxquelles une réclame bien faite attribue frauduleusement le nom et les qualités de variétés réputées ou qui sont présentées faussement comme des variétés sélectionnées nouvelles, douées de qualités exceptionnelles », Rapport au Président de la République sur la Répression des fraudes dans le commerce des semences de blé du 26 mars 1925, JORF du 29 mars 1925, p. 3190.

[526] N. MARIN, Analyse de la Protection et de l'Exploitation des variétés végétales en droit communautaire et comparé, Munich, Allemagne, OEB, 1994, p. 3.

[527] Sur le sujet des dénominations variétales, voir notamment les articles de M.-C. PIATTI : M.-C. PIATTI et M. JOUFFRAY, "Plant Variety Names in National and International Law - Part I", *European Intellectual Property Review*, 1984, n° 10, M.-C. PIATTI et M. JOUFFRAY, "Plant Variety Names in National and International Law - Part II", *European Intellectual Property Review*, 1984, n° 11.

[528] J.-C. FOURGOUX, *Traité de droit alimentaire*, Paris, Frantec, 1968.

[529] Vers la fin du 19e siècle, les maisons de semenciers et les obtenteurs cherchant à offrir des garanties et à se voir attribuer la reconnaissance de leur paternité pour leurs créations ont donc cherché une manière de cataloguer les variétés pour leur attribuer une seule et unique dénomination qui serait utilisée par tous. Divers essais ont été tentés : tout d'abord, par les professionnels sur une base volontaire. Par exemple, en Allemagne des protocoles d'essais et d'approbation de variétés ont été développés par les professionnels et gérés sur une base volontaire par des organisations professionnelles.

Ces catalogues ou listes n'avaient ni un caractère obligatoire, ni un caractère contraignant, mais faisaient office de référence fiable en l'absence de toute autre alternative. Chaque variété était décrite et avait une seule dénomination. Malheureusement, en l'absence de valeur contraignante de ces listes, certains semenciers continuaient de vendre sous telle ou telle dénomination connue, des variétés qui n'avaient rien de commun avec la variété prétendue, induisant les acheteurs en erreur.

Le problème de paternité et de ces usages frauduleux sont décrits dans : PERREAU E.H. note sous Tribunal de Commerce de Nice 23.03.1921 – Sirey 1923 II p. 20, CHAVANNE A. « La protection des inventions végétales » - D 1954 Chr. Pp. 95-98 – la jurisprudence relative à la publicité mensongère ou à des cas de concurrence déloyale est assez nombreuse. En ce sens aussi, M.-A. HERMITTE, "Histoires juridiques extravagantes - la reproduction végétale", in *L'homme, la nature et le droit*, B. EDELMAN et M.-A. HERMITTE, Christian Bourgois Editeur, Paris, 1988, p. 44.

d'une découverte ou d'une invention a depuis toujours eu un impact social non négligeable : elle renforce la réputation d'un obtenteur en tant qu'inventeur mais aussi en tant que semencier. De nombreux semenciers ont construit leur commerce avant tout sur leur réputation comme de Vilmorin et de Benoist. La paternité des inventions avait dès lors toute son importance.

299. Dans la perspective de l'attribution d'une paternité officielle et d'un nom unique à une variété, le pouvoir réglementaire adopta à la demande des obtenteurs, des systèmes d'inscriptions facultatives de variétés sur des Catalogues ou Registres officiels dès 1922 (a), puis avec plus de succès en 1932 (b).

a) Le décret du 5 décembre 1922

300. La première tentative de Catalogue officiel de variétés est celle du décret du 5 décembre 1922[530]. Ce décret cherche avant tout à compenser l'absence de protection offerte aux obtenteurs de variétés nouvelles. L'obtenteur, par le seul fait de la demande d'inscription au registre officiel, voyait sa « paternité de l'invention » reconnue, comme le souligne N. MARIN[531], sans que le mot lui-même soit employé.

301. Le décret crée un « registre de plantes sélectionnées » tenu par l'office des renseignements agricoles du ministère de l'Agriculture. L'inscription facultative pouvait être demandée par « toute personne qui a obtenu, inventé, découvert une espèce ou variété nouvelle et déterminée de plantes »[532]. En pratique, ce Registre n'a été ouvert que pour l'espèce du blé tendre[533], mais aucune variété n'y aurait été effectivement inscrite en raison du coût et de la complexité du système selon N.MARIN[534]. Il est néanmoins intéressant de noter

[530] Décret du 5 décembre 1922 créant un Registre des plantes sélectionnées, JORF du 8 décembre 1922, p. 11667. Le premier registre de variétés créé par une autorité officielle est allemand : le registre allemand de variétés sélectionnées (DLG- Hochzucht-Register) créé en 1905. C'était une version rustique du système catalogue tel que nous le connaissons aujourd'hui en France et dans l'Union européenne : les déposants de variétés inscrites se voyaient conférés les droits exclusifs d'utiliser et de commercialiser sous leurs marques enregistrées. Cependant, toute autre personne pouvait commercialiser ou utiliser la semence dès lors qu'elle utilisait une autre dénomination. Voir en ce sens, N. MARIN, *Analyse de la Protection et de l'Exploitation des variétés végétales en droit communautaire et comparé*, *op. cit.*, 1994, p. 38.

[531] N. MARIN, Analyse de la Protection et de l'Exploitation des variétés végétales en droit communautaire et comparé, op. cit.1994, p. 4.

[532] Art. 1er du décret du 5 décembre 1922.

[533] N. MARIN indique qu' « à la fin de 1931, le Ministère de l'Agriculture n'avait rendu aucun arrêté applicable aux plantes autre que le blé », N. MARIN, *Analyse de la Protection et de l'Exploitation des variétés végétales en droit communautaire et comparé*, *op. cit.*, 1994, p. 11.

[534] N. MARIN explique aussi que les 22 variétés déposées entre 1922 et 1930 manquaient de stabilité, *Ibid.*

que ce système imposait un mécanisme d'identification de la variété[535]. L'obtenteur devait, entre autres, déposer une description et un échantillon de la variété[536]. Les prétentions de l'obtenteur devaient être confirmées par des essais effectués pendant trois ans par l'Institut de Recherche Agronomique (IRA)[537]. La fin des trois ans était marquée par la délivrance du certificat, le cas échéant. Celui-ci conférait au demandeur le droit exclusif à l'usage de la marque officielle pendant douze ans[538]. Dès que le demandeur était en possession de l'accusé de réception de la demande d'inscription, il pouvait revendiquer l'usage exclusif de la dénomination donnée à la variété nouvelle[539] et la mention « Semences inscrites au Registre des plantes sélectionnées »[540]. Il pouvait aussi interdire de manière expresse la reproduction et le commerce de sa variété sous cette dénomination[541], ce qui va plus loin qu'une simple reconnaissance de paternité sur la variété. Pour J.-C. GALLOUX, le décret de 1922 constitue « une protection indirecte des semences de variété nouvelle »[542].

302. Ce décret ne visait aucune loi, pas même la loi du 1er août 1905[543]. Pourtant le ministre de l'Agriculture n'aurait pas dépassé ses pouvoirs en prenant ce décret de 1922 puisque le Catalogue n'a pas de caractère obligatoire, selon A. VAUNOIS[544]. Toutefois, même si l'inscription était facultative, elle produisait des effets obligatoires vis-à-vis des tiers puisqu'elle leur interdisait de commercialiser la variété inscrite. Dès lors, nous estimons que le ministre avait dépassé ses pouvoirs puisqu'il n'avait aucune compétence pour donner une exclusivité commerciale sur des variétés végétales. Il en est de même pour le Registre créé par le décret de 1932.

---

[535] Décret du 5 décembre 1922 créant un Registre des plantes sélectionnées, JORF du 8 décembre 1922, p. 11667.
[536] Art. 2, *Ibid.*
[537] La loi de finances du 30 avril 1921 crée l'IRA qui deviendra en 1946.
[538] Art. 6, Décret du 5 décembre 1922 créant un Registre des plantes sélectionnées, JORF du 8 décembre 1922, p. 11667.
[539] Art. 8 alinéa 1, *Ibid.*
[540] Art. 8 alinéa 3, *Ibid.*
[541] Art. 8 alinéa 2, *Ibid.*
[542] « L'inscription au registre conférait l'usage d'une marque officielle et l'utilisation exclusive d'une dénomination variétale, l'obtenteur étant le seul à pouvoir se prévaloir de la mention « semences inscrites au registre des plantes sélectionnées ». J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, Dalloz, 2003, p. 265 n°660.
[543] B. LACLAVIERE, « Droits de l'obtenteur sur l'exploitation des variétés de plantes qu'il a créées », L'Ingénieur Conseil, pp. 268-273 cité par N. MARIN, *Analyse de la Protection et de l'Exploitation des variétés végétales en droit communautaire et comparé*, op. cit., 1994, p. 11. à propos du décret de 1922 et VAUNOIS, A. « Lettre de France », Droit d'Auteur, 1933, p. 32 cité par N. MARIN, *op. cit.*, p. 14. à propos du décret de 1932.
[544] VAUNOIS, A. « Lettre de France », Droit d'Auteur, 1933, p. 32 cité par N. MARIN, Analyse de la Protection et de l'Exploitation des variétés végétales en droit communautaire et comparé, *op. cit.*, p. 14.

b) Le décret du 16 novembre 1932

303. Le Registre de 1922 n'ayant pas porté ses fruits puisque aucune variété n'y a été inscrite, le décret de 1922 a été abrogé et remplacé par le décret du 16 novembre 1932 instituant un « catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées » et un « registre des plantes sélectionnées de grande culture »[545]. Le principal point commun entre ces deux mécanismes est qu'aucun article de ce décret ne rendait obligatoire l'inscription de variétés. Le système élaboré était donc basé sur une démarche volontaire. La principale différence entre Catalogue et Registre était que le Catalogue accueillait toute variété[546] selon une procédure simple[547] alors que le registre n'était ouvert qu'aux « espèces ou variétés *nouvelles* obtenues en France et réalisant un progrès nettement marqué sur les espèces ou variétés existantes »[548].

304. Pour le Registre, le sélectionneur devait démontrer deux choses : que la variété était nouvelle (critère à ne pas confondre avec celui de la distinction[549]) et qu'elle apportait un progrès net par rapport aux variétés déjà cultivées en France. Pour y parvenir, il devait respecter les modalités imposées[550] notamment l'étape des essais culturaux qui déterminaient la nature et l'importance des mérites des nouveautés et qui étaient effectués par l'INRA[551] (ce

---

[545] Décret du 16 novembre 1932 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées et un registre des plantes sélectionnées de grande culture, JORF du 19 novembre 1932, p. 12066. Le premier arrêté pris en application de ce décret a été pris pour le blé et publié le même jour : Arrêté du 16 octobre 1934 portant application aux semences de blé, d'avoine et aux plants de pommes de terre du décret du 16 novembre 1932 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées, JORF du 25 octobre 1934, p. 10679-10680.

[546] Le Catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées est tenu par le ministère de l'Agriculture. En ce sens, art. 1er du décret du 16 novembre 1932. Le premier Catalogue pour le blé a été publié en 1933 dans la partie non officielle du JORF : Catalogue des espèces et variétés de blé cultivées en France à la date du 15 septembre 1933, partie non officielle, JORF du 9 novembre 1933, p.11374.
Des additifs sont publiés périodiquement dans la partie non officielle du JORF. Par exemple, voir en ce sens, Additif au Catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées en France, JORF du 27 octobre 1935, p. 11341.
Il arrive aussi que le Catalogue dans sa totalité soit publié sous la partie non officielle du JORF, annulant toutes les publications précédentes ; Catalogue des variétés de blé, avoine, pommes de terre, maïs et betteraves fourragères cultivées en France, partie non officielle, JORF du 4 et 5 mai 1937, p. 4959.

[547] L'art. 2 du décret décrit la procédure d'inscription au Catalogue. Cela comprend : d'une part, une description détaillée de la variété ou de l'espèce, l'énumération des caractéristiques agricoles et des indications aussi précises que possible sur l'origine et le mode d'obtention de l'espèce ou variété pour laquelle l'inscription est demandée ; d'autre part, des échantillons (semences, tubercules, bulbes, greffons ou boutures).

[548] Art. 5 du décret du 16 novembre 1932.

[549] Le registre exige un critère de nouveauté car il a vocation à n'accueillir que les créations des sélectionneurs. Il n'a pas vocation à accueillir les variétés existantes.

[550] Toutes les modalités d'inscription sont indiquées à l'art. 6 du décret : il faut en plus de la description détaillée et des échantillons, l'engagement du demandeur d'une part de se soumettre à toutes vérifications de contrôle ou essais de cultures jugés nécessaires par le service chargé de l'examen des demandes et payer les frais de vérifications et, d'autre part, l'engagement du demandeur de communiquer un double de toute publicité relative à la vente de matériel de reproduction de la variété.

[551] Art. 5 et 7 du décret du 16 novembre 1932.
Selon les art. 8 à 10 du décret du 16 novembre 1932 : L'inscription provisoire ou le rejet de la demande se fait après la première année d'essais, inscription provisoire qui sera maintenue ou non après la deuxième année, et

sont les critères qui deviendront par la suite la VAT). Si la nouvelle variété offrait un « progrès net », notion dépourvue de précision, elle pouvait être enregistrée et bénéficier de l'appellation « plantes sélectionnées de grande culture ». L'objectif était de mettre un terme à l'emploi abusif du terme « plante sélectionnée » par les distributeurs peu scrupuleux. En effet, beaucoup de variétés vendues en tant que « plante sélectionnée » n'apportaient aucun progrès ou n'étaient que des variétés anciennes.

Un sélectionneur qui parvenait à faire inscrire une variété dans ce registre, bénéficiait d'un droit exclusif sur la variété nouvelle et pouvait apposer la mention « espèce ou variété inscrite au Registre des plantes sélectionnées ». Ce droit exclusif était valable pendant la durée de l'inscription, soit six années[552] pendant lesquelles une tierce personne ne pouvait commercialiser des semences sélectionnées, des tubercules, des bulbes, des greffons ou des boutures de la plante inscrite qu'avec l'accord exprès de l'obtenteur[553].

305. Le Registre ressemble avant tout à une forme limitée de droit de propriété intellectuelle sur une variété, alors que le Catalogue vise à établir une liste aussi exhaustive que possible des variétés cultivées (cultivars et variétés locales) et commercialisées en France avec leurs dénominations synonymes (article 1er)[554]. Les variétés inscrites au Catalogue sont toutes publiées au Journal officiel[555]. Le Catalogue en tant que disposition contraignante a joué un rôle important, souligné par C. BONNEUIL et F. THOMAS, en drainant « les échantillons vers la station de Versailles [qui effectue les essais en vue des inscriptions] » [556]. Ainsi, les employés de l'INRA avaient à leur disposition un échantillon de la plupart des

---

qui deviendra définitive ou non après la troisième année d'essais sur décision du ministère de l'Agriculture après avis du comité de contrôle et sur proposition du directeur de l'INRA.

[552] Cette durée peut être renouvelée pour une période de six années à la demande de l'intéressé et la radiation peut être prononcée par le ministre en cours de période, mais le décret ne précise pas les raisons d'une telle radiation. Art. 11 du décret du 16 novembre 1932.

[553] Art. 12 du décret du 16 novembre 1932.

[554] Cependant, toutes les variétés ne sont pas automatiquement inscrites. Le comité de contrôle inscrit provisoirement l'espèce ou la variété proposée ; en effet, la variété ou espèce proposée ne sera inscrite définitivement, le cas échéant, que sur décision du ministre de l'agriculture, après avis du comité de contrôle et après que l'INRA ait pu effectuer les « vérifications nécessaires ». Art. 3 du décret du 16 novembre 1932. Ce terme très vague de « vérifications nécessaires » devait, nous semble-t-il, avoir pour objectif de déterminer si la variété proposée à l'inscription était déjà inscrite sous un autre nom, dans quel cas la variété ne sera pas inscrite, mais le nom synonymique le serait à côté du nom de la variété déjà inscrite.

Il est à noter qu'aucun mécanisme de radiation du Catalogue n'est prévu, ni de durée de validité de l'inscription. Gautier décrit cette absence comme « un inconvénient majeur », M. GAUTIER, *Etude sur l'inscription des variétés et de la certification des semences dans la CEE*, GNIS, Paris, novembre 1987, p. 15.

[555] Nous n'avons trouvé aucune trace d'inscription au Registre

[556] C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

Notons que les échantillons et les essais dans les stations ont aussi donné lieu à des pratiques diverses de vols par des sélectionneurs privés, pratiques courantes auxquelles on a donné le doux nom de « bois de lune » ou « sélection de minuit ».

variétés du marché, permettant la réalisation de travaux monographiques sur le blé, l'avoine, la pomme de terre et l'orge. Ce rôle du Catalogue de « drainer » des échantillons, et aussi sa fonction de « répertorier »[557] les variétés, pourrait expliquer en partie l'allongement de plus en plus rapide de la liste des espèces au Catalogue : il a été tout de suite établi pour les blés[558], pour ensuite s'appliquer aux espèces d'avoine et de pommes de terre[559], puis au maïs[560] et à la betterave fourragère[561]. La liste continue de s'allonger, surtout à partir de 1949, avec le lin[562] et pendant les années 50, notamment avec la création d'un Catalogue pour les espèces potagères[563], dont la liste d'espèces concernées s'est étoffée au cours des années.

306. A côté du Catalogue qui s'étoffe, le Registre de 1932 restera lettre morte, malgré l'exclusivité qu'il offrait aux sélectionneurs. Cependant, il faut souligner que, comme le Registre de 1922, et bien que l'inscription soit facultative, le Registre conférait des droits exclusifs, pour lesquels le ministre de l'Agriculture n'avait pas compétence, nous semble-t-il. Par contre, l'inscription facilitée au Catalogue de 1932 était facultative et ne conférait aucun droit. Sa légalité est de ce fait moins contestable, même si en 1949, le Catalogue est devenu un moyen de contrôle de la mise sur le marché de variétés.

2°) Les projets et les décrets de commercialisation de semences de blé

307. Le régime général posé par la loi du 1er août 1905 soulevait des questions quant à son application aux semences, en ce qui concerne les caractéristiques des semences (ex. taux de germination), l'étiquetage et les situations qui pouvaient ouvrir droit à un dédommagement. « Nombre de négociants [demandent au ministère de l'Agriculture] de les renseigner sur les obligations imposées par la loi du 1er août 1905, en matière de

---

[557] Pour M. GAUTIER, l'un des objectifs initiaux du Catalogue était « de répertorier les nouvelles variétés cultivées ». M. GAUTIER, *Etude sur l'inscription des variétés et de la certification des semences dans la CEE*, op. cit., 1987, p. 16.

[558] Arrêté du 6 novembre 1932 pour l'application au blé des dispositions du décret du 16 novembre 1932 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées et un registre des plantes sélectionnées de grande culture, JORF 19 novembre 1932, p. 12067.

[559] Arrêté du 16 octobre 1934 portant application aux semences de blé, d'avoine et aux plants de pommes de terre du décret du 16 novembre 1932 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées, JORF du 25 octobre 1934, p. 10679-10680.

[560] Décret du 7 avril 1937 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er août 1905, JORF du 28 avril 1937, p. 4738.

[561] Catalogue des variétés de blé, avoine, pommes de terre, maïs et betteraves fourragères cultivées en France, partie non officielle, JORF du 4 et 5 mai 1937, p. 4959.

[562] Arrêté du 9 juillet 1949 relatif à l'institution d'une section "Semences de lin" au catalogue des espèces et variétés, JORF du 22 juillet1949, p. 7202.

[563] Arrêté du 11 décembre 1952 portant homologation du catalogue officiel des espèces et variétés de plantes légumières, maraîchères et potagères cultivées en France, JORF du 25 décembre 1952, p. 11999.

semences »[564]. Vingt ans s'écoulèrent avant que le premier décret d'application de la loi du 1er août 1905 ne soit adopté le 26 mars 1925,. uniquement pour commerce du blé[565]. Il cherchait à améliorer la qualité des semences achetées et la productivité de l'agriculture française[566].

308. Pour assainir le marché de la semence et permettre aux agriculteurs de mieux choisir leur semence, le décret interdit à « tout commerçant de transporter en vue de la vente […] du blé de semence autrement que dans des emballages portant inscrite l'indication » du nom de la variété, de la provenance (article 1er). Il est aussi interdit d'utiliser des noms fantaisistes et il est obligatoire de désigner la variété par son nom habituel ou le nom sous lequel la variété est inscrite au Catalogue (article 2). Le décret impose aussi une obligation de germination : soit le taux de germination du lot de semence est indiqué, soit il n'y a aucune indication et la semence doit satisfaire un taux d'au moins 85% (article 3).

309. Il est intéressant de relever que l'article 7 précise que les dispositions du décret « sont applicables aux associations, syndicats et coopératives agricoles pour leurs ventes de blés de semences soit à des agriculteurs, soit à des associations, syndicats et sociétés coopératives agricoles ». Autrement dit, ces règles de commercialisation ne s'appliquent en aucun cas aux ventes de semences entre agriculteurs. Le pouvoir réglementaire, sans le préciser, ne vise clairement que les pratiques du circuit long professionnel, et les problèmes qu'elles posent.

310. Ce décret de 1925 sera modifié en 1933[567] et sera remplacé en 1937 par un nouveau décret qui s'appliquera à plusieurs espèces pour la commercialisation (blé, avoine, orge, pommes de terre, maïs et betteraves fourragères)[568]. Cette extension, qui court parallèlement à l'extension du Catalogue, résulte des doctrines corporatistes agricoles développées au cours des années 1930 qui prônent une maîtrise interventionniste de la

---

[564] E. SCHRIBAUX, "Le commerce des semences et la Loi du 1er août 1905", *Bulletin de la Fédération Française des Syndicats de Marchands de Grains et Graines de Semences*, 15 octobre 1923, n° 34, Paris.

[565] Décret du 26 mars 1925 relative au commerce de semences de blé, JORF 29 mars 1925, p. 3190 - 3191.

[566] Sa publication au Journal officiel est accompagnée d'un Rapport au Président qui explique les raisons de cette adoption et les objectifs de ce décret Rapport au Président de la République sur la Répression des fraudes dans le commerce des semences de blé du 26 mars 1925, JORF du 29 mars 1925, p. 3190.
Ce rapport constate que la production agricole est essentiellement liée à la qualité des semences comme suit :
« Aucun rendement élevé n'est possible « sans l'emploi de semences saines, lourdes, de haute germination, homogènes, appartenant aux variétés sélectionnées les plus prolifiques et les mieux adaptées à la région […]. A lui seul, l'emploi de bonnes semences suffirait pour relever notre production de 10 à 15 p. 100, et cette énorme plus-value serait tout bénéfice, puisqu'il n'en coûte pas davantage de cultiver une bonne variété qu'une mauvaise »
Il est regrettable que de tels rapports ne soient plus aussi facilement accessibles et clairs aujourd'hui.

[567] Décret du 27 janvier 1933 relatif à la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences de blé, JORF du 31 janvier 1933, p. 1039-1040.

[568] Décret du 7 avril 1937 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er août 1905, JORF du 28 avril 1937, p. 4738.

production agricole et qui ne se satisfont pas de la réglementation répressive inaugurée par la loi du 1er août 1905, ni des décrets basés sur un régime répressif et une démarche volontaire.

§2. Le passage au régime préventif : la « dérive administrative »

311. La peur d'abus par le pouvoir réglementaire exprimée lors des débats parlementaires à propos de la loi du 1er août 1905 se révèlera justifiée[569]. L'article 11 de la loi de 1905 a été employé par le pouvoir réglementaire pour mener une politique dirigiste notamment à partir de la période de Vichy. Cet article renvoyait à des règlements d'administration publique (RAP) pour déterminer certaines modalités, telles que les inscriptions et marques indiquant soit la composition, soit l'origine des marchandises[570]. Cette solution visait l'adoption de mesures réglementaires et leurs modifications rapides, notamment pour des aspects « tels que la définition des produits et la standardisation des expertises qui, au cours des années précédentes, avaient souffert précisément de leur difficulté à évoluer en réponse aux techniques de la fraude »[571]. Mais comme le constatent A. STANZIAINI et F. FERAL, cette opération s'accompagne d'une dérive institutionnelle marquante[572]. Ce seront le Gouvernement et ses commissions d'experts qui détermineront « la qualité » des produits, et ce constat vaut aussi pour la filière semence[573]. L'Administration, sous l'influence des professionnels, déterminera ce qu'est le « bon » produit, la « bonne variété », et ce, sur le fondement de l'article 11 de la loi de 1905.

312. Nous avions initialement parlé du glissement d'un régime répressif vers un régime préventif. Pour F. FERAL « la loi de 1905 n'est pas une loi de police judiciaire proprement dite, mais c'est, sous la forme d'un colossal détournement de procédure de quatre-

---

[569] Lors des débats, Louis Puech déclarera : « C'est comme cela qu'on commet tous les abus ». Cité *in* DGCCRF, *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, La documentation Française, 2007, p. 31.

[570] En ce sens aussi, E. MAUREL, "Centenaire de la loi du 1er août 1905 sur les fraudes et falsifications", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 341.

[571] A. STANZIANI, "A l'origine du service de répression des fraudes : concurrence, expertise et qualité des produits en France, 1789-1914", *in Ibid* p. 223.

[572] F. FÉRAL, "Cent ans d'action publique, du service de l'économie agrarienne à la protection des consommateurs", *in Ibid* p. 107, A. STANZIANI, "A l'origine du service de répression des fraudes : concurrence, expertise et qualité des produits en France, 1789-1914", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 223.

[573] En ce sens, C. BONNEUIL et F. THOMAS expliquent qu'« on entre dans une logique d'action profondément nouvelle par rapport au contrôle des semences ou aux registres et catalogues de 1922 ou 1932. Il ne s'agit plus simplement de moraliser le commerce ou de protéger quelques variétés sélectionnées, mais à présent de piloter le criblage à l'échelle du territoire national, de la valeur génétique de ce que cultivent tous les agriculteurs ». C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

vingts ans, une loi de police administrative […] C'est pourquoi il est loisible de parler pour ces infractions de dérive administrative du droit pénal »[574].

Il entend par « dérive », « la lente transformation imprimée à ces infractions par les textes, la jurisprudence et les pratiques de l'administration, évolution échappant à tout projet mais s'imposant progressivement aux acteurs de la police du marché ; dérive encore car les singularités ne figurent nullement dans les dispositions initiales ou les principes judiciaires, et ne sont même bien souvent que le résultat de pratiques progressives »[575].

Il précise ensuite que l'expression « administrative » « exprime la tendance des infractions à se métamorphoser en actes unilatéraux de l'administration, pour n'être plus que les instruments d'une politique économique » [576]. Et celle-ci se fait sous l'influence et à la demande des professionnels, notamment les producteurs[577]. En matière de semences, cette influence des acteurs du circuit long professionnel se révèlera surtout durant le régime de Vichy et perdurera jusqu'à aujourd'hui. Elle se renforcera au cours de cette dérive administrative sur le fondement de l'article 11 de la loi de 1905. La première étape fut franchie par l'adoption du décret du 11 juin 1949. Celui-ci rend l'inscription au Catalogue de 1932 obligatoire pour les variétés nouvelles (A). Ensuite, en 1960, cette inscription devient obligatoire pour toutes les variétés – nouvelles ou anciennes – alors que le législateur n'a pas prévu la mise en place d'un régime d'autorisation obligatoire (B). Mais ce régime préventif, quoique établi en violation des règles de compétences françaises, est aujourd'hui validé par le droit communautaire (C).

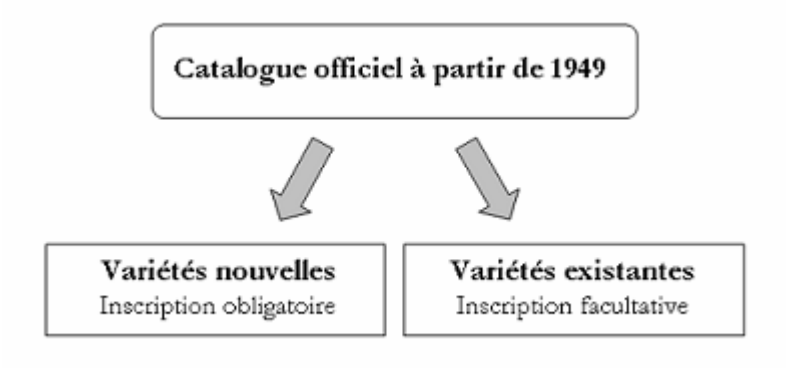
A. Le décret du 11 juin 1949 : l'inscription obligatoire des variétés nouvelles

313. Après la Libération, la volonté de l'Etat est d'imposer la modernisation de l'agriculture[578]. « Le progrès doit-il être obligatoire ? » se demande R. DUMONT[579]. Pour l'imposer dans le secteur des semences, l'une des premières étapes est franchie avec le décret du 11 juin 1949 « portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences »[580].

---

[574] F. FÉRAL, "Cent ans d'action publique, du service de l'économie agrarienne à la protection des consommateurs", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 107.
[575] *Ibid*.
[576] *Ibid*.
[577] Selon F. COCHOY et R. CANU : « La loi de 1905 apparaît comme une politique de production pour les producteur *:* ce sont bien ces derniers et ces derniers seuls qui auront l'initiative de réclamer des cadres législatifs et réglementaires adaptés aux évolutions et aux pratiques commerciales en vigueur dans leurs domaines ». F. COCHOY et R. CANU, "De l'occultation à l'édification des consommateurs", *in Ibid* p. 276.

Le caractère facultatif du Catalogue pour ce qui est des variétés nouvelles disparaît avec ce décret qui impose une inscription obligatoire préalable[581] : « les *variétés nouvelles*, importées ou non, ne peuvent être vendues comme semences ou plants qu'après inscription au catalogue des espèces et variétés » (article 2 alinéa 2). Ce régime préventif est mis en place sans que la loi de 1905 confère au pouvoir réglementaire la compétence pour créer des régimes d'autorisation administrative.



314. Selon une jurisprudence administrative constante, seule la loi peut restreindre la liberté du commerce et de l'industrie et imposer des régimes d'autorisation de mise sur le marché (AMM) [582], sauf en cas de nécessité d'ordre public[583]. Cependant, G. BURDEAU

---

[578] C. BONNEUIL et F. THOMAS parlent des « planistes », « protagonistes du plan Monnet (1946-1953) » et « héritiers des technocrates modernisateurs d'avant-guerre ». C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[579] *Ibid*.

[580] Décret du 11 juin 1949 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences, JORF du 14 juin 1949, p. 5876.

[581] La raison derrière l'obligation d'inscrire une nouvelle variété n'est pas expliquée par le décret. Mais, cette obligation a été habilement exploitée par les obtenteurs. Ils déposaient comme marque les noms des variétés qu'ils utilisaient pour inscrire une variété nouvelle au Catalogue. Ainsi, en combinant les dispositions du décret de 1949 et du droit des marques, toute variété nouvelle commercialisée devait porter la dénomination officielle, mais puisqu'elle était protégée par un droit de marque, la dénomination ne pouvait être utilisée que par son titulaire. Il était donc seul à pouvoir légalement commercialiser la variété conformément aux dispositions du décret de 1949.

La Cour de cassation a mis fin à cette pratique surprenante en 1964. Cass. crim., 20 février 1964, *Boret*, n°62-90017, publié au bulletin, JCP 1964 II 13789, note Delpech, RTDCom 1965 pp. 219-221.

« Pour être susceptible d'appropriation privative à titre de marque de fabrique une dénomination doit être distinctive et par suite ne peut être ni usuelle ni nécessaire ou générique. L'inscription sous une dénomination particulière au Catalogue des espèces ou variétés du ministère de l'Agriculture d'une variété d'un produit horticole rend cette dénomination obligatoire pour désigner tout produit dans son commerce, son transport ou sa vente, au terme de l'art. 2 du décret du 11 juin 1949. Il s'ensuit que cette dénomination, devenue ainsi nécessaire et générique, ne peut plus faire l'objet d'une appropriation par un particulier à titre de marque de fabrique pour les produits de son seul commerce et que son emploi devenu légalement obligatoire pour tous les commerçants, ne peut constituer une tromperie à l'égard de la clientèle ».

[582] Voir en ce sens, J. RIVERO et H. MOUTHOUH, *Libertés publiques Tome 1*, PUF Droit, 2003, p. 181 et s. Pour illustrer que la loi prévoit le système d'autorisation de mise sur le marché de produits, voir l'art. L. 522-4 du Code de l'environnement qui organise celle de produits biocides ; L. 5121-8 du Code de la Santé qui organise l'autorisation de mise sur le marché de « toute spécialité pharmaceutique ou tout autre médicament fabriqué

souligne qu'«en face du développement brutal et impératif de l'interventionnisme d'abord motivé par la guerre puis stimulé par les forces politiques qui s'imposèrent à la libération, la défense du vieux principe libéral n'était pas une tâche aisée »[584]. C'est ainsi que le juge administratif, en 1952, a pu admettre que l'autorité administrative pouvait porter à la liberté du commerce et de l'industrie « les limitations strictement nécessaires à la sauvegarde des intérêts du consommateur »[585]. Il est difficile de savoir ce que le juge administratif aurait pu admettre dans le cas du Catalogue officiel : était-ce une limitation strictement nécessaire ou une dérive du pouvoir réglementaire ?

315. Plus grave encore, le décret de 1949, qui est un RAP, n'est pas lui-même la « réglementation recette » qui fixe la « qualité », pour reprendre les termes de J.-P. DOUSSIN[586]. Le problème en matière de semences, est que ce ne sont pas les décrets en Conseil d'Etat qui déterminent la « qualité » comme le prévoit la procédure de l'article 11, mais des arrêtés ministériels qui homologuent des règlements techniques d'inscription au Catalogue et qui ne sont pas publiés au Journal officiel. La dérive administrative poursuit librement sa course cachée derrière une absence de publicité, une technicité grandissante et l'absence de mécanismes de contrôle[587]. L'Etat peut ainsi imposer une notion de « qualité » pour les variétés nouvelles commercialisées.

B. Le décret de 22 janvier 1960 : l'inscription obligatoire de toute variété

316. Cette dérive administrative se confirme avec l'adoption du décret du 22 janvier 1960 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées[588] et le fait que ce décret ne vise aucun texte, pas même la loi du 1er août 1905. Ce décret instaure clairement un régime préventif qui soumet la commercialisation de toute variété ou type variétal – nouvelle ou non - d'une espèce réglementée du Catalogue à autorisation administrative préalable. Selon l'article 1er : « Il est tenu au ministère de l'Agriculture un catalogue des espèces et variétés comportant, pour les espèces qu'il mentionne, la liste limitative des variétés ou types

industriellement, ainsi que tout générateur, trousse ou précurseur qui ne fait pas l'objet d'une autorisation de mise sur le marché délivrée par la Communauté européenne en application du règlement (CEE) nº 2309/93 du Conseil du 22 juillet 1993 ».

583 Voir en ce sens, les observations sous l'arrêt Daudignac in M. LONG, et al., *Grands arrêts de la justice administrative*, 2005.

584 G. BURDEAU, *Les libertés publiques*, LGDJ, 1972, p. 425.

585 C.E., 30 mai 1952, Confédération des producteurs de fruits, Rec. 289.

586 J.-P. DOUSSIN, "Effectivité de la loi du 1er août 1905, évolution des textes, évolution des contrôles", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 307.

587 Ces aspects seront étudiés, *cf. infra* n°434. et s.

variétaux dont les semences ou plants peuvent être commercialisés en France ». Le décret de 1932 ne précisait pas qu'une variété devait être inscrite pour être commercialisée. C'est ce qui fait toute la différence.

317. Cet article 1er pose le principe d'un régime préventif obligatoire, sans que le décret ne vise aucune loi lui conférant la compétence pour adopter un tel régime. Or, depuis l'adoption de la Constitution de 1958, seul le législateur est compétent pour encadrer l'exercice d'une liberté en vertu de l'article 34, telle que la liberté du commerce[589].

318. Plus grave encore, ce décret ne définit pas la notion de variété ni de type variétal. Il ne précise pas non plus les critères d'inscription ; il laisse ce soin à des arrêtés d'application (article 3). Cette relégation de la définition des critères au niveau d'arrêtés ministériels qui qualifient le produit condamne ce régime à l'absence de contrôle préalable du Conseil d'Etat. Elle laisse l'Administration libre dans sa dérive, puisque les arrêtés ministériels ne font qu'homologuer des règlements techniques qui ne sont pas publiés au Journal Officiel[590].

319. Le décret ne révèle pas non plus les raisons présidant au choix d'étendre l'obligation d'inscription à toutes les variétés au lieu de la limiter aux seules variétés nouvelles. L'une d'entre elles que nous pouvons deviner est que les listes de noms de variétés ne cessaient de s'allonger et qu'il existait une volonté d'en faire un Catalogue de variétés sélectionnées selon des critères définis aux dépens des autres variétés, notamment des variétés locales[591]. C'est ainsi que le Catalogue s'est fermé aux variétés anciennes, aux variétés-populations, pour favoriser des variétés nouvelles plus productives et adaptées à l'emploi d'intrants chimiques[592].

---

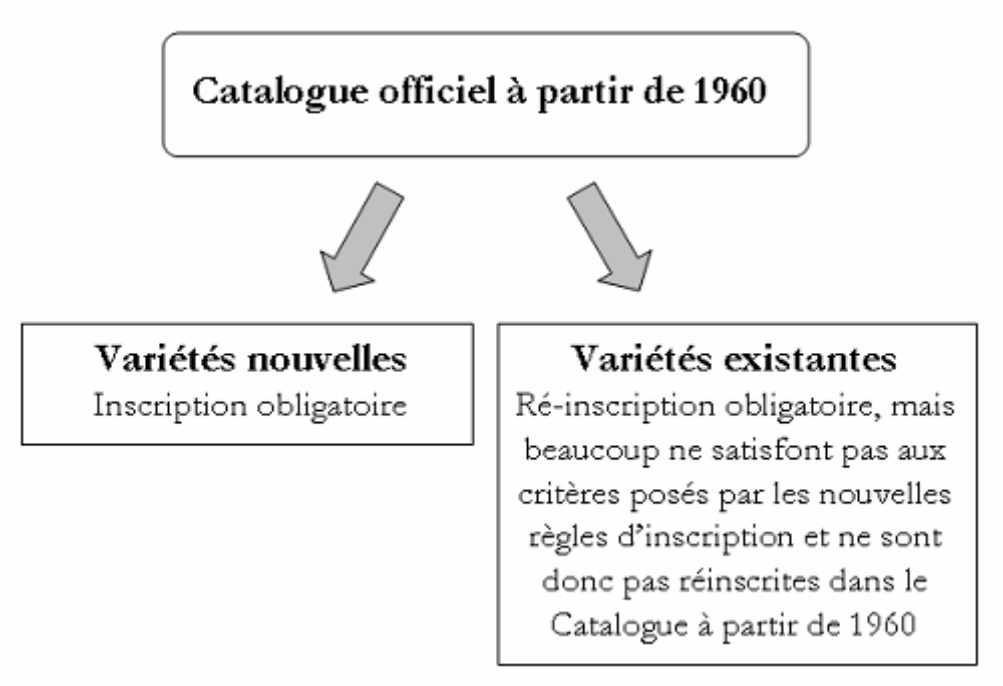
[588] Décret du 22 janvier 1960 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées, JORF du 28 janvier 1960, p. 955.

[589] R. CHAPUS, *Droit administratif général : Tome 1*, Montchrestien, 1999, p. 692, n°930.

[590] Les premiers arrêtés précisant les règles d'inscription sont pris en 1960[590] pour le colza et la navette (Arrêté du 30 juin 1960 portant inscription provisoire au Catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées de variétés de colza et de navette, JORF du 10 juillet 1960, p.6376.), en 1961 pour l'avoine, le blé, l'orge, le riz et le seigle (Arrêté du 18 février 1961 relatif aux conditions d'inscription au Catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées en ce qui concerne l'avoine, le blé, l'orge, le riz et le seigle, JORF du 1er mars 1961, p. 2209 et s.), les plantes fourragères (Arrêté du 30 septembre 1961 portant conditions d'inscription des variétés (cultivars) d'espèces fourragères au Catalogue des espèces et variétés, JORF du 14 octobre 1961, p. 9392.), et le maïs (Arrêté du 4 avril 1961 relatif à l'inscription de variétés de maïs au Catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées, JORF du 21 avril 1961, p. 3794.).

[591] C. BONNEUIL et F. THOMAS expliqueront le raisonnement de l'adoption du décret de 1960 par la phrase suivante : « Pour légaliser la radiation « *des variétés qui ne correspondent plus à l'évolution de la technique* », sortes de boulets génétiques dans l'esprit des modernisateurs, freinant la marche du progrès génétique et limitant le marché des nouvelles obtentions […]le décret du 22 janvier 1960 est promulgué, instituant *de novo* le catalogue […]. C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[592] Un exemple parlant est celui du fraisier. L'art. 3 du premier arrêté relatif aux modalités d'inscription du fraisier adopté en 1959 indique que les variétés sont inscrites en fonction du jugement effectué par la



320. Les premiers arrêtés précisant les règles d'inscription sont pris en 1960[593] pour le colza et la navette[594], en 1961 pour l'avoine, le blé, l'orge, le riz et le seigle[595], les plantes fourragères[596], et le maïs[597]. Ils conduisent à l'exclusion de nombreuses variétés et au refus de beaucoup de nouvelles variétés, ce qui étonne les obtenteurs car ils ne comprennent pas ce brusque changement[598].

---

commission d'experts du CTPS. Celui-ci « s'exerce d'abord sur la réalité du caractère de nouveauté présentée par la variété. D'autres qualités pourront être prises en considération ». Arrêté du 18 juillet 1959 relatif aux modalités d'inscription des variétés de fraisiers et portant inscription de variétés, JORF du 6 août 1959, p. 7845. Ainsi, nous estimons que les premières versions du catalogue jouaient incontestablement un rôle pour promouvoir l'inscription de variétés nouvelles puisqu'il devient impossible d'inscrire les anciennes variétés sur les listes permanentes du Catalogue. Ceci fut un choix politique qui voulait promouvoir la pénétration de nouvelles variétés plus performantes sur le marché.

[593] Et non en 1961 comme l'indique M. Gautier p. 15 de son rapport. M. GAUTIER, *Etude sur l'inscription des variétés et de la certification des semences dans la CEE*, GNIS, Paris, novembre 1987.

[594] Arrêté du 30 juin 1960 portant inscription provisoire au Catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées de variétés de colza et de navette, JORF du 10 juillet 1960, p.6376.

[595] Arrêté du 18 février 1961 relatif aux conditions d'inscription au Catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées en ce qui concerne l'avoine, le blé, l'orge, le riz et le seigle, JORF du 1er mars 1961, p. 2209 et s.

[596] Arrêté du 30 septembre 1961 portant conditions d'inscription des variétés (cultivars) d'espèces fourragères au Catalogue des espèces et variétés, JORF du 14 octobre 1961, p. 9392.

[597] Arrêté du 4 avril 1961 relatif à l'inscription de variétés de maïs au Catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées, JORF du 21 avril 1961, p. 3794.

[598] En témoigne, une question posée à l'Assemblée générale de la Fédération Nationale des graines de semences potagères en 1962. M. Rivoire s'élève contre le fait que toutes les variétés dont il avait demandé l'inscription au catalogue, aient été refusées par le Comité Technique. FÉDÉRATION NATIONALE DES GRAINES DE SEMENCES POTAGÈRES, "Comité technique permanent de la sélection - Catalogue officiel des variétés", *Bulletin de la FNGSP*, janvier-février 1962, n° 71.
Il est à noter que la simple réponse donnée par le Président Seize est qu'il pense que, sans doute, il ne s'agissait pas de variétés nouvelles d'où le refus de l'Administration. Cette réponse naïve montre l'incompréhension totale

L'objectif tacite d'imposer l'usage de variétés commerciales est de valoriser les intrants chimiques[599] et mécaniques[600]. Il s'agit d'augmenter les rendements, objectif qui sera explicité dans les directives communautaires. Ces dernières auront le mérite de structurer les concepts et la réglementation à un niveau visible, ce qui n'est pas le cas de la France, submergée par un flot d'arrêtés ministériels.

C. La consécration du régime préventif par le droit communautaire

321. Les directives communautaires confirment le choix d'un régime préventif adopté dans plusieurs des pays fondateurs de la Communauté Economique Européenne dont la France et l'Allemagne, avec des Catalogues nationaux, bien qu'il déroge au principe de la libre circulation des marchandises. Par contre, elles ne le confirment qu'à la condition que la restriction portée à la commercialisation des semences soit compensée par un gain en « haute qualité » pour les utilisations envisagées.[601].

322. Afin de coordonner les caractéristiques exigées et de garantir la libre circulation des marchandises, deux directives sont adoptées en 1970 : la première institue un « Catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles »[602] et la deuxième institue un « Catalogue commun des variétés des espèces de légumes »[603]. C'est alors que les critères DHS[604] et VAT[605] sont clairement posés, et que le critère de distinction remplace définitivement celui de nouveauté. Une variété qui n'est pas nouvelle peut désormais être inscrite si elle n'est pas déjà inscrite au catalogue sous un autre nom.

323. La conséquence inattendue de ces directives est de justifier le régime préventif élaboré en France par l'Administration, en violation des règles de répartition des compétences, pourtant cela ne signifie pas que ce régime préventif d'inscription de variétés au Catalogue français est légal. Les régimes d'autorisation préalable relèvent de la compétence

---

des critères d'inscription et de leur durcissement. Les critères DHS ont dépassé le simple paradigme de la nouveauté et sont beaucoup plus exigeants.

[599] Par exemple : valorisation de l'azote par la rigidité des pailles et le nanisme.

[600] Par exemple : synchronisation de la maturation par l'homogénéité variétale favorisant la mécanisation des récoltes. En ce sens, C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.161

[601] Voir premiers considérants des directives 66/410, 66/402, par exemple.

[602] Directive 70/457/CEE du Conseil du 29 septembre 1970 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOCE L 225/1, 12.10.1970.

[603] Directive 70/458/CEE du Conseil, du 29 septembre 1970, concernant la commercialisation des semences de légumes, JOCE L 225/1, 12.10.1970.

[604] Art. 4.1 Directive 70/457.

[605] Art. 4.1 Directive 70/457.

du législateur, en principe[606]. Or, le régime français est toujours aujourd'hui organisé au niveau du décret (décret n° 81-605). L'absence d'une loi française des semences a permis à l'Administration une plus grande liberté, mais l'absence de contrôle conduit à des abus que même les directives communautaires n'ont pu empêcher. La célèbre mise en garde de Montesquieu : « Tout homme qui détient du pouvoir est porté à en abuser » résonne haut et fort quand il avertit que pour éviter les excès du pouvoir il faut une claire séparation des pouvoirs entre eux. Faute de quoi, le contrôle est difficile et les sanctions des abus rares.

324. Au sein de la filière semence, plusieurs institutions existent caractérisées par leur interdépendance entre elles, principalement pour deux raisons. Les frontières de leurs compétences se chevauchent et lorsque les représentants d'une institution siègent au sein des autres institutions, la responsabilité des décisions de chacun devient diffuse et la séparation des pouvoirs, chère à Montesquieu, absente. En cas d'abus, aucune n'est en mesure de sanctionner l'autre, tant elles sont interdépendantes. Pour cette raison, les institutions de la filière semence doivent non seulement être décrites (Section 2) mais aussi l'historique de leur création pour comprendre le fonctionnement atypique de la filière aujourd'hui (Section 1).

Section 2. L'institutionnalisation de la filière autour du corporatisme d'Etat

325. L'histoire de la mise en place des principales étapes de l'élaboration de la réglementation des semences révèle une évolution depuis un modèle répressif vers un modèle préventif. Ce deuxième modèle requiert une intervention beaucoup plus lourde de la part de l'Etat qui contrôle en amont toute mise sur le marché. L'élaboration de cette politique dirigiste s'en remet à la création d'institutions qui reposent sur les acteurs du circuit long professionnel et accomplissent des fonctions du ministère de l'Agriculture. Il s'agit du « corporatisme d'Etat »[607], une forme de corporatisme[608] imposé, par opposition au

---

[606] R. CHAPUS, *Droit administratif général : Tome 1*, Montchrestien, 1999, p. 692, n°930.

[607] En ce sens, L. BAUDIN, *Le corporatisme*, Paris, LGDJ, 1941, p. 5 et 38 et s, S. L. KAPLAN et P. MINARD, "Le corporatisme, idées et pratique *:* les enjeux d'un débat incessant", in *La France, malade du corporatisme? XVIIIe-XXe siècles*, S. L. KAPLAN et P. MINARD, Belin, 2004, p. 11, G. PIROU, *Economie libérale et économie dirigée : Tome II Economie dirigée*, Société d'Editions d'Enseignement Supérieur, 1947, p. 130.

[608] Le corporatisme est un terme à caractère polysémique comme le soulignent de nombreux auteurs : A. CAILLE, "Les avatars du corporatisme - Masse et identité", in Bulletin du MAUSS n°21, mars 1987, p. 3-10 ; Y. BAREL, Territoires et corporatismes", in Economie et Humanisme, n°314, 1990, p. 60-70, cités par D. PESCHE, *Le syndicalisme agricole spécialisé en France : entre la spécificité des intérêts et le besoin d'alliances*, L'Harmattan, 2000, p. 77.
Dans le cas des semences, c'est plus largement le mode de régulation politico-économique qui nous intéresse.

corporatisme d'association qui lui repose sur une base volontaire. D. PESCHE rappelle que le mot corporatisme « renvoie à un ensemble de réalités historiques et sociales diverses : les corporations du Moyen-âge, la réglementation des professions, le glissement vers les régimes totalitaires et fascistes, la défense crispée d'intérêts égoïstes ou, plus largement un mode de régulation politico-économique »[609].

326. Dans le cadre de la filière semence, le corporatisme d'Etat sera à l'origine de modèles prédéfinis, ceux du circuit long professionnel et en exclura d'autres, ceux des modèles parallèles[610]. L'existence d'une filière organisée sur un modèle corporatiste, dotée d'une réglementation précise et de mécanismes de régulation économique, peut surprendre de nos jours. L'une des principales revendications qu'a portée la Révolution française exigeait l'éclatement des anciennes corporations qui défendaient les différents métiers et l'instauration de la liberté individuelle et de la libre circulation des produits[611]. Les corporations, bastions des privilèges d'un petit nombre, étaient devenues totalement inadaptées aux évolutions d'une économie industrielle[612]. En juin 1791, le décret Le Chapelier les interdit formellement, les hommes ne peuvent plus s'associer pour empêcher l'édiction de règles relatives à un métier donné par des associations. On considère alors que « les hommes sont plus libres si aucun lien ne les unit ».

327. Cependant, « l'erreur des législateurs révolutionnaires a été de ne pas voir que le vide ainsi créé par la destruction d'organisations professionnelles périmées ne pourrait subsister longtemps et devrait, d'une manière ou d'une autre, être comblé »[613], selon P.de CALAN. A ce vide, s'ajouta celui créé par le retrait de l'Etat en matière économique. La Révolution française, qui marque la transition française d'une économie dominée par les corporations à une économie libérale, ouvre un siècle dominé par la doctrine du libéralisme et de l'individualisme. L'intervention économique de l'Etat, par le biais de la réglementation, réduite à sa plus simple expression. C'est avant tout une politique économique de laisser-faire

---

[609] *Ibid*.

[610] P. BERGER et T. LUCKMANN écrivent : « Les institutions, par le simple fait de leur existence, contrôlent la conduite humaine en établissant des modèles prédéfinis de conduite, en la canalisant ainsi dans une direction bien précise au détriment de beaucoup d'autres directions qui seraient théoriquement possibles ». P. BERGER et T. LUCKMANN, *La construction sociale de la réalité*, Armand Colin (nouvelle édition 2006), 1966, p. 119.

[611] En ce sens, C. PRIETO, "Pouvoir de marché et liberté des entreprises, les fondements de la politique de concurrence", *Dalloz*, 2006. Témoigne de l'instauration de la libre circulation des produits agricoles : « Article 1: la vente et circulation des grains et farines seront libres dans toute l'étendue du royaume », Décret du 29 août 1789 sur la libre circulation des grains, in Code rural ou recueil chronologique des décrets de l'Assemblée nationale constituante qui intéressent plus particulièrement le régime des campagnes.

[612] H. VELGE, L'organisation professionnelle : les leçons de la guerre, Casterman, 1944, p. 7.
Surtout, on estime qu'aucun organisme ne doit jouer un rôle d'intermédiaire entre le citoyen et l'Etat, comme ce fut le cas sous l'Ancien Régime.

[613] P. DE CALAN, Renaissance des libertés économiques et sociales, Plon, 1963, p. 174.

dont les abus nuiront aux plus faibles. Dans le secteur agricole, la loi de l'offre et de la demande ignore la notion de prix de revient, car les prix sont fixés par l'acheteur et le sont à un niveau qui permet uniquement au producteur de vivre et de continuer à produire[614]. L'absence de toute organisation des marchés laisse le champ libre à la spéculation et provoque la colère des paysans.

328. Pour remédier aux troubles économiques provoqués par le libéralisme, deux réactions se dessinent. Premièrement, les hommes cherchent à nouveau à se regrouper, parfois en fonction de leur métier comme sous l'Ancien Régime, mais aussi en fonction d'autres critères. C'est ainsi qu'à la fin du 19e siècle et au début du 20e siècle des syndicats ou des associations d'agriculteurs font leur apparition et que des groupements ou des « associations spécialisées » se créent autour d'un produit, une forme de corporatisme d'association. Deuxièmement, on accepte et on estime désormais que l'Etat doit « intervenir dans le domaine de la production et de l'échange, qu'il doit restreindre la liberté de l'homme sur la richesse, assurer la prédominance du bien commun sur les intérêts particuliers »[615]. C'est le début d'une ère nouvelle, celle d'une réglementation à vocation économique sous l'autorité de l'Etat qui se construit dans divers domaines. Elle concerne l'agriculture, en général, et les semences en particulier.

329. Ces deux réactions, celle du corporatisme et celle du dirigisme, façonnent l'organisation institutionnelle de la filière autour du concept de « corporatisme d'Etat » que nous allons analyser dans un premier temps (§1). Cette organisation institutionnelle de la filière semence demeure encore aujourd'hui construite sur ce modèle façonné pour répondre aux besoins des acteurs du circuit long professionnel (§2).

§1. Du corporatisme d'association au néo-corporatisme d'Etat

330. Le corporatisme d'Etat a permis de construire le circuit long professionnel français d'aujourd'hui. C'est la troisième voie entre le corporatisme d'association et le dirigisme d'Etat. Mais avant de s'être engagés dans cette voie associant l'Etat aux professionnels, les dirigeants du monde agricole et les théoriciens agricoles montrent surtout

---

[614] En ce sens, G. DUBY et A. WALLON, Histoire de la France rurale (Tome 4) : de 1914 à nos jours, Seuil, 1976, p. 426.

[615] G. PIROU, *Economie libérale et économie dirigée : Tome II Economie dirigée*, Société d'Editions d'Enseignement Supérieur, 1947, p. 122. A. Piettre écrira très justement : « Pour avoir abusé de l'indépendance, pour avoir oublié ses disciplines internes, la liberté en arrivait à solliciter des contraintes extérieures », A. PIETTRE, *Economie dirigée d'hier et d'aujourd'hui : colbertisme et "dirigisme"*, Paris, Editions politiques, économique et sociales, Librairie de Médicis, 1946, p. 125.

de l'intérêt pour la doctrine de l' « économie corporative » [616], qui confie aux groupements professionnels le soin de mettre en ordre les phénomènes de production et d'échanges[617], alors que l'Etat prône le dirigisme d'Etat (A). Le régime de Vichy forcera l'acceptation du corporatisme d'Etat (B) qui restera ancré dans la logique de la filière après la Libération (C).

A. L'opposition du corporatisme agricole et du corporatisme d'Etat avant 1940

331. Avant 1940, la France est un pays à très forte majorité agricole et les différentes professions sont mal organisées, ou ne le sont pas du tout. Cette absence d'organisation est source de faiblesse, notamment quand il s'agit pour les agriculteurs de faire valoir des revendications ou pour l'Etat de remédier à une crise de surproduction ou de pénurie (vin ou blé) ; d'où une renaissance dès la fin du 19e siècle du syndicalisme agricole[618].

332. C'est dans le contexte de ce syndicalisme naissant que deux conceptions du corporatisme se dessinent : celle du « corporatisme d'association » ou « corporatisme spontané » et celle du « corporatisme d'Etat » ou « corporatisme imposé »[619], finement décrits par L.BAUDIN : « L'un vient de l'intérieur, l'autre de l'extérieur, l'un est voulu, l'autre subi ; l'un est naturel, l'autre artificiel ; l'un dérive de l'individualisme, l'autre tend vers le socialisme »[620]. Bien sûr, les professionnels souhaitent un corporatisme spontané d'association[621], face à un Etat qui cherche à imposer un corporatisme d'Etat, notamment sous

---

[616] G. PIROU, Economie libérale et économie dirigée op. cit., 1947, p. 129.
[617] *Ibid*.
[618] Pour répondre au manque d'organisation des revendications, le marquis René DE LA TOUR DE PIN, l'un des principaux théoriciens du catholicisme social et du corporatisme de la fin du 19e, prône la création de syndicats et de groupements d'agriculteurs sur une base volontariste pour devenir « une contre-organisation à opposer à celle des influences sociales ». A cette fin, la Société des Agriculteurs de France (SAF) est créée sous forme d'association en 1872 et installée rue d'Athènes à Paris. Parfois appelée « le syndicalisme des marquis », l'aristocratie et la bourgeoisie foncière de l'époque voient dans le corporatisme du marquis LA TOUR DE PIN un moyen de se poser en interlocuteurs entre les paysans, la société et les industriels, et ainsi d'asseoir et de maintenir leur pouvoir dans le milieu rural. Pour y parvenir, la SAF crée dès 1886 l'Union Centrale des Syndicats des Agriculteurs de France (UCSAF), soit deux ans après la loi Waldeck-Rousseau du 21 mars 1884 qui autorise de nouveau les groupements professionnels et abroge la loi Le Chapelier.
Pour contrer cette organisation des notables, la Société nationale d'encouragement à l'agriculture (SNEA) est créée en 1880 sous l'impulsion de Gambetta et des républicains. Elle est installée boulevard Saint Germain à Paris et encadrée par la bourgeoisie rurale. L'année suivante, un ministère de l'Agriculture à part entière est créé. C'est le tout début d'une organisation et d'une intervention plus structurées de l'Etat moderne dans l'économie agricole qui s'esquisse.
[619] *Cf.* G. PIROU, *Economie libérale et économie dirigée op. cit.,* 1947, p. 130 ; L. BAUDIN, *Le corporatisme*, Paris, LGDJ, 1941, p. 5
[620] *Ibid.*, p. 5.
[621] Pendant les années trente en France, les dirigeants de différents mouvements agricoles concentrent l'essentiel de leur réflexion théorique et de leur programme d'action autour de la doctrine corporatiste. Ils souhaitent une organisation corporatiste de l'agriculture française qui passerait par la création de structures

le gouvernement du Front Populaire à partir de 1936[622]. Entre les deux, pendant les années 1930, une ligne de compromis pousse vers une professionnalisation des différentes instances et des organismes agricoles ; mais les résultats sont limités pour une raison simple : « le caractère le plus saillant de l'agriculture réside dans la grande multitude, la grande masse des producteurs agricoles, ce qui rend presque impossible une action concertée entre eux »[623].

333. En France, en 1934, l'Union nationale des syndicats agricoles (UNSA) est créée et emménage dans les locaux de l'Association Générale des Producteurs de Blé (AGPB), rue des Pyramides à Paris. Ce déménagement est le signe de l'influence croissante des associations spécialisées sur la politique syndicale du secteur agricole. Le mode de gestion ne change pas : les paysans continuent de se fier à une élite pour déterminer leurs intérêts. Cependant, l'élite change : elle passe des aristocrates aux gros agriculteurs qui s'inscrivent dans une production en circuit long. Les associations spécialisées « ont toutes les mêmes caractères fondamentaux : créées par les gros producteurs, elles interviennent pour organiser les marchés au mieux de leurs intérêts, c'est-à-dire dans le cadre d'un système interprofessionnel garanti par l'Etat »[624].

334. L'UNSA et les associations spécialisées de producteurs[625] créent en 1935 un Comité d'action paysanne dont le programme est de développer le corporatisme agricole[626]. Il

---

interprofessionnelles, car l'Etat serait « incapable de diriger conformément à l'intérêt national ». G. DUBY et A. WALLON, *Histoire de la France rurale, op. cit*, 1976, p. 428.

[622] Par exemple, la création de l'Office national du blé (ONB) en 1936 marque le conflit des conceptions. La profession était désireuse de fixer elle-même le prix, ou de faire accepter des règles si strictes que le gouvernement n'aurait plus qu'une marge d'appréciation des plus réduites. Dans une série d'articles publiés au Bulletin durant l'hiver 1937-1938, Pierre HALLE et Adolphe PONTIER, président de l'AGPB, réclament avec force une "professionnalisation" de l'ONB. P. EVENO, *AGPB : 75 ans d'histoire du blé*, Albin Michel, 1999, p. 41.

Les pouvoirs publics désiraient demeurer juges des répercussions que pourrait avoir la fixation du prix du blé sur l'ensemble de l'économie, y compris les salaires et même sur la politique tout court. R. BUTY, "L'Office du blé", in *Chambres d'agriculture*, supplément au n°45 de février 1954, p. 1-12.

[623] M. D. MOLEROVITCH, *L'économie dirigée*, Paris, Librairie Bourdon, 1933, p. 45.

[624] G. DUBY et A. WALLON, *Histoire de la France rurale*, *op. cit.*, 1976, p. 433.

[625] Les principales associations spécialisées sont fondées après la guerr *:* la CGB en juin 1921, l'AGPB et la Confédération générale du lait en 1924, la Confédération générale des producteurs de fruits et légumes en 1932.

[626] « Nous demandons l'instauration d'un régime corporatif dans lequel les organisations professionnelles, les corporations, recevront des pouvoirs tels qu'ils appliquent ou peuvent faire appliquer les mesures de leur compétence qu'elles auront jugées nécessaires pour la sauvegarde des intérêts dont elles ont la charge. Il faut une discipline, il faut pouvoir faire respecter cette discipline, l'imposer s'il est nécessaire ». Cité par L. SALLERON, *Un régime corporatif pour l'agriculture*, Dunod, 1937, p. 253-255

Parfois une telle discipline a été possible par le biais de l'établissement de réseaux de coopératives, comme ce fut le cas pour le vin, victime de surproduction plusieurs années de suite dans les années trente. Cela a permis de mieux contrôler les quantités produites, et est devenu un élément fondamental de la politique de contrôle du marché. G. DUBY et A. WALLON, *Histoire de la France rurale, op. cit*, 1976, p. 81.

De même pour le blé avec l'ONB. Une fois créé, le mouvement coopératif se développe rapidement avec l'aide des pouvoirs publics. « Alors qu'elles étaient 650 en 1935, on compte, en 1939, 1100 coopératives céréalières qui ramassent 85% du blé vendu par les agriculteurs ». G. DUBY et A. WALLON, *Histoire de la France rurale, op. cit.*, Seuil, 1976, p. 81.

en est de même dans d'autres pays, comme l'Allemagne de Hitler[627], l'Italie de Mussolini ou le Portugal de Salazar[628]. Cette « troisième voie » est supposée « corriger les effets pervers de l'économie de marché, tout en restant, tout au moins conceptuellement, en régime libéral »[629]. En France, le corporatisme d'Etat s'imposera sous le régime de Vichy.

B. Le régime de Vichy et le choix du corporatisme d'Etat

335. Pour ce qui est des semences, l'organisation corporative verra le jour dès 1941. On estime que, sans l'avènement d'un tel régime, il aurait été difficile d'imposer l'organisation unique et obligatoire voulue par les dirigeants agricoles qui tiennent en mains l'essentiel des pouvoirs économiques et réglementaires nécessaires pour « discipliner les masses paysannes »[630].

En dépit d'un certain conflit d'intérêts entre l'Etat et les acteurs économiques, l'avènement d'un régime autoritaire permet l'accomplissement de nombreux projets que les défenseurs d'une politique corporatiste n'avaient pu accomplir jusqu'alors (1°). C'est ainsi que l'organisation institutionnelle de la filière semence se cristallisera sous Vichy sur le modèle du corporatisme d'Etat (2°).

1°) La collaboration des dirigeants agricoles avec le régime de Vichy

336. L'arrivée de la guerre met un terme temporaire au conflit des conceptions entre corporatisme spontané et corporatisme imposé[631]. Suite à une récolte largement déficitaire en 1940, les dirigeants agricoles sont invités à rejoindre le ministère de l'Agriculture ou celui du ravitaillement. Nombre d'entre eux font partie du gouvernement[632] et participent à

---

[627] R. BERTRAND, Le corporatisme agricole et l'organisation des marchés en Allemagne, Paris, LGDJ, 1937.
[628] Voir par exemple à propos du corporatisme en Allemagne, Italie et le Portugal, D. PESCHE, *Le syndicalisme agricole spécialisé en France, op. cit.*, 2000 ; ou encore, G. PIROU, *Economie libérale et économie dirigée, op. cit.*, 1947.
[629] J. LACHAUD, *Les institutions agricoles*, Paris, MA Editions, 1987, p. 73.
[630] S. BERGER écrit : "Le recours au corporatisme est justifié par la nécessité de discipliner les masses paysannes". S. BERGER, Les Paysans contre la politique, le Seuil, 1975, p. 169 Le comte Hervé BUDES de GUERIBRIANT, présidant la Commission nationale d'organisation corporative, résumera très clairement l'état d'esprit des dirigeants agricoles de l'époque. Il dira « Vichy donne enfin l'occasion à notre parti de triompher. Ce que le régime parlementaire n'a pu réaliser, la Corporation nationale paysanne l'a obtenu en quelques mois grâce à un gouvernement nouveau et à l'autorité personnelle du maréchal Pétain », *in Ibid* p.14.
D'autres seront déçus de cette tournure étatiste que prend l'organisation corporative du secteur agricole. Louis SALLERON écrit : « La vérité nous oblige à dire que la première année d'expérience de la Corporation paysanne marque un succès net pour l'étatisme » ; L. SALLERON, *Naissance de l'Etat corporatif*, Grasset, 1942, p. 14.
[631] M. BRAIBANT, *La France paysanne et l'Europe*, Sorlot, 1941, p. 54.
[632] Par exemple, Jean Achard, l'un des principaux dirigeants de la Confédération Générale de la Betterave, devient ministre du ravitaillement de décembre 1940 à juillet 1941.

l'élaboration d'une organisation corporatiste de la filière agricole sous la direction de l'Etat. C'est ainsi que débute une collaboration soutenue entre les professionnels agricoles et le pouvoir politique et administratif[633]. A dater de ce moment, une collaboration de confiance remplace la méfiance[634].

Dès septembre 1940, l'Union nationale des syndicats agricoles (UNSA) propose la dissolution des organisations syndicales agricoles, ce que fait le Gouvernement de Vichy. Elles sont remplacées par la Corporation paysanne, devenue l'unique représentant du monde agricole[635] et repose sur trois principes : unité, autorité et obligation. Les associations spécialisées, comme l'Association Générale des Producteurs de Blé (AGPB), sont transformées en groupes spécialisés de la Corporation paysanne. Le rôle joué par la présence des dirigeants des associations spécialisées est primordial. Certains historiens décrivent leur collaboration de la manière suivante : « le corporatisme, c'est entre autres la tentative des gros producteurs pour assurer la main mise sur les mécanismes de réglementation du marché »[636].

Le pouvoir des associations spécialisées – transformées en groupes spécialisés le temps de la guerre – est décisif pour les semences. C'est surtout l'AGPB qui souhaite l'organisation de la filière semence et pousse l'adoption du premier décret « registre » de 1923[637] et celui relatif au commerce des semences de blé de 1925[638]. L'AGPB est aussi encadrée par les gros agriculteurs du Nord du Bassin Parisien, eux aussi organisés depuis les années vingt en fédération régionale[639]. Les gros agriculteurs sont surtout convaincus de la nécessité de moderniser l'agriculture pour répondre aux besoins du circuit long, et plus particulièrement l'industrie agro-alimentaire naissante, et convaincus aussi que cette modernisation passe par l'organisation des filières. Celle des semences repose sur deux instances-clés.

---

[633] En ce sens, par exemple, D. PESCHE, Le syndicalisme agricole spécialisé en France, op. cit., 2000, p. 84.
[634] Par exemple, les dirigeants professionnels de l'AGPB ne se méfient plus de l'ONB, devenu l'ONIC, mais y voit un outil de politique utile. P. EVENO, *AGPB : 75 ans d'histoire du blé*, Albin Michel, 1999, p. 47.
[635] Loi du 2 décembre relative à l'organisation corporative de l'agriculture, JORF du 7 décembre 1940,p. 6005.
[636] Souligné par nous. G. DUBY et A. WALLON, *Histoire de la France rurale, op. cit.*, 1976, p. 554.
[637] Décret du 5 décembre 1922 créant un Registre des plantes sélectionnées, JORF du 8 décembre 1922, p. 11667.
[638] Décret du 26 mars 1925 relative au commerce de semences de blé, JORF 29 mars 1925, p. 3190 - 3191.
[639] L'AGPB se trouve rue des Pyramides alors que la FRNBP se trouve rue du Louvre ; tous deux à deux pas de la Bourse aux céréales et à deux pas du futur siège de l'interprofession des semences, qui se trouve encore aujourd'hui rue du Louvre à Paris.
L'AGPB et la FRNBP furent deux des plus puissantes et des plus riches associations de France et ont largement influencé les politiques agricoles du 20e siècle. En ce sens, G. LUNEAU, *La forteresse agricole*, Fayard, 2005.

2°) Le corporatisme d'Etat de la filière semence

337. L'impulsion donnée par le régime de Vichy a été sans conteste essentielle dans l'organisation du circuit long professionnel. Elle a permis d'imposer une organisation qui n'aurait peut-être pas pu être obtenue de manière spontanée pour plusieurs raisons. D'une part, la grande masse des producteurs agricoles rend presque impossible une action concertée et spontanée entre eux[640]. D'autre part, les différents acteurs du circuit long professionnel ont des intérêts très divergents. D'un côté, les producteurs de semences se méfient des sélectionneurs qui cherchent à mettre en place un mécanisme d'exclusivité de la production de leurs créations variétales. De l'autre, les sélectionneurs se méfient des producteurs qui, selon eux, pillent leurs créations variétales sans rétribution ni reconnaissance. Ni les uns, ni les autres n'ont intérêt à se soumettre à une organisation commune, d'où la recherche d'une intervention de l'Etat pour la rendre obligatoire.

Puisque la mise en œuvre d'une politique de corporatisme imposée implique une politique dirigiste de l'Etat qui repose sur les professionnels, le gouvernement de Vichy crée de toutes pièces une « interprofession » pour mettre en œuvre sa politique (a), tout en saisissant l'opportunité de pérenniser et de renforcer une institution-clé pour l'élaboration des règles nécessaires à l'organisation de la filière semence (b).

a) Un corporatisme d'Etat reposant sur une organisation interprofessionnelle

338. Une organisation interprofessionnelle ou « interprofession » est une entité qui regroupe différentes professions d'un secteur économique. Selon les uns, l'interprofession est avant tout le moyen d'organiser au mieux une filière par des professionnels qui seraient les mieux placés pour déterminer les besoins[641]. Pour d'autres, l'interprofession unique et obligatoire est un moyen pour les professionnels de satisfaire leurs intérêts en empruntant l'autorité de l'Etat pour y parvenir[642].

---

[640] En ce sens, M. D. MOLEROVITCH, *L'économie dirigée*, Paris, Librairie Bourdon, 1933, p. 45.
[641] UNSA, Vers la corporation agricole : cinquantenaire du syndicalisme, 884/1934, 1934, p. 124-47, cité par D. PESCHE, *Le syndicalisme agricole spécialisé en France, op. cit.*, L'Harmattan, 2000, p. 101.
[642] « Les entreprises utilisent parfois le système dirigiste pour réaliser, en empruntant l'autorité de l'Etat, leurs propres fins économiques », B. CHENOT, *Organisation économique de l'Etat*, Paris, Dalloz, 1965, p. 19.

339. Aujourd'hui, les interprofessions sont créées de manière spontanée par les professionnels d'un secteur et peuvent être reconnues par l'autorité administrative[643], mais il existe encore des interprofessions qui ont été créées et imposées par l'Etat. C'est le cas du Groupement National Interprofessionnel des Semences, Graines et Plants (GNIS) créé en 1941 par la loi du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants[644]. Il regroupe « les créateurs, sélectionneurs-multiplicateurs, cultivateurs-multiplicateurs, négociants transformateurs et coopératives dont l'activité porte sur le commerce des semences, graines et plants, et les cultivateurs » (article 1er alinéa 1). Ses missions s'inscrivaient dans la logique de l'état de guerre de l'époque, mais aussi dans une logique à long terme d'organisation de la filière[645]. Il y a derrière cette interprofession unique, l'objectif d'organiser et de structurer la filière[646]. Quelles que soient ses missions, l'interprofession constitue « un cadre permettant à des intérêts privés de transformer du droit privé en droit public, sous l'œil vigilant mais bienveillant de l'Etat »[647].

340. Du fait de sa conception, ses rôles et sa place dans la filière, le GNIS est un acteur très atypique[648]. Nous admettons qu'on ne peut reprocher à une organisation ses origines ou les circonstances dans lesquelles elle a été créée. Mais il est indéniable que bien que l'organisation de cette interprofession ait été modifiée sous la Ve République, elle est restée ancrée dans un modèle de corporatisme d'Etat qui porte toujours l'empreinte de la logique dirigiste peu démocratique de Vichy[649]. C'est en partie parce le GNIS n'est pas dissout à la Libération, alors que la plupart des organisations le seront, dont la Corporation paysanne.

---

[643] En ce sens, art. L. 632-1 et suivants du Code rural.

[644] Art. 1er, alinéa 1er, Loi n°4194 du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants, JORF du 12 octobre 1941, p. 4406, modifiée par la loi du 2 août 1943, p. 2047.

[645] L'art. 2 de la loi de 1941 charge le GNIS d'établir, pour chaque type de semence, le recensement des besoins et des moyens de production, de proposer au ministère de l'Agriculture les contingents à ouvrir à l'import-export. Il doit aussi proposer les prix des produits appliqués à la production et aux différents stades de la distribution.

[646] En ce sens, l'art. 2 de la loi confère aussi au GNIS le rôle d'élaborer un statut des diverses professions et des contrats-types, ainsi que de contrôler et de faire exécuter les règlements adoptés. Pour garantir l'organisation effective de la filière, l'art. 3 alinéa 5 de la loi du 11 octobre 1941 rend les propositions du GNIS « obligatoires pour tous les membres des professions intéressées dès qu'elles ont reçu, selon le cas, l'acquiescement du ministre secrétaire d'Etat à l'agriculture ou du commissaire du gouvernement ».

[647] D. PESCHE, Le syndicalisme agricole spécialisé en France, op. cit., p. 104.

[648] Cette création, comme nous l'avons déjà évoqué, répond au souhait des associations spécialisées, notamment l'AGPB. Le siège du GNIS est installé tout près de l'AGPB – devenue une branche spécialisée de la Corporation paysanne le temps de la guerre - et de la fédération régionale du Nord Bassin Parisien, rue du Louvre, ce qui marque l'influence des céréaliers dans la création et la gestion de cet organisme.

[649] En ce sens, l'art. 2 de la loi confère aussi au GNIS le rôle d'élaborer un statut des diverses professions et des contrats-types, ainsi que de contrôler et de faire exécuter les règlements adoptés. Pour garantir l'organisation effective de la filière, l'art. 3 alinéa 5 de la loi du 11 octobre 1941 rend les propositions du GNIS « obligatoires pour tous les membres des professions intéressées dès qu'elles ont reçu, selon le cas, l'acquiescement du ministre secrétaire d'Etat à l'agriculture ou du commissaire du gouvernement ».

Comme l'Office National Interprofessionnel des Céréales (ONIC), le GNIS est perçu comme un organisme public technique de l'Etat et non comme un syndicat ou une organisation professionnelle. Son utilité demeure.

b) Un contrôle technique du marché des semences réalisé sous Vichy

341. L'époque de Vichy permet d'ancrer et de pérenniser le bras technique de l'Etat en matière de semences. Le Comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées (CTPS) est un organe consultatif du ministère chargé de l'Agriculture composé en partie de professionnels. Créé par un décret de 1942[650], le CTPS est l'héritier du comité de contrôle des semences et des plants cultivés créé en 1922[651], qui a subi une modification lors de l'adoption des règles régissant le nouveau Catalogue en 1932[652]. Il est l'acteur central de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réglementation, surtout en ce qui concerne les règles relatives à l'inscription de variétés au Catalogue officiel. Mais, curieusement, le décret de 1942 ne lui confère pas ce rôle. Il indique seulement la création du CTPS et que ses membres seront désignés par arrêté ministériel (article 1er) et que le comité créé en 1932 est dissout (article 2). Aucune mission ne lui est officiellement conférée et de même aucune limite. Sans cadre précis, l'institution peut alors satisfaire toutes ses envies dirigistes[653].

342. Le pouvoir réglementaire apporte certaines précisions dans l'arrêté du 10 mars 1942[654]. Il donne une majorité significative aux sélectionneurs parmi le groupe de représentants professionnels. L'article 1er indique en effet que le CTPS est composé de vingt-six membres, dont douze émanant d'instances officielles, douze représentants des sélectionneurs et deux représentants des agriculteurs ou horticulteurs, utilisateurs des produits concernés. Aucun producteur ou distributeur n'est présent dans la composition du CTPS à

---

[650] Décret n°594 du 24 février 1942 instituant le comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées, JORF du 12 mars 1942, p. 999.

[651] Art. 9 et 10, Décret du 5 décembre 1922 créant un Registre des plantes sélectionnées, JORF du 8 décembre 1922, p. 11667.

[652] Décret du 16 novembre 1932 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées et un registre des plantes sélectionnées de grande culture, JORF du 19 novembre 1932, p. 12066.

[653] Comme le notent C. BONNEUIL et F. THOMAS, alors que « le décret de 1942 constituant le CTPS ne mentionnait encore aucun critère de valeur agronomique, le rêve de nettoyer la France d'une foule de variétés jugées inintéressantes prend peu à peu corp *:* « *Une remise en ordre s'imposait* » se souvient Jean BUSTARRET (Bustarret, 1961, 204) ». Débute alors ce que ces auteurs appellent un « pilotage étatico-corporatiste du flux variétal privilégiant les meilleures « lignées pures » : un nouvel ordre à la fois scientifique, juridique, économique et professionnel s'ébauche à la faveur du contexte dirigiste, mais aussi nataliste, sanitaire, eugéniste et raciste de Vichy ». C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[654] Arrêté du 10 mars 1942 portant création du Comité technique permanent de sélection 1942, JORF du 12 mars 1942.

cette époque. La surreprésentation des sélectionneurs qui est accentuée par les représentants institutionnels de l'INRA (sélectionneur public) et l'absence de représentation des producteurs de semences et distributeurs de semences, témoignent de la méfiance des sélectionneurs à l'égard des autres professions de la filière qui reproduisent leurs innovations[655]. Ils cherchent avant tout à protéger leurs créations, et à éviter que les producteurs ne se les approprient pour pouvoir les multiplier librement.

La présence des sélectionneurs au sein du CTPS aura surtout un impact sur le choix de direction de la politique adoptée : l'instrumentalisation de la réglementation pour favoriser l'emploi de nouvelles variétés. L'article 3 de l'arrêté du 3 mars 1942 le leur permet puisqu'il charge le CTPS, entre autres, de proposer au Ministre de l'Agriculture l'homologation de variétés nouvelles, de proposer des mesures destinées à l'amélioration de la pureté variétale des semences, ainsi que les mesures nécessaires pour encourager la création de nouvelles variétés. Cette institutionnalisation imposée sous Vichy dans des conditions floues se maintiendra après la guerre et permettra de satisfaire les politiques dirigistes.

C. Après Vichy, le néo-corporatisme d'Etat

343. Le terme corporatisme d'Etat porte l'empreinte de la guerre, mais le concept répond toujours à des pratiques de gestion actuelle. Même si après la guerre, le mot « corporatisme » est mal connoté, il est marqué par la recherche d'une « articulation entre les groupes de pression, les associations professionnelles, ou syndicales de tous ordres, et le pouvoir politique »[656], qui sera perpétuée dans une doctrine appelée néo-corporatisme.

344. Selon SCHMITTER, au 20e siècle, les pays industrialisés sont entrés dans une phase historique nouvelle. Il s'agit d'un capitalisme organisé autour du « poids accru pris par les groupes d'intérêt dans la vie politique et la gestion même des affaires publiques ». Cette articulation s'explique parce que les instances traditionnelles du système parlementaire ne sont plus en mesure d'assurer à elles seules la régulation politique de la société[657].

---

[655] C. BONNEUIL et F. THOMAS relatent qu'en « 1927, moins d'une semence de blé ensemencée sur 225 est achetée à un sélectionneur ou un revendeur agréé par celui-ci, alors qu'un tiers des surfaces de blé sont ensemencées d'une variété issue des maisons de sélection (Tourneur, 1927, 115 ; Schribaux, 1928, 1466). Il apparaît donc que même les agriculteurs cultivant des variétés issues d'entreprises de sélection ne s'approvisionnent chaque année auprès d'elles (ou de multiplicateurs agréés) que dans un cas sur 70. Les autres l'ont multipliée à la ferme, achetée à un voisin ou à un négociant peu scrupuleux. Les obtenteurs ne captent donc qu'une part infime de la plus-value qu'ils pourraient espérer » in C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[656] S. L. KAPLAN et P. MINARD, "Le corporatisme, idées et pratique *:* les enjeux d'un débat incessant", in *La France, malade du corporatisme? XVIIIe-XXe siècles*, S. L. KAPLAN et P. MINARD, Belin, 2004, p. 10.

[657] *Ibid*.

Pour François OST, c'est le début d'un « modèle de justice normative-technocratique ». Pour lui, ce modèle est caractérisé à la fois par l'Etat-providence et « une forme de segmentation ou corporatisation croissante »[658].

345. L'agriculture n'échappe pas à la règle. La période de l'après-guerre est marquée par le besoin criant de modernisation de l'agriculture française[659]. Mais cette modernisation est celle des grands agriculteurs qui emploient moins de main-d'œuvre et recourent à une plus grande mécanisation et plus d'intrants, ainsi qu'à des variétés commerciales. C'est le modèle de circuit long professionnel, certes nécessaire, mais qui condamne une agriculture de proximité[660].

346. Les résultats sont tangibles si on ne tient pas compte de leurs conséquences[661]. Les semences offrent cette productivité tant attendue grâce à deux choses : selon P.-B JOLY et C. DUCOS, « le progrès génétique explique environ 50% de la progression des rendements »[662] ; l'autre moitié de la progression des rendements résulte des « traits de caractère qui ont été recherchés par les sélectionneurs », selon M.-A. HERMITTE, et qui « sont liés à l'ensemble du système productif agronomique dans lequel ils s'expriment : mécanisation, irrigation, disponibilité des engrais, des herbicides et des pesticides […] » [663]. C'est en combinant ces différents facteurs que l'on parvient à satisfaire le besoin de régularité et d'homogénéité des récoltes auxquelles les semences doivent désormais répondre : la précision des semoirs dépend de la régularité du calibrage ou de la forme des semences utilisées ; les moissonneuses sont plus efficaces dans des champs où les blés sont tous de même taille. Ce modèle économique est très bien défendu, encore aujourd'hui, par l'organisation institutionnelle qui en dépend.

---

[658] F. OST, "La jurisprudence", *Archives de philosophie du droit*, 1985, pp. 15-16. cité par M.-A. HERMITTE, "Chronique de jurisprudence de la CJCE, Droit de la concurrence", *Journal du droit international (Clunet)*, 1986, n° 1.

[659] René DUMONT, conseiller agricole du Commissariat général, influencera cette politique agricole d'après guerre. Il écrit en 1946 : « l'agriculture française sera moderne... ou ne sera pas ». R. DUMONT, *Problème agricole français*, Les Editions nouvelles, 1946, p. 32.

[660] Cette quête de la perfection végétale aura des effets néfastes. M.-A. HERMITTE rappelle que ces choix techniques s'accompagnent d'une « absence de prise en compte des effets indésirables sur l'environnement et la perte d'autonomie des agriculteurs, choix assumé en faveur de l'exode rural ». M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques ", *op. cit.,* 2004, pp. 17-18.

[661] Mais avec le recul aujourd'hui, des questions se posent sur la valeur de ce modèle, notamment en raison des pollutions générées.

[662] P.-B. JOLY et C. DUCOS, *Les artifices du vivant*, INRA - Economica, 1993, p. 149.

[663] M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques - exclusivisme et échanges au fil du temps", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, M.-A. HERMITTE et P. KAHN, Bruylant, Bruxelles, 2004, pp. 17-18.

§2. L'organisation institutionnelle actuelle

347. L'organisation de la filière semence est encore aujourd'hui marquée par une implication de l'Etat qui repose sur une forte collaboration des professionnels. Il est très facile d'identifier les quatre principaux composants de cette organisation : le ministère de l'Agriculture, le CTPS, le GNIS et le dernier-né, le Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences (GEVES). Mais il est très difficile de délimiter les compétences de chacun en raison de la très forte imbrication des compétences et des influences d'une institution au sein de l'autre. Par exemple, un commissaire du gouvernement contrôle un certain nombre des décisions prises au sein du GNIS. Des représentants du GNIS et du Ministère sont présents au sein du CTPS. Certains employés du GEVES sont aussi membres du CTPS.

348. Cette situation s'explique aussi parce que les compétences de chacun ne sont pas non plus toujours respectées. Par exemple, le CTPS est chargé de proposer au Ministère les règlements techniques pour la production de semences ; mais ceux-ci sont en réalité, selon plusieurs représentants des différents organismes, élaborés au sein du GNIS. Jusqu'à peu, le CTPS effectuait un simple vote sans aucune lecture du texte, mais désormais une lecture a lieu au sein des sections du CTPS[664].

Cette promiscuité des acteurs renforce une forme de cohérence du système puisque tout est interdépendant. Mais l'imbrication des acteurs rend la détermination du véritable lieu de prise de décision impossible à définir, d'où un problème d'identification des responsables en cas de dysfonctionnements. Malgré cette imbrication, procédons à la description de l'organisation institutionnelle selon deux axes : le premier relève d'une logique centralisée de l'Etat avec le ministère de l'Agriculture et le CTPS, bras technique du Ministère (A) ; le deuxième se rapporte aux compétences déléguées du Ministère au GNIS et au GEVES (B).

A. L'organisation institutionnelle administrative

349. Le ministère de l'Agriculture est chargé de la politique publique en matière de semences et de l'élaboration de la réglementation relative aux questions de semences, dans les limites classiques imposées au pouvoir réglementaire. Mais il est tributaire des avis techniques et du travail effectué par le CTPS, lui-même fortement dépendant du fonctionnement du circuit long professionnel, que ce soit par ses membres ou pour son financement, comme nous allons le voir. Pour ces raisons, le ministère de l'Agriculture, le

[664] Entretien avec un agent du GEVES, 2006.

Bureau des semences et le CTPS semblent naviguer sur une voie prédéfinie par d'autres. La faiblesse des moyens techniques propres du Ministère et la faiblesse des moyens financiers du CTPS ne leur offrent pas l'indépendance nécessaire pour déterminer la validité de leur propre organisation : ils dépendent des acteurs du circuit long professionnel et travaillent pour répondre aux besoins de ce même circuit long professionnel.

Le corporatisme d'Etat peut présenter certains avantages lorsqu'il s'appuie sur des professionnels sans dépendre d'eux. Pour cela, il lui faut énoncer et garantir l'intérêt général qu'il entend imposer. Pour autant, au fil du temps, comme pour tout modèle corporatiste, la dépendance s'est instaurée et a figé la logique de son fonctionnement. Le Ministère est devenu dépendant des professionnels et de la logique économique sur laquelle ils s'appuient, qu'une évaluation de la politique publique semble condamner.

C'est dans ce contexte de dépendance que s'inscrit l'organisation de la prise de décision du Ministère submergée par la technicité du sujet et le poids de la réglementation des semences. Il s'appuie avant tout sur le travail de deux composants spécialisés : l'un interne à son Ministère, le Bureau des semences (1°) et l'autre externe qui joue le rôle de son bras technique, le CTPS (2°).

1°) Le Bureau de la sélection et des semences

350. Créé en 1942[665], le Bureau de la sélection et des semences (« Bureau des semences »)[666] est aujourd'hui composé d'un chef de bureau, d'un juriste et de plusieurs ingénieurs. Ensemble ils sont chargés d'élaborer, ou de faire élaborer, les textes réglementaires, dont la majeure partie relève aujourd'hui de la transposition en droit français des directives communautaires qui sont elles-mêmes empreintes de la logique française. Pour les règlements d'inscription de variétés au Catalogue ou ceux relatifs à la production de semences, le Bureau des semences participe à leur élaboration au sein du CTPS et du GNIS qui disposent d'un plus grand nombre de spécialistes en leur sein.

351. Le Bureau des Semences est aussi chargé de représenter le ministère de l'Agriculture dans de très nombreuses instances et de faire valoir sa politique. Ceci est vrai au

---

[665] En ce sens, C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[666] Ce Bureau appartient à la sous-direction des cultures et produits végétaux, lui-même situé au sein de la Direction générale des politiques économique, européenne et internationale. B. MATHON, "Le bureau des semences et de la politique de la sélection végétale : la politique française des semences en action", *Bulletin Semences*, novembre décembre 2000, pp. 13-15.

niveau international, communautaire[667], et surtout en France au sein du CTPS, du GNIS ou d'autres instances[668]. Peut-être son rôle le plus important est-il sa présence au sein du GNIS où le chef du Bureau des semences est le Commissaire du gouvernement auprès du GNIS[669] en vertu de l'article 8 du décret du 18 mai 1962[670]. Il effectue au nom de l'Etat un rôle de contrôle du GNIS. Pour cela, il assiste aux séances du comité central et des conseils de section du GNIS ainsi que, le cas échéant, aux séances des commissions constituées par le groupement. Pour effectuer son contrôle, il doit aussi être tenu au courant des activités du GNIS[671]. La portée de ce contrôle se mesure au fait que les délibérations du comité central du GNIS doivent être soumises pour approbation au ministre de l'agriculture par les soins du commissaire du Gouvernement. Dans les matières où le comité a pouvoir de décision, et sauf en ce qui concerne le budget qui doit être approuvé expressément, ces délibérations deviennent exécutoires de plein droit si une opposition à leur exécution n'a pas été notifiée au GNIS dans le mois de leur réception par le commissaire du Gouvernement[672]. Ce contrôle du Ministère sur les décisions de GNIS montre bien l'imbrication des rôles de l'Etat et de l'interprofession, point fondamental qu'il faut garder à l'esprit et qui sera repris lors de l'analyse des différents intérêts au sein de la filière semence.

2°) Le Comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées (CTPS)

[667] Au niveau communautaire, il participe au Comité Permanent des Semences (CPS) en tant que représentant du ministère de l'Agriculture. Le CPS se tient à Bruxelles en moyenne tous les deux mois et élabore la réglementation communautaire sur les semences. Le Bureau des semences représente la France et négocie les modifications et aménagements de la réglementation communautaire sur les semences. Il est souvent accompagné d'un technicien ou d'un ingénieur du GNIS, CTPS ou GEVES.

[668] En son nom, le chef du Bureau des semences préside la Commission d'habilitation des laboratoires qui veille au bon fonctionnement des laboratoires des entreprises de semences et donne les avis au Ministère pour l'homologation des laboratoires.

[669] Arrêté du 17 janvier 2000 portant nomination du commissaire du Gouvernement auprès du Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants, JORF du 27 janvier 2000, p. 1410.

[670] Décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif au Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS), JORF du 23 mai 1962, p. 5035.

[671] Art. 8, *Ibid.*

[672] Art. 9, Loi n°4194 du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants, JORF du 12 octobre 1941, p. 4406, modifiée par la loi du 2 août 1943, p. 2047.

352. D'un rôle confiné à la question des essais et des inscriptions de variétés au Catalogue ou au registre de l'époque en 1932, le CTPS est devenu aujourd'hui un comité technique incontournable dans l'élaboration de la politique et de la réglementation en matière de semences. Désormais régi par le décret n°93-46 du 14 janvier 1993 portant réorganisation du CTPS[673], ses missions (a), sa composition (b), et ses moyens financiers (c) le mettent au service du circuit long professionnel.

a) Les missions du CTPS

353. Le CTPS a trois missions principales aujourd'hui. La première est avant tout une mission de conseil et d'appui technique auprès du ministère de l'Agriculture et des instances en vue de la préparation et de l'exécution de la politique en matière de variétés et de semences et plants (article 1er). Cet article précise aussi que le CTPS est « chargé d'étudier les problèmes scientifiques posés par la sélection et la production des semences et leurs répercussions techniques ou économiques sur l'agriculture[674] ».

354. Ce rôle, certes technique, a une importance politique : si le CTPS estime qu'un problème est négligeable et choisit de ne pas l'étudier, l'absence d'étude peut avoir des conséquences économiques[675]. Le CTPS a initialement décidé de ne pas investir dans l'étude de solutions pour l'inscription de variétés biologiques au Catalogue, arguant qu'il revient aux tenants de l'agriculture biologique d'élaborer les protocoles techniques d'évaluation[676]. Sa mission étant d'étudier les problèmes scientifiques posés par la sélection et la production, son refus, plus politique que technique, a des répercussions sur les avancées de la sélection de variétés adaptées à l'agriculture biologique. Le CTPS a le pouvoir de promouvoir certaines questions en les étudiant ou de les freiner en les ignorant. Il influence indiscutablement les directions prises et les choix du ministère de l'Agriculture quand il s'agit de se saisir ou non de certaines questions.

---

[673] Décret n°93-46 du 14 janvier 1993 portant réorganisation du CTPS, JORF n° 12 du 15 janvier 1993.
[674] Art. 1er, *Ibid.*
[675] L'absence de tout représentant du CTPS lors d'un Colloque organisé conjointement par l'INRA et la Confédération paysanne sur la thématique de l'inscription de variétés biologiques et paysannes marquait ce refus regrettable. INRA - CONFÉDÉRATION PAYSANNE, *Quelles variétés et semences pour des agricultures paysannes durables ?*, Angers, Ecole Supérieure d'Agriculture, 11, 12 et 13 mai 2005.
[676] Entretien personnel, GEVES octobre 2006. Aucun refus officiel n'existe, mais en juillet 2007, le CTPS a finalement accepté qu'un dossier de demande d'inscription pour une variété biologique de blé dur soit déposé au CTPS. Communication Dominique Desclaux vendredi 7 décembre 2007, séminaire « Quelles plantes pour des agricultures paysannes : les méthodes de sélections », Clermont-Ferrand.

355. La deuxième mission, attribuée au CTPS depuis 1984, est économique[677]. Selon l'article 2 du décret de 1993, le CTPS « étudie et propose […] des programmes de développement de la sélection végétale et de la filière de production et de commercialisation des semences et plants ». La logique économique de cette mission se compose des trois axes du circuit long professionnel : sélection, production et distribution.

356. L'article 2 précise aussi que « ces programmes précisent les objectifs, les moyens et les priorités susceptibles d'accroître l'efficacité et la qualité de la production agricole et agro-industrielle, alimentaire ou non alimentaire, ainsi que de renforcer la protection de l'environnement »[678]. Le CTPS a certes contribué, par la mise en place de différents programmes, à encourager la sélection de nouvelles variétés résistantes à différentes maladies[679]. Cependant, la notion de « protection de l'environnement » inscrite dans cet article depuis 1984, n'a pas le sens qu'on peut croire. En 1984, il s'agissait seulement de conférer au CTPS une mission pour trouver des solutions aux problèmes posés par les maladies et les insectes[680].

357. Le troisième rôle du CTPS, et probablement le plus important, est une mission réglementaire. L'article 3 du décret du 14 janvier 1993 énonce que « […] le CTPS. est chargé des missions relatives au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées ; des missions relatives à l'instruction et au suivi de l'application des règlements techniques concernant la production, le contrôle et la certification variétale et sanitaire des semences et plants ». Les missions relatives au Catalogue sont inscrites dans les dispositions du décret n° 81-605[681]. En ce qui concerne les missions relatives au Catalogue officiel des espèces et variétés, il s'agit avant tout pour le CTPS. d'élaborer les propositions de textes réglementaires concernant l'inscription de variétés[682], mais aussi de gérer toute la procédure d'inscription de variétés au Catalogue, depuis la demande d'inscription jusqu'à la proposition d'inscription ou au refus du ministre de l'Agriculture[683]. Quant aux missions relatives à la production, au

---

[677] Art. 2 du décret n° 84-82 du 2 février 1984 portant réorganisation du Comité Technique Permanent de la Sélection des plantes cultivées (CTPS), JORF du 04 février 1984, p. 520.
[678] Il peut proposer aussi les orientations qui lui paraissent souhaitables en matière de recherche. Art. 2, Décret n°93-46 du 14 janvier 1993 portant réorganisation du CTPS, JORF n° 12 du 15 janvier 1993.
[679] Voir l'exemple de l'étude de la résistance à la rhizomanie qui affecte la betterave, et la contribution du CTPS à ce sujet. A. LUCIANI, *Etude du progrès génétique chez différentes espèces de grande culture*, GEVES, septembre 2004, p. 122.
[680] Entretien personnel, 20 décembre 2007.
[681] Décret n° 81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants, JORF du 20 mai 1981, p. 1602, modifié en dernier lieu par le décret n°2007-359 du 19 mars 2007.
[682] Art. 6, *Ibid.*
[683] Ce rôle lui est conféré par l'art. 7, *Ibid.*

contrôle et à la certification, le rôle du CTPS n'est pas de proposer les textes réglementaires, mais seulement d'être consulté par le ministère de l'Agriculture pour un avis[684]. De plus, dans la pratique, le CTPS. ne joue pas un rôle de suivi de l'application des règlements techniques en matière de production[685], de contrôle ou de certification ; c'est au GNIS qu'incombe cette tâche[686].

b) La composition du CTPS

358. La composition du CTPS a fortement évolué au cours des décennies par le nombre mais surtout par le type de ses représentants[687]. De 1942 à 1960, seuls les sélectionneurs étaient représentés aux côtés des représentants institutionnels et de deux agriculteurs. A partir de 1960, des représentants des producteurs font leur apparition. A partir de 1984, des représentants du GNIS, du Service Officiel de Contrôle (SOC) du GNIS et du CPOV (Comité pour les obtentions végétales) entrent dans la composition, mais aujourd'hui encore aucun représentant des distributeurs ne siège au comité plénier du CTPS[688]. Pourtant, les sections du CTPS ont une composition plus diversifiée.

359. L'organisation du CTPS est fondée, aujourd'hui, sur l'idée d'une représentation de toutes les catégories professionnelles de la filière. Le CTPS œuvre pour des compromis entre les différents acteurs pour qu'ils parlent tous d'une même voix. Il est composé de quatre instances depuis sa réorganisation en 1984 : un comité plénier[689], une commission permanente de la sélection végétale, un comité scientifique et des sections correspondant à des espèces ou groupes d'espèces de plantes cultivées[690].

360. Le CTPS est tout d'abord composé d'un comité plénier qui définit ses grandes orientations et celles de ses différentes instances, et qui arbitre les litiges entre les différentes

---

[684] Art. 9, Décret n° 81-605 du 18 mai 1981, précité.

[685] La concentration des activités du CTPS autour de la sélection de variétés et de leur inscription, au lieu de la production de semences, s'explique par des raisons historiques. D'une part, la représentation des sélectionneurs au sein du CTPS a été très importante dès ses débuts, aux dépens des producteurs, d'où une prééminence des intérêts des sélectionneurs. Les missions du CTPS ont fortement axé la politique de la filière autour des intérêts des sélectionneurs à la recherche du « progrès génétique ».

[686] Pour illustrer, pour obtenir une copie d'un règlement technique en matière de production, il faut s'adresser au GNIS, alors que pour un règlement technique d'inscription au Catalogue ceux-ci sont disponibles sur le site du CTPS.

[687] Voir annexe n°9 qui reproduit dans un tableau cette évolution.

[688] Cette absence est à souligner en raison d'une certaine contestation de distributeurs, tels que Botanic, qui s'estiment limités dans l'offre de variétés dans leurs magasins réduite aux seules variétés inscrites.

[689] En sont membres, les présidents et les secrétaires de sections, ainsi que quinze représentants des sélectionneurs, producteurs et utilisateurs de semences.

[690] Art. 4, Décret n° 84-82 du 2 février 1984 portant réorganisation du Comité Technique Permanent de la Sélection des plantes cultivées (CTPS), JORF du 4 février 1984, p. 520.

sections ou au sein de chacune d'elles. Il a le pouvoir d'évoquer tous les projets de règlements techniques d'inscription au catalogue ou de règlements techniques de production et de certification émanant des sections spécialisées, et de faire part de ses propres propositions au ministre de l'agriculture[691].

Ensuite, le comité scientifique émet un avis sur les possibilités d'application des acquis les plus récents des sciences fondamentales et sur les conséquences techniques et scientifiques des mesures et dispositions envisagées par les règlements techniques d'inscription et de certification[692]. Il peut proposer des actions de recherche et de recherche-développement permettant de valoriser les acquis de la recherche dans les domaines de compétence du CTPS[693].

Enfin, les sections, pour l'espèce ou le groupe d'espèces qui relèvent de leurs attributions[694], proposent au ministre de l'agriculture les règlements techniques d'inscription au catalogue officiel, l'inscription, l'ajournement ou la radiation de variétés, instruisent et suivent l'application des règlements techniques de production et de certification des semences et des plants. Ces propositions ne sont que des avis consultatifs, par lesquels le Ministre de l'agriculture n'est pas lié.

c) Le financement du CTPS : une absence d'indépendance

361. Pour remplir ses missions, le CTPS ne dispose pas de ressources propres[695] et doit s'appuyer sur les droits payés pour divers essais et analyses effectués[696]. Cette absence de budget autonome pour assurer son fonctionnement administratif, le met dans la dépendance des revenus procurés par eux et peut conduire ou a conduit à un parti pris en faveur de ces essais et contrôles et de la validité de l'ensemble de la réglementation actuelle[697].

---

[691] Il peut aussi proposer, en principe à mesure des besoins, la création de commissions chargées notamment du contrôle de l'application des règlements techniques concernant la production, le contrôle et la certification variétale et sanitaire des semences et plants.

[692] Art. 6 II a), Décret n°93-46 du 14 janvier 1993 portant réorganisation du CTPS, JORF n° 12 du 15 janvier 1993.

[693] Art. 6 II b), *Ibid.*

[694] Art. 7.II, *Ibid.*

[695] Lors de sa création en 1943, les frais de secrétariat devaient figurer au budget du GNIS.

[696] Ces essais sont effectués à la demande du ministère de l'Agriculture, par le GEVES et les services officiels de contrôle et de certification des variétés, semences et plants, arbres fruitiers, vigne et plantes ornementales, ainsi que ceux effectués par la Direction des Forêts pour l'admission des matériels de base destinés à la production de matériels forestiers de reproduction contrôlés

[697] Pour cette raison, il est parfois difficile de croire à l'impartialité de certaines études produites pour le CTPS. Par exemple, un rapport produit par le GEVES pour le CTPS avait pour but de déterminer le rôle du CTPS dans l'orientation du progrès génétique chez huit espèces de grande culture. La conclusion du rapport dit que « le CTPS n'est pas le seul facteur d'évolution des performances des variétés, mais il joue un rôle important dans l'orientation permanente du progrès génétique. Il permet également de réguler le flux variétal et de mettre

362. La coopération de professionnels à l'élaboration de décisions sur des sujets techniques n'est pas en soi un problème. Mais elle le devient lorsque les institutions qui doivent formuler les décisions dépendent techniquement et financièrement de ces mêmes professionnels et d'un modèle économique unique.

363. Il ne s'agit pas pour nous de mettre en question l'existence du Bureau des semences et du CTPS mais leur capacité à évaluer de manière impartiale leur propre politique en tant qu'acteurs de l'organisation et détenteurs de l'initiative politique.

B. L'organisation institutionnelle « professionnelle »

364. Dans la filière semence, l'Etat délègue une grande partie de ses compétences pour la mise en œuvre de la réglementation, car il est généralement considéré qu'il n'est pas le plus apte à effectuer les tâches de gestion ou ne possède pas certaines des compétences techniques. L'Etat français a délégué au Groupe d'Etude et de contrôle des Variétés et des Semences (GEVES) toute la partie technique des essais de variétés en vue de l'inscription (1°) et à l'interprofession créée par lui, une majorité des compétences en matière de production et de commercialisation des semences (2°).

1°) Le Groupe d'Etude et de contrôle des Variétés et des Semences (GEVES)

365. Le GEVES a pour principal objectif de gérer les essais en matière d'inscription de variétés au Catalogue officiel (a), mais l'organisation propre du GEVES, le recours à des entités publiques et privées pour exécuter beaucoup des essais, et son mode de financement limitent son indépendance (b).

a) Le rôle du GEVES

366. Le GEVES est initialement créé en 1971 au sein du département de Génétique et Amélioration des Plantes de l'INRA parce que ce dernier disposait des moyens techniques les

---

rapidement à la disposition des utilisateurs les innovations variétales ». A. LUCIANI, *Etude du progrès génétique chez différentes espèces de grande culture*, GEVES, septembre 2004, p. 177.
Cette conclusion, et ce rapport en général, ne critique jamais les choix politiques, techniques et scientifiques effectués par le CTPS notamment dans l'établissement des critères d'inscription de variétés au Catalogue en vue de leur mise sur le marché. L'analyse porte surtout sur une confirmation des choix effectués, et donc sur la poursuite de la politique dans la même direction. Il est regrettable qu'il n'y ait pas d'analyse critique publiée, d'autant, que selon un employé du GEVES, l'étude aurait, dans une version initiale, souligné que le rôle du CTPS n'avait pas été que positif.

plus adaptés à cette mission, tels que les terrains et les laboratoires d'essais[698]. Cependant, l'INRA s'est vite retrouvé dépassé par les tâches qui lui étaient confiées en raison de l'augmentation du nombre de demandes de certificats d'obtention végétale et des inscriptions de variétés au Catalogue qui concernaient toujours plus d'espèces[699]. Cette charge de travail en constante augmentation pesa sur le travail de recherche initiale des ingénieurs et scientifiques de l'INRA, car ces derniers devaient effectuer les analyses et les essais en plus de leurs charges normales de travail de recherche. De plus, la question de l'impartialité des chercheurs de l'INRA fut soulevée par les professionnels qui ne voyaient pas d'un bon œil que l'INRA soit chargé d'évaluer ses propres variétés en même temps que celles des concurrents privés.

367. Le 11 mai 1989, un arrêté ministériel transforme le GEVES en un Groupement d'Intérêt Public (GIP), personne morale de droit public[700], pour une durée de vingt ans[701]. C'est un acteur qui se veut impartial et doté des moyens techniques nécessaires, et qui impliquerait davantage les professionnels du secteur privé.[702]. Pour C. MOIROUD qui a opéré une classification des GIP, le GEVES est un GIP « de soutien technique »[703] ou « de services »[704], à la différence des premiers GIP créés dans le domaine de la recherche.

368. Le GEVES est constitué par l'Etat, représenté par le ministère de l'Agriculture, l'INRA qui met à disposition son personnel[705], et le GNIS[706]. Il se voit chargé d'un certain

---

[698] Il est ensuite, en 1981, rattaché à la direction des productions végétales de l'Institut, et devient un département à part entière dans cette direction, avec un budget individualisé à partir de 1985.

[699] En 1991, le nombre de demandes d'inscription de variétés était de plus de 1000. En ce sens, P. L. LEFORT, *Le rôle du GEVES dans la filière Variétés et Semences et au CTPS*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, p. 2.

[700] Le GIP, selon C. MOIROUD, est un « instrument de réforme administrative » (p. 37) et une « solution novatrice » qui a « été pensé pour satisfaire deux objectifs principaux : favoriser la coopération entre les entités publiques et la coopération entre entités publiques et privées ». C. MOIROUD RÉCHARD, Le groupement d'intérêt public, nouvelle institution publique, Faculté de Droit, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, 5 avril 1994, p. 67.

[701] Arrêté du 11 mai 1989 approuvant la création du groupement d'intérêt public dénommé Groupe d'études et de contrôle d'intérêt public dénommé Groupe d'études et de contrôle des variétés et des semences (G.E.V.E.S.), JORF du 23 mai 1989, p. 6462.
A propos des GIP, voir : C. MOIROUD RÉCHARD, Le groupement d'intérêt public, *op. cit.*. Voir aussi, M. COLLIN-DELUMIEUX, "Les problèmes juridiques posés par les groupements d'intérêt public", *AJDA,* R. MUZELLEC et V. NGUYEN QUOC, *Les groupements d'intérêt public*, Economica, 1993, R. TINIÈRE, "Eléments de définition d'un standard commun aux groupements d'intérêt public", *AJDA*, 2007.
Plus particulièrement, sur la durée du GEVES, voir C. MOIROUD RÉCHARD, Le groupement d'intérêt public, *op. cit.*, p. 134. La fin des premières 20 ans du GEVES arrive à terme en 2009, et sera très probablement prolongé par arrêté ministériel.Entretien GEVES, octobre 2006.

[702] C. MOIROUD explique que le GIP est un instrument qui permet d'ouvrir une personne morale publique « à la participation de partenaires privés sans cependant entraîner néanmoins de privatisation ». C. MOIROUD RÉCHARD, Le groupement d'intérêt public,*op. cit.*, p. 68.

[703] *Ibid* p. 132.

[704] *Ibid* p. 139.

[705] Le GEVES disposait, en 2003, de 255 agents permanents dont les deux tiers étaient des personnels de l'INRA mis à sa disposition.

[706] En vertu de la convention constitutive de GEVES homologuée par l'arrêté du 11 mai 1989.

nombre de missions qui se scindent en trois rôles. Le premier, qui nous intéresse le moins ici, est celui de sa participation aux projets de recherche et de formation. Son deuxième rôle, posé par un arrêté du 28 février 1990[707], est de réaliser, à titre général, les expérimentations et analyses officielles[708]. L'article 3 de cet arrêté précise aussi qu'il le fait pour le compte du comité de la protection des obtentions végétales (CPOV) lorsque celui-ci décide de faire procéder à un examen technique pour l'instruction de demandes de certificats d'obtention végétale[709].

369. Pour accomplir cette mission, le GEVES s'est vu confier la tâche d'améliorer les techniques employées pour les essais. La convention constitutive dit plus précisément que le GEVES « a pour objet d'améliorer l'efficacité des méthodes de distinction des génotypes, de conservation des ressources génétiques, d'identification des variétés, d'épreuve des qualités agronomiques des variétés, de contrôle de l'état physiologique et sanitaire des semences, afin d'asseoir sur des bases scientifiques sûres les analyses de semences et les examens techniques préalables à l'inscription au catalogue de nouvelles variétés et à la délivrance d'obtentions végétales ». Il s'agit là de la clé des méthodes et des critères utilisés pour l'inscription au Catalogue.

370. Il est aussi indiqué dans l'objet de l'arrêté de 1989 que le GEVES est chargé de mettre en œuvre « les méthodologies les plus performantes qu'il aura mises au point et fait agréer au niveau international »[710].

L'élaboration des méthodes techniques pour les essais influence la politique agricole semencière, mais aussi les choix économiques des entreprises. Aucune norme technique n'est neutre. Elle favorise une méthodologie plutôt qu'une autre, une forme de sélection plutôt qu'une autre. Par exemple, les méthodologies utilisées aujourd'hui pour évaluer des variétés reposent encore sur l'emploi d'intrants chimiques. Ce choix de méthodologie pénalise toute la sélection en faveur de variétés moins gourmandes en intrants et dont les performances ne

---

Le Conseil d'administration du GEVES est composé de six personnalités attachées à la direction générale de l'INRA, du directeur des politiques économique et internationale, du chef du bureau des semences du ministère de l'Agriculture, ainsi que du président et du directeur général du GNIS.

[707] Arrêté du 28 février 1990 portant désignation du groupement d'intérêt public "Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences (GEVES), pour la conduite de l'expérimentation des variétés en vue de leur inscription au Catalogue des espèces et variétés des plantes cultivées ou de la délivrance d'un certificat d'obtention végétale. Ce rôle inclut non seulement les essais pour l'inscription de variétés, mais aussi les essais nécessaires pour le contrôle de la production et de la commercialisation de semences.

[708] Art. 2, *Ibid.*

[709] Art. 3, *Ibid.*

[710] Arrêté du 11 mai 1989 approuvant la création du groupement d'intérêt public dénommé Groupe d'études et de contrôle d'intérêt public dénommé Groupe d'études et de contrôle des variétés et des semences (G.E.V.E.S.), JORF du 23 mai 1989, p. 6462.

répondent pas à ces méthodologies. C'est donc au GEVES d'élaborer des nouvelles méthodologies mieux adaptées à une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Tant qu'il ne propose pas de nouvelles méthodologies et ne définit pas l'efficacité des essais en ce sens, la sélection de variétés pour l'agriculture biologique ou l'agriculture raisonnée, moins intensive, se trouvera délaissée par les entreprises qui n'ont aucun intérêt à faire de la sélection de variétés dont l'inscription sera refusée. La présence des employés du GEVES au sein du CTPS leur donne aussi une part d'initiative pour faire évoluer les normes techniques adoptées par les sections et le comité plénier. Mais ce rôle d'aiguilleur semble faire défaut en raison de la dépendance matérielle et financière du GEVES vis-à-vis de l'organisation financière actuelle de la filière semence, qui estime ne pas pouvoir financer l'élaboration de nouveaux protocoles, notamment pour les variétés adaptées à l'agriculture biologique[711]. Cette dépendance limiterait sa capacité à mettre en cause le fonctionnement de la filière pour la faire évoluer.

b) Des moyens dépendants des professionnels du circuit long professionnel

371. En ce qui concerne ses moyens matériels, le GEVES dispose de deux pôles techniques : la Station Nationale d'Essais des Semences (SNES)[712] et le Secteur d'Etude des Variétés (SEV)[713]. Mais avec l'accroissement du nombre d'essais à effectuer, les moyens propres du GEVES ne suffisent plus à accomplir sa mission. Notamment en ce qui concerne les essais VAT, le SEV repose sur un réseau de champs d'essais et de laboratoires composé des champs de l'INRA et de nombreux obtenteurs privés, et plus généralement des semenciers en France. Ces derniers peuvent se porter volontaires en échange d'une rémunération pour effectuer des essais qui seront déterminés en fonction de leurs compétences. Une telle participation présente un net avantage pour l'entreprise, celui de voir évoluer les différentes variétés, y compris celles des concurrents, et de participer aux essais, donc d'être toujours à la pointe de ce qui se fait, mais aussi de posséder des informations supplémentaires sur la variété qui sera la variété phare du lendemain. Pour cette raison, il est nécessaire de relativiser l'idée

[711] Entretien personnel GEVES, novembre 2006.

[712] Située à Angers, chargée des essais et des analyses en laboratoire. Le SNES, initialement créé en 1884, a entre autres pour mission d'analyser les échantillons de semences issus des lots destinés au commerce national et international sur la base de divers critères (qualité physique, faculté germinative, recherche de pathogènes), ceci pour le compte d'organismes officiels de contrôle français ou étrangers (SOC, DGCCRF), et de contrôler les laboratoires d'analyses de semences. Source : www.geves.fr

[713] Il comprend onze stations expérimentales en France (dont quatre sont autonomes et sept sont hébergées dans des stations INRA), chargées des essais au champ .

que le système d'inscription au Catalogue est public : il est sous un contrôle public, mais repose sur des professionnels privés.

372. En ce qui concerne ses moyens financiers, le GEVES dépend du circuit long professionnel pour ses recettes[714], car son revenu provient des droits d'inscription au Catalogue officiel des 1500 variétés qu'il étudie chaque année[715], ainsi que des essais effectués dans le cadre des demandes de certificat d'obtention végétale. Les analyses de semences faites pour le contrôle et la certification des semences lui assurent aussi un revenu. Le GEVES perçoit également une subvention annuelle du ministère de l'Agriculture ainsi que des subventions diverses, généralement pour une durée de trois ans, au titre de sa participation à des programmes de recherche. La semence de ferme et la production de semences de variétés du domaine public à la ferme, ne lui procurent aucun revenu. Il est donc logique que le GEVES déploie ses efforts pour la sélection et l'inscription de variétés protégées qui répondent à une logique circuit long professionnel. Ceci n'est pas une remise en question de la qualité du travail du GEVES, qui est un exemple international. Il s'agit seulement de souligner que le GEVES s'inscrit dans une logique de circuit long professionnel et ne fait pas partie des acteurs qui puissent la remettre en question, de même pour le Bureau des Semences et le CTPS. A ce trio, s'ajoute le GNIS, l'acteur institutionnel qui s'inscrit le plus ardemment dans la logique du circuit long et qu'inquiète toute évolution de la réglementation dans une direction qui ne répond pas aux intérêts des acteurs de ce circuit.

2°) Le Groupement interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS)

[714] Environ 10 millions d'euros selon www.geves.fr.
[715] Chiffre approximatif donné au cours d'un entretien au GEVES en mai 2006.

Le GNIS est une interprofession regroupant différentes professions intéressées par un même objet, la semence[716]. Il est cependant très particulier car il est à la fois une interprofession obligatoire représentant tous les membres des professions de la filière et un groupe d'influence ou « lobby » défendant les intérêts des « semenciers » investis dans le circuit long professionnel[717]. Cette ambivalence se retrouve aussi bien dans sa nature juridique (a) que dans ses missions (b) et elle est entretenue par un mode de financement atypique (c).

a) Le statut atypique du GNIS

373. Le GNIS a été créé par la loi n°4194 du 11 octobre 1941[718] et maintenu par le décret du 18 mai 1962 encore en vigueur aujourd'hui[719]. Son statut est empreint du dirigisme monopolistique et opaque du corporatisme d'Etat du régime de Vichy (i) et surtout d'une incertitude : le GNIS est-il une personne publique ou une personne privée ? (ii)

(i) L'ambiguïté du monopole de la représentation

374. Le GNIS est une interprofession obligatoire imposée par l'Etat, dotée d'une personnalité juridique[720] qui, selon l'alinéa 1er de la loi n°4194, représente les professions désignées. Cette disposition lui confère le monopole de la représentation de la filière semence

---

[716] A titre de rappel, il s'agit des « créateurs, sélectionneurs-multiplicateurs, cultivateurs-multiplicateurs, négociants transformateurs et coopératives dont l'activité porte sur le commerce des semences, graines et plants, et les cultivateurs ». Art. 1, alinéa 1, Loi n°4194 du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants, JORF du 12 octobre 1941, p. 4406, modifiée par la loi du 2 août 1943, p. 2047.

[717] Voir, G. VAN KOTE, "Un sénateur UMP estime que des parlementaires pro-OGM sont "actionnés" par les semenciers", *Le Monde*, 2 avril 2008, p. 8.
Aussi, à la fin de chaque communiqué du GNIS, il est indiqué la mention suivante :
« Le Gnis représente l'ensemble des professionnels de la filière semence, constituée de 64 entreprises de sélection (dont 80% sont des PME), 243 entreprises de production, 20300 agriculteurs-multiplicateurs, 15000 salariés, 24000 points de vente et 32000 variétés ». En ce sens, K. CLAVEL, "Conservation de la biodiversité cultivée : qui fait quoi ?" GNIS, 15 juin 2007. Consulté le 16 juin 2007.

[718] Loi n°4194 du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants, JORF du 12 octobre 1941, p. 4406, modifiée par la loi du 2 août 1943, p. 2047.

[719] Décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif au Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS), JORF du 23 mai 1962, p. 5035.

[720] Point anecdotique aujourd'hui, le décret de 1962 abroge étrangement l'art. de la loi de 1941 qui confère une personnalité civile au GNIS, laissant au seul décret de 1962 la disposition conférant cette personnalité (Art. 3 alinéa 1, *Ibid.*). La question de la compétence du pouvoir réglementaire pour conférer une personnalité civile s'est posée pour le GNIS et d'autres groupements dans les années soixante-dix. Dans le doute, le législateur a adopté la loi n°77-731 du 7 juillet 1977 portant validation de divers décrets instituant des organismes professionnels ou interprofessionnels (Art. 1er, Loi n°77-731 du 7 juillet 1977 portant validation de divers décrets instituant des organismes professionnels ou interprofessionnels, JORF du 8 juillet 1977.) Elle valide le décret de 1962 « en tant que [ses] dispositions portent sur des matières relevant du domaine de la loi » et notamment la possibilité même pour ce décret de créer le GNIS.
Cependant, le GNIS ne peut pas pour autant se constituer partie civile pour des infractions prévues par la loi du 1 août 1905 sur la répression des fraudes. Par exemple, dans une affaire de tromperie en matière de vente de semences non certifiées, Cour de cassation, chambre criminelle, 4 décembre 1989, disponible sur www.legifrance.gouv.fr.

puisque c'est une interprofession obligatoire, les personnes représentées par elle ne peuvent pas ne pas l'être. En cas de désaccord, elles ne disposent pas du levier classique de contestation qui consisterait à ne pas renouveler leur adhésion. Ce monopole de la représentation est contraire à la liberté d'association, liberté devant être respectée aussi bien par les organismes publics que privés[721]. Ce monopole va aussi à l'encontre des dispositions du Code rural relatives à la constitution de groupements et autres interprofessions agricoles. L'article L. 632-1 du Code rural précise que « les groupements [sont] constitués *à leur initiative* par les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole […] et, selon le cas, de la transformation, de la commercialisation et de la distribution peuvent faire l'objet d'une reconnaissance en qualité d'organisations interprofessionnelles par l'autorité administrative […] ». Une organisation professionnelle qui serait en désaccord avec une interprofession serait, en principe, libre de la quitter. Il en va de même des organisations composées d'adhérents qui peuvent refuser de renouveler leur adhésion en cas de désaccord. Dans le cas du GNIS, même si les différentes Sections et le Comité central sont composés de représentants des différentes organisations professionnelles, celles-ci n'en sont pas membres pour autant. Aucune procédure d'adhésion au GNIS n'existe. Les représentants sont simplement nommés par arrêté ministériel sur proposition du GNIS lui laissant le choix des représentants de ses sections. Ni les personnes physiques ou morales de chaque profession représentée, ni les représentants nommés aux commissions n'effectuent une démarche claire d'adhésion ou de refus d'adhésion.

375. Ce point a son importance dans le secteur agricole où l'extension à toute une filière d'accords interprofessionnels est fréquent. Selon l'article L. 632-3 du Code rural, un accord interprofessionnel est conclu dans le cadre de l'organisation interprofessionnelle reconnue et peut être étendu « pour une durée déterminée, en tout ou partie, par l'autorité administrative compétente […] à favoriser [la connaissance de l'offre et la demande […] la qualité des produits, […] l'établissement de normes techniques, *etc.*] ». Pour qu'un accord puisse être étendu à toute une filière, l'adoption de ses dispositions par les professions représentées doit être unanime (art. L. 623-4 C. rur). Pourtant, s'il n'y a aucune procédure d'adhésion des organismes professionnels au GNIS et que le GNIS et le ministère de

[721] La Cour européenne des droits de l'Homme a plusieurs fois affirmé que l'obligation d'adhésion à un organisme est contraire à la liberté d'association de l'art. 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Par exemple, CEDH, 29 avril 1999, *Chassagnou*, AJDA 1999.922 : est contraire à l'art. 11 l'obligation faite à certains propriétaires, par une loi, d'adhérer à des associations communales de chasse agréées. La Cour précise aussi que l'art. 11 s'impose aussi bien aux organismes privés que publics, et ce même si l'organisme est créé par une loi.

l'Agriculture choisissent les représentants, comment ne pas s'interroger sur l'unanimité régulière obtenue pour l'extension de ces accords alors que des divergences existent sur un certain nombre de points (CVO, financement du GNIS) ? La question importe d'autant plus que les représentants des organismes professionnels qui siègent dans les sections s'inscrivent tous dans la logique du circuit long professionnel et sont affiliés à la FNSEA (AGPB[722], CGB[723], AGPM[724], *etc.*). Les organisations minoritaires qui représentent des agriculteurs qui travaillent aussi bien du circuit long que du circuit court, sont absentes (FNAB[725], CNDSF[726], Réseau Semences Paysannes, *etc.*).

376. Obtenir l'unanimité de partenaires choisis pour leur appartenance à une même logique est aisé et le GNIS ne risque pas perdre d'adhérents puisque aucune organisation n'est adhérente. Il détient le monopole de la représentation.

(ii) Une institution de nature juridique indéterminée : entre personne publique et « groupe d'influence »

377. A ce modèle de représentation s'ajoute la question de la nature juridique du GNIS. Tantôt personne publique[727], tantôt personne privée assumant des missions de service[728], tantôt encore « lobby » défenseur des intérêts des semenciers[729], le GNIS profite du flou qui entoure sa nature juridique. Ni la loi de 1941, ni le décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif au GNIS[730] ne précisent sa nature juridique. Les commentateurs de l'époque ne savent pas non plus comment le définir[731].Le Conseil d'Etat, lui-même s'est trouvé confronté à la difficulté de le qualifier pour un rapport de 1972 sur les établissements publics[732]. En raison du concept unique à l'époque d'établissement public, en dehors des personnes publiques

[722] Association générale des producteurs de blé.
[723] Confédération générale des betteraviers.
[724] Association générale des producteurs de maïs.
[725] Fédération Nationale pour l'Agriculture Biologique.
[726] Confédération nationale pour la défense de la semence de ferme.
[727] Dans un communiqué de 1975, le GNIS se présente comme un « organisme para-public ». GNIS, "Une organisation professionnelle originale : le G.N.I.S." Service information du GNIS, 3 juin 1975.
[728] Les missions de service public seront expliquées, v. *infra* n°382. et s.
[729] Les actions du GNIS au Sénat et à l'Assemblée nationale au printemps 2008 lors des débats sur le projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés semble relever d'une démarche de groupe d'influence qui défend les intérêts de ses membres avec conviction et force. Voir, G. VAN KOTE, "Un sénateur UMP estime que des parlementaires pro-OGM sont "actionnés" par les semenciers", *Le Monde*, 2 avril 2008, p. 8.
[730] Décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif au Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS), JORF du 23 mai 1962, p. 5035.
[731] « Le nouveau GNIS (à propos du décret de 1962), établissement interprofessionnel sous le contrôle technique et économique des pouvoirs publics […] ». FÉDÉRATION NATIONALE DES GRAINES DE SEMENCES POTAGÈRES, "Qu'est-ce que le GNIS?" *Bulletin de la FNGSP*, juillet - août - septembre 1962, n° 74.
[732] CONSEIL D'ETAT, *La réforme des établissements publics*, Rapport adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 15 janvier 1971 et remis à M. le Président de la République le 4 mars 1971, La Documentation française, 1972.

territoriales[733], le Conseil d'Etat n'a pas su classer un certain nombre d'organismes qui n'étaient clairement pas des établissements publics, puisqu'ils n'assuraient pas uniquement un service public, mais n'étaient pas pour autant des entreprises ou des associations privées. Ces organismes inclassables sont énumérés dans le rapport à l'annexe C intitulée « Institutions d'intérêt général, autres que des sociétés d'économie mixte, qui ont reçu de lois et décrets un statut spécial sans être qualifiées par ces textes d'établissements publics ». En font partie, la Comédie française, la Banque de France, l'Ordre des médecins, mais aussi les « organismes professionnels créés ou reconnus par des lois ou des décrets tels que le *groupement interprofessionnel des semences, graines et plants* »[734], cité nommément dans le texte.

378. Le GNIS n'est certes pas un établissement public comme l'ONIC par exemple, puisque ses missions dépassent le seul rôle de service public. Pour autant, la question se pose de savoir si le Conseil d'Etat qualifierait le GNIS de personne publique *sui generis,* si la question venait à lui être posée. En effet, la Banque de France, qui fut aussi sur cette même liste « C » de 1972, a depuis été qualifiée de personne publique *sui generis* tout d'abord dans un avis en Assemblée générale du 9 décembre 1999[735], puis dans un arrêt du 22 mars 2000[736]. Bien que la Banque de France ne soit pas une collectivité territoriale ou un établissement public, elle est néanmoins une personne publique à plusieurs titres.

379. Dans le cas du GNIS, un certain nombre d'indices font aussi pencher la balance en faveur de la qualification de personne publique, sans toutefois trancher de manière certaine. En effet, la composition et le fonctionnement du GNIS ne permettent pas de répondre par l'affirmative et peuvent très bien caractériser une personne publique ou privée. Il est composé d'un comité central, de conseils de section[737] et des agents placés sous l'autorité de ses comités et conseils[738] ; tous les membres des conseils de section pour chaque catégorie de semences sont des professionnels, « représentants des catégories intéressées par la sélection, la multiplication, la production, le commerce et l'utilisation des graines de semences et des plants ». Les directeurs et chefs de service du ministère de l'Agriculture,

---

[733] Les groupements d'intérêt public n'existaient pas encore, par exemple.
[734] CONSEIL D'ETAT, *La réforme des établissements publics*, Rapport adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 15 janvier 1971, *op. cit.*, 1972, p. 75.
[735] CE Assemblée générale, avis n°363.834 du 9 décembre 1999, Banque de France. Y. GAUDEMENT, et al., *Les grands avis du Conseil d'Etat*, Dalloz, 2002.
[736] C.E., 22 mars 2000, *Banque de France*, n° 203854 203855 204029, AJDA 2000, p. 466.
[737] Le nombre des sections, leur composition ainsi que les catégories de production relevant de chacune d'elles sont fixés par arrêté du ministre de l'agriculture. La dernière en date fixe 8 sections : Arrêté du 13 mai 2005 relatif aux sections du Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants, JORF n° 118 du 22 mai 2005.
[738] Art. 3 alinéa 2, Décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif au Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS), JORF du 23 mai 1962, p. 5035.

comme le président du CTPS, n'ont qu'une voix consultative et pas obligatoire. Les membres sont nommés pour trois ans par le ministre de l'agriculture sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives[739], ainsi que le président et le vice-président du GNIS sur proposition du comité central. Tous ces détails ne font pas pour autant pencher la balance d'un côté plutôt que de l'autre.

380. Par contre, le GNIS est soumis à la surveillance d'un contrôleur d'Etat de la Cour des comptes et le ministre de l'agriculture peut s'opposer à toute décision de son comité central[740] par le biais de son commissaire du Gouvernement qui le représente et assiste aux séances du comité central et des conseils de section. Ce dernier doit être tenu au courant de l'activité du GNIS et peut recevoir délégation du ministre pour agir au nom de ce dernier[741]. Ce contrôle de l'Etat contribue à renforcer la thèse de la personne publique sans pour autant suffire à la confirmer.

381. L'indice qui paraît le plus décisif est qu'il s'agit d'une interprofession obligatoire. L'analyse de G. ZALMA dans sa thèse en droit va aussi dans ce sens[742]. Pour autant, seul le Conseil d'Etat est en position de clarifier la nature juridique du GNIS à moins que l'Etat décide de se saisir de la question pour moderniser cette interprofession qui endosse aussi bien un rôle de groupe de pression que des missions de service public.

b) L'ambiguïté de la nature des missions du GNIS

382. Le GNIS est une personne atypique et l'ambivalence de ses rôles interroge car il est chargé de missions très étendues allant de la représentation dans des instances officielles au nom de l'Etat jusqu'à celui d'agent des fraudes. Cette ambivalence est encore renforcée par l'ambiguïté de la nature des missions du GNIS dans son rôle de représentation (i), ainsi que

---

[739] Art. 7, *Ibid.*
Chaque conseil doit soumettre à l'approbation du ministre de l'agriculture la nomination d'un président et d'un vice-président choisis parmi des catégories professionnelles autres que celle des agriculteurs-utilisateurs ainsi que la nomination d'un secrétaire de section qui doit appartenir au service central du groupement. Il est à noter que le vice-président de section doit être choisi dans une catégorie professionnelle différente de celle du président.
Il est intéressant de noter qu'une interdiction est posée vis-à-vis des utilisateurs de semences pour qu'ils ne président pas de tels conseils. Ceci marque à quel point le GNIS représente les professionnels avant tout et non les utilisateurs.

[740] Les délibérations du comité central sont soumises pour approbation au ministre de l'agriculture par les soins du commissaire du Gouvernement. Dans les matières où le comité a pouvoir de décision, ces délibérations deviennent exécutoires de plein droit si opposition à cette exécution n'a pas été notifiée au groupement dans le mois de leur réception par le commissaire du Gouvernement. Art. 9, *Ibid.*

[741] Art. 8, *Ibid.*

[742] G. ZALMA, *Les cartes professionnelles délivrées aux nationaux*, Presses universitaires de Lyon, 1978, p. 253 et s.

celui de sa participation à l'élaboration de la norme technique et juridique (ii) qu'il est chargé de mettre en œuvre lui-même (iii) et de faire respecter avec pouvoir de sanctionner (iv).

(i) Une mission de représentation

383. Le GNIS détient le monopole de la représentation des différentes professions de la filière[743] alors qu'en pratique il ne représente que les acteurs du circuit long professionnel. Au sein du GNIS on ne trouve aucun représentant des agriculteurs produisant de la semence de ferme, aucun représentant des distributeurs de semences aux amateurs. En raison de cette situation paradoxale, nous préférons le considérer comme le représentant unique du circuit long professionnel de la filière semence et non comme le représentant de la filière semence dans son ensemble.

384. Pour autant, c'est en qualité de représentant de toute la filière qu'il participe aux nombreuses instances officielles françaises, communautaires et internationales, telles que le CTPS, le CPOV et l'ISF (International Seed Federation). Sa représentation a d'autant plus de poids, notamment au niveau communautaire et international, qu'il a le monopole de la réprésentation de la filière. Ce caractère unique renforce aussi son poids dans le cadre de l'élaboration de la politique économique de la filière et la réglementation.

(ii) Une mission d'élaboration de textes réglementaires et de conseil auprès du Ministère de l'agriculture

385. La mission d'élaboration et de conseil du GNIS en fait un collaborateur historiquement très écouté. Le GNIS « émet, soit de sa propre initiative, soit à la demande des pouvoirs publics, tous avis sur la production et la commercialisation des graines de semence et des plants » [744]. Il élabore les statuts des diverses professions[745] qui fixent les conditions d'accès aux différentes catégories professionnelles homologuées par le Ministère[746]. Il est

[743] L'art. 2 alinéa 1er du décret du 18 mai 1962 indique que l'objet du GNIS est « de représenter les diverses professions et catégories professionnelles intéressées par la sélection, la multiplication, la production, le commerce et l'utilisation des graines de semence et des plants et d'étudier et de proposer toutes mesures tendant à organiser la production et la commercialisation desdites graines de semence et plants ». Art. 2, Décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif au Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS), JORF du 23 mai 1962, p. 5035.
[744] Art. 2, 1°, *Ibid.*
[745] Le GNIS est chargé d'élaborer « un statut définissant les obligations réciproques et les charges des diverses professions, en fixe les modalités d'application et en surveille l'exécution » (art. 2. 3°.a). *Ibid.*
[746] Par exemple, en ce sens, Arrêté du 19 juillet 1976 portant homologation d'un règlement relatif à l'inscription dans une catégorie professionnelle des ressortissants de la section Semences fourragères du groupement national interprofessionnel des semences, JORF du 1er août 1976, p. 4695.

aussi l'enceinte dans laquelle sont élaborées les conventions-types de multiplication de semences négociées entre les établissements-producteurs de semences et les agriculteurs-multiplicateurs qui sont aussi homologuées par le Ministre de l'agriculture. Il se charge, en principe, de l'élaboration des règlements techniques de production, contrôle et de certification et joue un rôle moteur dans l'élaboration, la modification et la mise à jour de ces documents. Au sein du CTPS, il participe à l'élaboration de toutes les décisions et propositions qui s'y font. Ces conseils et ce travail d'élaboration contribuent au fonctionnement du circuit long professionnel puisqu'il œuvre à « [amener un nombre toujours croissant d'exploitants à utiliser les semences et les plants français certifiés »[747].

(iii) Une mission de contrôle et de certification de la production

386. Le GNIS assure une mission de service public dans le contrôle et la certification de la production par l'intermédiaire de son bras technique : le Service Officiel de Contrôle et de Certification (SOC) [748]. Alors que cette délégation spécifique au SOC n'a curieusement été officialisée qu'en septembre 2007, ce dernier assume cette mission depuis les années 1960[749] et constitue le plus considérable de ses rôles.

387. Selon le GNIS, le SOC utilise 75% de son budget et dispose de 72 agents dont 48 ingénieurs et techniciens permanents et s'appuie sur 45 experts saisonniers. A cela s'ajoutent les 1250 techniciens d'entreprises privées agréés pour la notation des cultures et les 250 agents responsables des opérations de certification en usine[750]. Chaque année, ces contrôles effectués par les agents du SOC et surtout par les agents des entreprises privées sur leurs propres productions concernent 256 entreprises, 330 000 hectares de multiplication de

---

Un tel rôle permet d'imposer des normes techniques, tels qu'un certain équipement obligatoire, pour être admis comme producteur de semences, équipement que des petits producteurs, nouveaux, plus artisanaux auront des difficultés à financer. Il est rapporté que certains très petits producteurs se sont vu refuser l'admission en tant que producteur en raison d'un nombre insuffisant d'hectares.

[747] Un communiqué de presse de 1975 l'atteste : « l'Interprofession se préoccupe d'accroître, à l'étranger comme en France, les débouchés de la production française de semences et de plants. Il s'agit, bien entendu […] d'amener un nombre toujours croissant d'exploitants à utiliser les semences et les plants français certifiés ». GNIS, "Une organisation professionnelle originale : le G.N.I.S." Service information du GNIS, 3 juin 1975.

[748] Le décret de 1962 précise que le GNIS « participe à l'exécution des décisions du ministre de l'agriculture concernant cette production et cette commercialisation » (art. 2, 1°) et « assure l'exécution des décisions prises en matière de contrôle par le ministre de l'agriculture, notamment en ce qui concerne la certification variétale et sanitaire » (art. 2.3°.d). Décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif au Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS), JORF du 23 mai 1962, p. 5035.

[749] Arrêté du 7 septembre 2007 désignant l'autorité chargée du contrôle et de la certification des semences et plants, JORF du 22 septembre 2007.

[750] C. SABER, "La certification des semences en France : un contrôle rigoureux mené par le SOC", 8 mars 2001.

semences et plants, 3.990 variétés multipliées sur 47 000 contrats et 128.400 lots de semences et plants[751].

388. Pour exécuter cette mission, l'une des rares dispositions de la loi n°4194 du 11 octobre 1941 n'ayant pas été abrogée permet toujours au GNIS de proposer au ministre de l'Agriculture, en cas d'infraction aux décisions ou aux règlements du comité central du GNIS, l'une des sanctions suivantes[752] :

- confiscation au profit de l'Etat des produits ou denrées faisant l'objet de l'infraction ;
- amende administrative au plus égale à dix fois la valeur desdits produits ;
- fermeture provisoire de l'établissement ou, en cas de récidive, fermeture définitive.

Ce pouvoir de proposition de sanctions administratives à l'encontre de toute infraction aux décisions et règlements du GNIS interroge puisque le GNIS est aussi un lobby, défenseur des intérêts des semenciers. A cela s'ajoutent le rôle d'agent de répression des fraudes et les pouvoirs de police y afférant.

[751] *Ibid*.
[752] Art. 6 modifié, Loi n°4194 du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants, JORF du 12 octobre 1941, p. 4406, modifiée par la loi du 2 août 1943, p. 2047.

(iv) Une mission d'agent de la répression des fraudes

389. Depuis 1994, des agents du GNIS disposent de prérogatives de puissance publique pour rechercher et constater les infractions au livre II du code de la consommation, en application de l'article L. 215-1 (8°) dans l'accomplissement de leurs missions[753]. En effet, l'arrêté du 29 décembre 1994, modifié[754] tous les ans, agrée des agents du GNIS et de la Direction Générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en application de l'article L.215-1 (8°) du code de la consommation[755] pour constater les infractions au Code de la consommation, telles que la vente de variétés non inscrites au Catalogue.

390. Ces dispositions du Code de la consommation, *a priori* des dispositions de droit pénal dans l'esprit du législateur, s'apparentent à une police administrative. F. FERAL dira, en général des contrôles de police effectués en vertu de la loi du 1er août 1905, qu'une « instrumentalisation du droit des fraudes au service d'une administration de contrôle économique » s'est effectué[756]. Dans le cas du GNIS, il opère des contrôles chez des agriculteurs et les entreprises du secteur sur dénonciation ou de sa propre initiative. F. FERAL écrira à ce propos, que depuis la loi du 1er août 1905, « il apparaît une sorte de confiscation des poursuites par l'administration agricole au détriment des compétences des procureurs »[757]. Dans le cas du GNIS, nous parlerons d'une confiscation de l'opportunité des poursuites par l'interprofession, un groupe d'influence par ailleurs. Le grand danger qui existe déjà est que ses agents semblent être plus pointilleux auprès des acteurs qui ne s'inscrivent pas dans la logique du circuit long professionnel ou qui n'y sont pas bien représentés[758].

---

[753] Par exemple, en ce sens, arrêté du 5 janvier 2006 commissionnant en 2006 les agents du Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS) en application de l'article L. 215-1 (8°) du code de la consommation, JORF n° 27 du 1 février 2006, p. 1675.

[754] Arrêté du 29 décembre 1994 agréant les agents du Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants pour rechercher et constater les infractions aux articles L. 213-1 et suivants du code de la consommation, JORF n° 6 du 7 janvier 1995, p. 343.

[755] Tous les ans, un arrêté est adopté pour commissionner les agents chargés de rechercher et de constater les infractions au livre II du code de la consommation, en application de l'art. L. 215-1 (8°) dans l'accomplissement de leurs missions. Par exemple, en ce sens, arrêté du 5 janvier 2006 commissionnant en 2006 les agents du GNIS en application de l'art. L. 215-1 (8°) du code de la consommation, JORF n° 27 du 1 février 2006.

[756] F. FÉRAL, "Cent ans d'action publique, du service de l'économie agrarienne à la protection des consommateurs", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 108.

[757] *Ibid*.

[758] La question se pose de savoir si ce n'est pas une coïncidence si, depuis l'habilitation d'agents du GNIS, le nombre des contrôles de petits agriculteurs biologiques et de petits semenciers qui approvisionnaient le marché des amateurs font l'objet de contrôles. Auparavant, l'Etat ne se serait pas intéressé pas à eux et ne se préoccupait que de fraudes au sein du CLP.

391. Depuis longtemps, l'ambiguïté de la nature juridique et l'ambivalence des rôles du GNIS auraient dû nécessiter une réforme afin de clarifier sa situation. Pourtant, cela n'a jamais été le cas depuis 1962, car cette situation conforte un financement opaque qui profite au GNIS.

c) Le financement obligatoire du GNIS

392. Depuis les années 1960, le GNIS bénéficie de prélèvements obligatoires qui lui assurent un revenu constant et croissant[759]. Ces prélèvements obligatoires sont autorisés par le Ministre de l'agriculture et le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

393. Il s'agissait de taxes parafiscales jusqu'en 2004 ; désormais, il s'agit d'une cotisation interprofessionnelle volontaire obligatoire (CVO) que nous appellerons la CVO GNIS. Elle a été définie pour la première fois dans un accord interprofessionnel signé le 29 octobre 2003 par 50 organisations professionnelles signataires[760] sur le fondement de l'article L. 632-6 du Code rural[761]. Cet article permet de financer aussi bien des organismes interprofessionnels reconnus par l'Etat (art. L. 632-3 C. rur.)[762] que des organismes créés par lui (art. L. 632-9 C. rur.). Ces accords n'engagent que leurs signataires jusqu'à ce qu'ils aient été étendus à toute la filière[763]. C'est le cas de la CVO GNIS, rendue obligatoire par arrêté interministériel du 12 juillet 2004[764].

394. Pour le GNIS, le travail de mise en œuvre de la réglementation pour le compte de l'Etat justifie la CVO, mais seulement pour le financement de ces actions-là. C'est

---

[759] Il obtient l'augmentation régulière des taux de prélèvements.

[760] Le nombre ne doit surtout pas impressionner, puisqu'il ne s'agit que d'organisations professionnelles qui s'inscrivent dans la logique CLP et choisies par le GNIS comme il a été expliqué précédemment. *Cf. supra* n°374. s.

[761] En vertu de l'art. 632-6 du Code rural, ces organisations « sont habilitées à prélever, sur tous les membres des professions les constituant, des cotisations résultant des accords étendus ».

[762] La Cour des comptes qualifiera cette contribution dans le cadre du financement de deux fonds d'intervention de la filière française des oléo-protéagineux de « dispositif d'intervention à la légalité douteuse ». COUR DES COMPTES, *L'utilisation de « cotisations volontaires obligatoires » prélevées sur les producteurs d'oléo-protéagineux*, Rapport public annuel de la Cour des comptes, 1er février 2003, p. 582.

[763] Comme le note le rapport annuel de la Cour des comptes de 2006, un accord rendu obligatoire, vaut « pour tous les acteurs de la filière, fussent-ils non adhérents d'une organisation professionnelle membre de l'interprofession, s'ils sont conformes à des objectifs dont la loi dresse la liste ». COUR DES COMPTES, "Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles", in *Le Rapport de la Cour des comptes 2006*, http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2006/3-cotisations-interprofessions-agricoles.pdf, 2007.
La liste prévue à l'art. L. 632-3 du Code rural faisant l'objet de 11 points incluant aussi bien « la connaissance de l'offre et la demande » ou « la qualité des produits » ou encore « l'établissement de normes techniques, de programmes de recherche appliquée », il est assez aisé pour une interprofession de justifier une CVO.

[764] Arrêté du 12 juillet 2004 portant extension d'un accord interprofessionnel relatif au financement des actions conduites par le Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants pour les campagnes 2003-2004, 2004-2005 et 2005-2006, JORF n° 170 du 24 juillet 2004 p. 13294.

pourquoi le manque de contrôle par l'Etat des CVO pose un sérieux problème relevé à deux reprises par la Cour des comptes[765].

395. En effet, la Cour rappelle que, même si l'article L.632-6 précise que ces cotisations, « nonobstant leur caractère obligatoire, demeurent des créances de droit privé », les CVO sont bien des ressources autorisées par l'Etat français. Pour cette raison, la Cour dit que l'Etat doit en assurer le contrôle[766] et critique l'absence de ce contrôle. La Cour estime même que cette absence « apparaît d'autant plus dommageable que […] le Parlement n'est jamais informé, et […] les assujettis eux-mêmes ne sont pas toujours conscients, puisque les bilans et les résultats des fonds ne sont pas publics et ne font l'objet que de synthèses globales examinées tous les trois ans au sein des interprofessions »[767]. L'affaire en référence ici ne concernait pas le GNIS, mais les mêmes critiques peuvent être portées à son sujet : ni le Parlement, ni la Commission européenne[768] ne sont informés ; les assujettis n'ont aucun moyen de contrôle et aucun bilan public ne relate les recettes et les dépenses effectuées avec

---

[765] COUR DES COMPTES, *L'utilisation de « cotisations volontaires obligatoires » prélevées sur les producteurs d'oléo-protéagineux*, Rapport public annuel de la Cour des comptes, 1er février 2003, p. 582. et COUR DES COMPTES, "Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles", in *Le Rapport de la Cour des comptes 2006*, http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2006/3-cotisations-interprofessions-agricoles.pdf, 2007.

[766] « cette formulation précise uniquement que les [cotisations] sont recouvrées selon les procédures de droit privé, *ce qui ne modifie pas leur nature de ressources autorisées par l'Etat* ». COUR DES COMPTES, "Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles", in *Le Rapport de la Cour des comptes 2006*, http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2006/3-cotisations-interprofessions-agricoles.pdf, 2007, p. 68.

[767] COUR DES COMPTES, L'utilisation de « cotisations volontaires obligatoires » prélevées sur les producteurs d'oléo-protéagineux, Rapport public annuel de la Cour des comptes, 1er février 2003, p. 588.

[768] A propos de la notification éventuelle, la Cour des comptes a constaté les deux analyses contradictoires du Conseil d'Etat et de la Commission européenne. Le Conseil d'Etat dans deux décisions, du 10 août 2005 et du 21 juin 2006 (C.E., 21 juin 2006, *Confédération Paysanne*, n° 271450, publié aux tables du Recueil Lebon., "Étendue de la notification à la Commission européenne des aides accordées en contrepartie de cotisations interprofessionnelles", *Droit rural*, novembre 2006, n° 347, comm. 366.), a en effet jugé que ces cotisations « ne constituent pas des aides d'Etat et ne doivent donc pas être notifiées ». Pour justifier cette position, le Conseil d'Etat se fonde sur un arrêt de la CJCE qui, selon le Conseil d'état, juge que « les aides accordées en contrepartie des cotisations interprofessionnelles ne peuvent être regardées comme accordées par l'Etat, ou au moyen de ressources d'Etat au sens des stipulations de l'art. 87 du traité instituant la Communauté européenne telles qu'interprétées par la Cour de justice des Communautés européennes notamment dans l'arrêt du 15 juillet 2004 » (CJCE, 15 juillet 2004, *Pearle BV*, Affaire C-345/02.) Or l'arrêt en question dit autre chose. Il dit :
« des règlements adoptés par un organisme professionnel de droit public aux fins du financement d'une campagne publicitaire organisée en faveur de ses membres et décidée par eux, au moyen de ressources prélevées auprès desdits membres et affectées obligatoirement au financement de ladite campagne, ne constituent pas une partie intégrante d'une mesure d'aide au sens de ces dispositions et n'avaient pas à être notifiés préalablement à la Commission dès lors qu'il est établi que ce financement a été réalisé au moyen de ressources *dont cet organisme professionnel de droit public n'a eu, à aucun moment, le pouvoir de disposer librement* »[768].
Dans l'affaire portée devant lui, le Conseil d'Etat ne détermine pas si le bénéficiaire de la cotisation a le pouvoir d'en disposer autrement.
La Commission européenne estime aussi « que les cotisations, « ayant nécessité un acte d'autorité publique pour produire tous leurs effets », sont des ressources publiques qui doivent lui être notifiées, ce qui n'est généralement pas le cas aujourd'hui ». COUR DES COMPTES, "Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles", in *Le Rapport de la Cour des comptes 2006*, http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2006/3-cotisations-interprofessions-agricoles.pdf, 2007, p. 65.

ces cotisations. A l'absence de notification au Parlement et à la Commission, s'ajoute l'absence de contrôle de la part des personnes qui sont assujetties à ce prélèvement. Aucun arrêté ne publie les montants des CVO en détail au JORF. Seul l'accord est homologué par arrêté. Pour pouvoir le consulter il faut s'adresser au GNIS ou au Ministère. Mais il est impossible de connaître par écrit le montant des recettes obtenues de la CVO GNIS récoltée chaque année. Pour la campagne 2006-2007, le montant indiqué oralement par le Directeur des Relations extérieures du GNIS est de 20 millions d'euros, sur un budget total de 27 millions d'euros[769] : un budget conséquent pour une interprofession qui dépend d'un prélèvement obligatoire et qui ne publie pas ses comptes.

396. En théorie, la Cour des comptes explique que la « représentativité des organisations membres de l'interprofession » « permet d'assurer que l'extension ne relève pas de l'abus de pouvoir »[770]. Or, comme nous l'avons vu plus haut, la représentativité au sein du GNIS soulève la sérieuse question de la bonne gouvernance. Le GNIS ne peut ni perdre ni accueillir d'adhérents en cas de désaccord ou d'accord. A ce problème, s'ajoute celui de l'accès des « membres » du GNIS aux comptes. Le GNIS dit transmettre son budget aux organisations professionnelles qui le composent, mais il ne les communique jamais aux différents membres des professions qu'il est supposé représenter[771]. Selon lui, ces derniers doivent d'adresser à chacune de ses organisations pour obtenir une copie des comptes, ce qui présume de leur adhésion à l'une d'entre elles, ce qui n'est pas toujours le cas, notamment pour ceux qui sont adhérents des organisations minoritaires telles que la Confédération paysanne, la Coordination rurale ou le MODEF. C'est d'autant plus vrai pour toutes les personnes qui ne s'inscrivent pas dans la logique du circuit long. Sans accès aux comptes, elles doivent tout de même s'acquitter de la CVO GNIS.

397. Le budget du GNIS dépendant majoritairement de cette CVO obligatoire, les comptes devraient être publics et transparents pour qu'il y ait effectivement un contrôle de tous ces acteurs économiques, comme le souhaite la Cour des comptes. Ce contrôle est d'autant plus nécessaire que le GNIS défend, par ailleurs, la logique de circuit long professionnel et emploie cet argent pour défendre ce modèle économique unique. La Cour des

---

[769] Le budget est adopté par décision du Comité central du GNIS. Mais nous n'avons pas pu en obtenir une copie.

[770] COUR DES COMPTES, "Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles", in *Le Rapport de la Cour des comptes 2006*, http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2006/3-cotisations-interprofessions-agricoles.pdf, 2007.

[771] Entretien personnel au GNIS le 10 juillet 2007.

comptes estimera même que l'emploi des CVO, en général, « est parfois discutable »[772]. De plus, les montants prélevés[773] sont conséquents et jusqu'en 2006, le contrôle de l'Etat ne s'est fait que pour « une petite moitié des soixante interprofessions existantes »[774]. C'est ainsi que la Cour des comptes estime dans sa conclusion que « le rôle de l'Etat ne peut se limiter à rendre obligatoire le financement des actions conduites par les interprofessions ». Néanmoins, la Cour de cassation a imposé un contrôle de légalité[775]. Ceci est d'autant plus vrai lorsque les missions de l'interprofession sont imprégnées d'ambiguïté.

398. L'influence du GNIS dans l'organisation de la filière, son rôle historique et décisif dans la mise en œuvre de la réglementation et la constatation des infractions lui donnent une place centrale pour les entreprises les mieux représentées en son sein car il défend leurs intérêts avec énergie, comme l'ont constaté députés et sénateurs lors du débat sur le projet de loi OGM au printemps 2007. L'ambiguïté des missions du GNIS révèle sa contradiction : il doit représenter des intérêts privés tout en assurant des missions déléguées par l'Etat. Les contradictions inhérentes à ses missions de service public le conduisent à agir ou à s'abstenir pour satisfaire ses intérêts privés et l'intérêt corporatiste qu'il défend[776].

Conclusion Chapitre 1

---

[772] COUR DES COMPTES, "Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles", in *Le Rapport de la Cour des comptes 2006*, http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2006/3-cotisations-interprofessions-agricoles.pdf, 2007, p. 67.

[773] C'est d'autant plus nécessaire, que la Cour des comptes reproche à différentes organisations agricoles de se constituer des réserves financières abondantes Dans l'affaire de l'utilisation de « cotisations volontaires obligatoires » prélevées sur les producteurs d'oléo-protéagineux, il faut savoir que la Cour des comptes souligne que le prélèvement en question est de 19,2 M€ de cotisations, alors que le fonds ne dépense que 4,9 million d'euros pour les exercices 1995 et 1996. En 2001, l'actif du fonds du FEDOP « témoignait ainsi d'une trésorerie surabondante et cependant croissante » de 227,10 millions d'euros€! COUR DES COMPTES, *L'utilisation de « cotisations volontaires obligatoires » prélevées sur les producteurs d'oléo-protéagineux*, Rapport public annuel de la Cour des comptes, 1er février 2003, p. 85. Un tel montant exorbitant souligne l'importance de l'absence d'un contrôle sérieux de l'Etat.

[774] Dans l'affaire relatif à la CVO des d'oléo-protéagineux, la Cour des Comptes dit que « depuis l'origine, les fonds FEDOP et FASO, mais aussi les interprofessions UNIP et ONIDOL, sont dispensés du contrôle économique et financier de l'Etat ». *Ibid* p. 586.

[775] La Cour de cassation, dans une affaire concernant la CVO de la filière porc, considère que prive : « sa décision de base légale, la Cour d'appel n'a pas recherché, comme elle y était invitée, si la contribution volontaire obligatoire ne servait pas à financer, en tout ou en partie, des activités illégales conduisant à adopter des mesures qui, soit échapperaient au domaine de compétence des Etats membres, soit relèveraient bien de la compétence de ces derniers, mais seraient de nature à déroger ou à porter atteinte au fonctionnement de l'organisation commune des marchés. Comm., 4 décembre 2007, *Cooperl c. INAPORC*, n°H 05-17.943.

[776] Cette logique est sous-entendue aussi bien par un représentant du GNIS que par des petits producteurs de semences potagères. En effet, *Limagrain* détient une majorité des parts de marché des semences potagères en France, et le nombre de contrôles de la DGCCRF auprès des tout petits producteurs de semences potagères semble disproportionné à la gravité des faits qui leur sont reprochés. Il est donc envisageable que de nombreux contrôles soient faits à la demande d'un acteur privé important de la filière pour éviter l'éclosion de la concurrence.

399. La collaboration entre l'Etat et l'interprofession relève de pratiques courantes dans le domaine de l'agriculture. Cependant, le poids de la représentation du circuit long professionnel évince toute autre conception. La très forte présence de l'interprofession, financièrement aisée et bénéficiant de prérogatives allant de l'élaboration de la norme au pouvoir de constater une infraction à cette norme, tranche avec le rôle du ministère de l'Agriculture qui dépend du CTPS, du GEVES et du GNIS pour exécuter une bonne partie de ses tâches. Il en ressort le sentiment d'un déséquilibre entre les intérêts privés et l'intérêt général au détriment de ce dernier.

L'organisation de la filière autour d'instances uniques est un choix qui caractérise généralement l'agriculture française. L'intérêt pour l'Etat est de n'avoir à traiter qu'avec une voix censée représenter les différents et, au départ, très nombreux acteurs d'une filière. Mais au cours des décennies le nombre des acteurs diminue et certains acteurs sont mieux représentés que d'autres, en même temps que le sont certains intérêts et une vision unique de l'agriculture.

Une organisation unitaire peut fonctionner dès lors que les divers intérêts et acteurs sont équitablement représentés, la difficulté étant d'assurer que la représentation des acteurs et intérêts soit équitable. Pour cela, il faut des mécanismes de contrôle et une autorité de l'Etat qui garantissent le respect de l'intérêt général face aux intérêts commerciaux croissants de la filière. Cependant, comme nous venons de le voir, le contrôle de l'Etat n'est pas garanti et c'est plutôt une forme d'automaticité de l'homologation qui s'est installée. Qui plus est, les financements du GNIS, du CTPS et du GEVES reposent sur cette organisation obligatoire de la filière. Reste à savoir s'il est même possible de remettre en question l'opportunité d'une telle organisation. Certes, certains acteurs individuels la contestent en public ou en privé et cherchent quel degré de réglementation est nécessaire pour assurer le fonctionnement optimal de la filière, dans un débat où certains préconisent une libéralisation de l'organisation de la filière, non une déréglementation, et par libéralisation de l'organisation entendent une rupture avec la logique d'une organisation obligatoire, notamment en ce qui concerne le GNIS.

Les problèmes posés dans le circuit long professionnel ont amorcé la recherche d'une solution réglementaire. Au cours du 20e siècle, l'organisation corporatiste de la filière semence a su défendre avec brio son intérêt. Pour y parvenir, elle a su participer étroitement à l'élaboration de la réglementation, la faire appliquer et l'employer de façon à imposer un choix de modèle économique. Cela a été d'autant plus facile que les modèles économiques

parallèles ne font l'objet d'aucune organisation structurée et efficace pour défendre leurs intérêts disparates et fragmentaires.

Chapitre 2. Les raisons de la prédominance d'un modèle économique unique

400. L'évolution historique de la réglementation et de l'organisation institutionnelle de la filière semence permettent de comprendre pourquoi elle s'est organisée autour d'un modèle économique unique. Pourtant, elles n'expliquent pas à elles seules les raisons de sa prédominance ou les mécanismes qui l'ont favorisée. Dans un premier temps, sa prédominance résulte de l'adhésion très large de l'Etat à l'intérêt corporatiste, intérêt formulé par les professionnels et par les acteurs institutionnels au sein des deux enceintes qu'il a lui-même créées : le CTPS et le GNIS (Section 1). Cette adhésion a conduit dans un deuxième temps, à l'élaboration de mécanismes juridiques qui confortent cet intérêt en ouvrant la voie à une réglementation inintelligible pouvant être instrumentalisée (Section 2).

Section 1. L'adhésion de l'Etat français à l'intérêt corporatiste du circuit long professionnel

401. En France, l'intérêt général est au cœur de la pensée politique et juridique[777]. Il détermine et fonde la légitimité de l'action publique y compris dans le domaine économique, permettant de justifier aussi bien la non-intervention de l'Etat dans l'économie que son intervention. Au nom de l'intérêt général il est possible de limiter l'exercice de certains droits et libertés individuelles dont la liberté d'entreprendre, et certains principes fondamentaux, dont celui de sécurité juridique. C'est une forme de conciliation entre ces impératifs qui est recherchée.

402. Cette conciliation ne doit pas être confondue avec celle effectuée par un « intérêt corporatiste » qui est un compromis de certains intérêts privés et de groupes et ne peut à lui seul justifier la restriction de libertés. Tandis que l'Etat justifie son action au nom de l'intérêt général, les institutions corporatistes défendent elles un intérêt corporatiste, telles que le GNIS et le CTPS constitués par des représentants d'intérêts privés et de groupes.

403. Pour autant, l'amalgame entre intérêt général et intérêt corporatiste peut se produire pour deux raisons connexes. La première est que les pouvoirs publics peuvent perdre

[777] CONSEIL D'ETAT, *Rapport public : L'intérêt général*, La Documentation française, 1999.

de vue que les institutions corporatistes sur lesquelles ils s'appuient ne représentent pas tous les intérêts privés et ne visent pas tant à satisfaire l'intérêt de la société, que le leur. La seconde est que les institutions corporatistes peuvent être convaincues d'incarner l'intérêt général, puisque créées par l'Etat et investies par lui de missions de service public.

404. Ce double amalgame conduit à une adhésion des pouvoirs publics à l'intérêt corporatiste d'autant qu'à certaines époques l'intérêt général et l'intérêt corporatiste se confondent[778]. Ce fut notamment le cas dans les années 1960 lorsque la politique des pouvoirs publics de modernisation agricole s'appuyait sur une logique de circuit long professionnel (CLP) et toutes deux ont permis à la France de garantir sa sécurité alimentaire. Pour autant, cet amalgame peut produire des effets néfastes lorsque les pouvoirs publics se fient à cet intérêt corporatiste bien représenté et organisé aux dépens d'« intérêts négligés », qui, bien que mal identifiés et organisés, sont eux aussi des composants de l'intérêt général. C'est notamment le cas de la prise en compte de questions environnementales et de santé humaine qui, parce qu'elles sont mal identifiées et mal défendues, tardent à être prises en compte par la politique publique. Il pourrait être défendu qu'elle est même freinée par l'intérêt corporatiste au nom d'intérêts économiques considérés comme incompatibles avec les intérêts négligés.

Si l'intérêt général évolue avec la société dont il tire son essence, son évolution est faussée lorsque les pouvoirs publics se concentrent sur un intérêt corporatiste bien représenté et défendu (§1) et ne prête plus attention aux intérêts négligés (§2).

§1. La représentation et la défense de l'intérêt corporatiste

405. Le CTPS et le GNIS sont conçus et organisés pour représenter et défendre un intérêt qui se veut collectif et représentatif des acteurs qui composent ces instances. C'est le fruit d'un compromis des intérêts privés les mieux représentés dans les instances officielles (A), compromis qui nourrit très sensiblement la conception des pouvoirs publics de l'intérêt général qu'elles doivent servir (B).

[778] Pour de nombreux défenseurs du corporatisme, il y a l'« idée d'une convergence naturelle entre l'intérêt général de la nation et les intérêts particuliers des divers groupes professionnels ». C. RUMILLAT, "L'idée de professionnaliste aux origines du corporatisme républicain", in *L'Etat et les corporatismes*, D. COALS, PUF, 1988, p. 47.

A. L'intérêt corporatiste fruit d'un compromis entre les intérêts privés les mieux représentés

406. Selon les pans de la réglementation des semences, ils sont le fruit d'une demande des sélectionneurs, des producteurs ou des industriels[779], bien que le GNIS fasse aujourd'hui valoir que cette réglementation est en réponse aux demandes des utilisateurs[780]. Elaborée à la demande d'un groupe, une réglementation peut tantôt servir tantôt desservir l'intérêt général, mais aussi l'intérêt d'autres groupes ou personnes. Ainsi, une réglementation technique peut au nom de la « qualité » viser à rendre l'accès à une profession plus difficile à de nouveaux acteurs et à évincer les acteurs les moins bien représentés[781].

407. Pour éviter les écueils d'une réglementation dirigiste élaborée avec des professionnels, une représentation démocratique et un contrôle démocratique sont d'importance fondamentale. La question de la représentativité des instances de la filière semence et de leurs représentants ne fait l'objet d'aucune étude, mais celle plus générale du secteur agricole apporte quelques éclairages (1°) qui permettent de poser l'analyse de l'équilibre – ou plutôt des déséquilibres – de la représentation des intérêts privés de la filière semence (2°).

---

[779] P. JONARD raconte : « les pouvoirs publics, à la demande de nombreux sélectionneurs, ont été amenés à édicter une réglementation destinée à mettre de l'ordre dans le commerce des semences ». P. JONARD, *Les blés tendres (triticum vulgare vill.) cultivés en France*, INRA, 1951, p. 133.
Ou encore, P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, BRG et Page PACA, 1987, p. 20-21. : « Une réglementation mise en place [qui] devient vite un cadre juridique assez rigide, à la demande d'ailleurs de la profession ».
Ou encore, D. DATEE donne l'exemple d'une demande précise de la part des industriels : « Dans l'attente de dispositions communautaires non encore définies à ce jour, ce système semble répondre à la demande d'industriels soucieux de conserver les acquis du catalogue officiel ». J. GUIARD, "Homologation et protection juridique des variétés dédiées", *Compte Rendu de l'Académie d'Agriculture de France*, 13 février 2002.
Rappelons que « la loi de 1905 apparaît comme une politique de production pour les producteur *:* ce sont bien ces derniers et ces derniers seuls qui auront l'initiative de réclamer des cadres législatifs et réglementaires adaptés aux évolutions et aux pratiques commerciales en vigueur dans leurs domaines ». F. COCHOY et R. CANU, "De l'occultation à l'édification des consommateurs", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 276.

[780] Si le GNIS affirme aujourd'hui que la réglementation a été élaborée à la demande des agriculteurs (J. WOHRER, ""Les semences paysannes" - Une fausse solution à un faux problème", GNIS, mai 2005. : « Cette réglementation a été élaborée par le ministère de l'Agriculture à la demande des agriculteurs qui voulaient des garanties sur l'identité des semences, et sur leurs qualités biologique et sanitaire »), cela n'a pas toujours été le cas : « à la demande de la profession et, en vue de protéger les agriculteurs comme les producteurs de semences, la commercialisation des semences sélectionnées a-t-elle été réglementée ». Voir, GNIS, *Les semences "certifiées" de céréales : un trésor est caché dedans*, GNIS n°701, avril 1970, p. 10.

[781] De telles pratiques ont aussi existé depuis des siècles, comme ce fut le cas dans la draperie. Ce secteur était si réglementé qu'il est dit que « si les artisans exigeaient des aptitudes professionnelles des candidats à la maîtrise, c'était surtout afin de limiter la production et de pouvoir écarter de nouveaux concurrents. S'ils réglementaient les procédés de fabrication, c'était afin d'empêcher le discrédit qu'une mauvaise fabrication aurait jeté sur leur industrie et surtout, afin de maintenir entre eux, une égalité de concurrence assurant à chacun sa part de production ». L. DESCHESNE, *L'expérience de l'économie dirigée*, Paris, Sirey, 1938, p. 42-43.

1°) La « représentativité des représentants » de chaque catégorie professionnelle

408. Un problème universel des modèles de représentation vient de ce que les représentants sont le plus souvent issus d'élites, de notables. Que ce soit au CTPS ou au GNIS, les représentants professionnels sont avant tout des notables au sens wébérien du terme. Ce sont « les personnes qui :

> « 1) de par leur situation économique, sont en mesure, à titre de profession secondaire, de diriger et d'administrer effectivement de façon continue un groupement quelconque, sans salaire ou contre un salaire nominal ou honorifique ;
> « 2) jouissent d'une estime sociale - peu importe sur quoi celle-ci repose, - de sorte qu'ils ont la chance d'occuper des fonctions dans une démocratie directe formelle, en vertu de la confiance de ses membres, d'abord par acte volontaire, puis à la longue par tradition »[782].

409. Comme pour de nombreux secteurs, le problème de la représentativité des représentants est central pour le milieu agricole, car il s'agit souvent de « paysans de pure forme » spécialistes de la représentation[783]. Il s'agit souvent d'agriculteurs aisés[784], en décalage avec les agriculteurs qu'ils sont censés représenter et ce décalage est accentué par les modes de désignation[785].

410. Dans le cas du GNIS, il n'y a pas de scrutin, mais une procédure de désignation qui ouvre la voie à des tractations politiques. Pis encore, les modes de désignation ne sont que rarement précisés par les textes réglementaires, laissant un flou qui profite aux acteurs notables et fait barrage à toute contestation. Par exemple, l'article 4 du décret du 18 mai 1962 indique seulement la composition du Comité central du GNIS, la plus haute instance de

---

[782] M. WEBER, *Economie et société/1 : Les catégories de la sociologie*, Agora, 1971, p. 378.
[783] S. MARESCA, *Les dirigeants paysans*, Les éditions de minuit, 1983, p. 204.
[784] « On remarque en effet très rapidement qu'ils se recrutent rarement dans la petite paysannerie et qu'ils comptent souvent parmi les exploitants les plus riches », *Ibid* p. 29.
Cette aisance matérielle leur donne plus facilement la possibilité de délaisser leur exploitation pour consacrer gratuitement une partie de leur temps à des activités autres que la production. L'absence de conditions aussi favorables empêche les autres agriculteurs, ceux qui ressemblent le mieux à la majorité des agriculteurs à se porter candidats à des postes de dirigeants faute de temps et de disponibilité. Ainsi, il existe des décalages culturels et sociaux des représentants avec le plus grand nombre des agriculteurs qu'ils sont censés représenter. S. MARESCA, *Les dirigeants paysans*, Les éditions de minuit, 1983, p. 42.
[785] S. MARESCA met le doigt sur le mode de scrutin qui « ne sert généralement qu'à entériner le choix des candidats préalablement fait par les élus en place ». S. MARESCA, *Les dirigeants paysans*, Les éditions de minuit, 1983, p. 56.

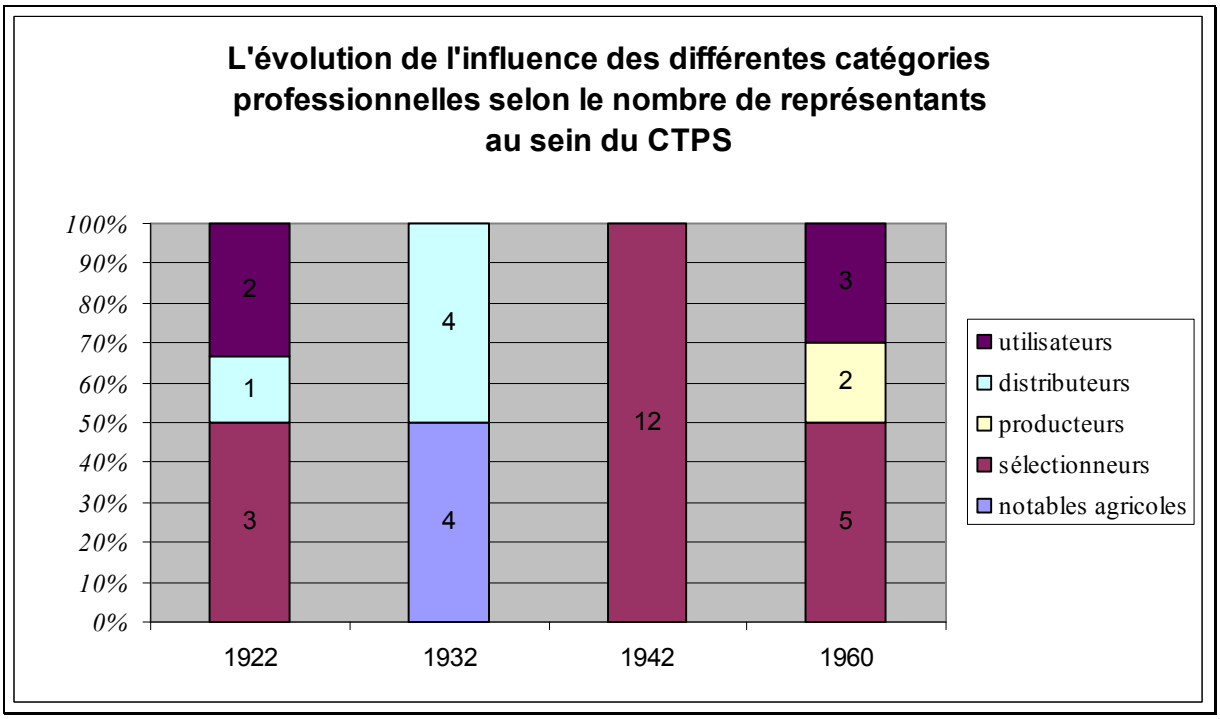
l'interprofession[786]. Ainsi, même si obtenteurs, producteurs et distributeurs sont représentés par le GNIS, ils ne participent en aucune manière au choix de leurs représentants en son sein ouvrant la voie à des tractations politiques. Prenons l'exemple des deux seuls représentants des agriculteurs-utilisateurs du GNIS qui siègent au sein du Comité central : C. TERRAIN et J.-L. POULAIN. Le premier est le président de l'Association Générale de Producteurs de Maïs (AGPM)[787], association de producteurs attachés au maïs hybride, produit emblématique du fonctionnement du circuit long professionnel, et fer de lance de la filière OGM en France[788]. Le second est au Conseil d'Administration de la FNSEA, président d'une Chambre d'agriculture régionale et d'une fédération régionale et d'une fédération départementale de la FNSEA, tous deux situés dans le Grand Bassin parisien, berceau des grands céréaliers et betteraviers français. Ils ne sont pas élus par les agriculteurs-utilisateurs et sont avant tout représentatifs des grands céréaliers et maïsiculteurs qu'ils défendent logiquement, d'où la question de la représentativité de ces représentants au sein des institutions du circuit long professionnel. Il en va de même pour l'équilibre de la représentation entre les différentes catégories professionnelles.

2°) L'équilibre de la représentation entre catégories professionnelles

411. Le poids des différentes catégories professionnelles au CTPS et au GNIS a fortement évolué au cours du 20e siècle et a marqué l'évolution de la réglementation. L'équilibre voulu entre les différentes catégories professionnelles du circuit long professionnel au sein du CTPS aujourd'hui n'a pas toujours été la règle, surtout au moment de la pose des fondations de la réglementation des semences. Rappelons que, de 1942 à 1960, il n'y avait aucun représentant des producteurs de semences au sein du CTPS et une forte prédominance des sélectionneurs, ce qui marqua la réglementation de l'époque par un élargissement du champ d'application du Catalogue jusqu'à ce qu'il devienne obligatoire pour

[786] L'alinéa 2 de l'art. 4 indique seulement que « le président est nommé par le ministre de l'agriculture sur proposition du comité central » et qu' « un vice-président peut également être nommé dans les mêmes conditions »
Aussi, « Le comité central est composé d'un président, des présidents et vice-présidents des conseils de section et de deux représentants des agriculteurs, utilisateurs de graines de semence et de plants ». Décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif au Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS), JORF du 23 mai 1962, p. 5035.
[787] AGPM, "Production d'OGM en France : des cahiers des charges existent", 6 septembre 2005.
[788] En témoigne, la requête de l'AGPM contre les arrêtés de suspensions de la mise en culture de semences OGM. V. AGPM, *Chiffres de production*, http://www.agpm.com/marche_eco/chiffres_production_mais.php.
Arrêté du 7 février 2008 suspendant la mise en culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (Zea mays L. lignée MON 810), JORF du 9 février 2008, Arrêté du 13 février 2008 modifiant l'arrêté du 7 février 2008 suspendant la mise en culture des variétés de semences de maïs génétiquement modifié (Zea mays L. lignée MON 810), JORF du 19 février 2008.

toutes les variétés des espèces réglementées en 1960. Ce n'est qu'ensuite que le CTPS s'est ouvert aux producteurs avec l'arrêté du 23 septembre 1960, portant réorganisation du CTPS[789]. Les producteurs se sont retrouvés face à un fait accompli, mais y trouvent leur avantage puisque le CTPS œuvre pour le circuit long professionnel, c'est-à-dire pour une production de semences par les producteurs et non par les agriculteurs en autoproduction.



Une fois les bases principales de la réglementation posées (Catalogue, règles de production de certification et de commercialisation), le CTPS s'est fixé pour objectif un meilleur équilibre entre les intérêts des différentes catégories professionnelles[790] et a intégré, par exemple, un représentant de l'agriculture biologique dans certaines de ses sections.

412. Ce n'est pas le cas du GNIS, qui, en l'absence de mode clair de désignation des représentants des organisations professionnelles, n'est composé que d'organisations qui s'inscrivent dans la logique circuit long professionnel. En témoigne une analyse de la Section céréales à paille en annexe, qui montre une très bonne représentation des acteurs les plus influents[791]. Elle montre aussi un rapport des forces entre les différents types d'agricultures. L'agriculture productiviste – conventionnelle ou OGM – est représentée par les principales

[789] Arrêté du 23 septembre 1960 portant réorganisation du CTPS, JORF du 6 octobre 1960, p. 9079.
L'art. 1er indique que le CTPS comporte cinq sélectionneurs. Il y a aussi deux représentants des producteurs, et trois représentants des utilisateurs. Tous les membres sont nommés pour trois ans. Il est intéressant de noter que les professionnels sont au nombre de dix, alors que les représentants des organismes officiels ne sont plus que neuf. Cela semble inaugurer une période d'équilibre.
[790] Voir annexe n°11.
[791] Voir annexe n°13.

organisations professionnelles de la filière agricole (AGPM, AGPB, CGB, *etc.*). A l'inverse, les organisations professionnelles qui défendent d'autres formes d'agriculture – biologique, biodynamique[792] – sont minoritaires car elles défendent des modèles économiques minoritaires qui vont à contre-courant de la politique agricole générale et dont le poids économique pèse peu proportionnellement.

413. Une remise à plat de la représentativité dans le secteur semencier serait nécessaire afin d'élaborer des critères de représentativité qui prennent en compte la pluralité des modèles et pratiques agricoles. Lors du Grenelle de l'environnement, en novembre 2007, l'absence de représentants de la filière biologique au sein du GNIS a été notée et a soulevé la question d'une révision partielle de la représentation du GNIS. Toutefois, il est à craindre que, sans poser l'idée d'une révision plus générale, le simple ajout d'un représentant de l'agriculture biologique ne change que très peu de choses en raison du poids historique des autres acteurs[793]. Un rééquilibrage n'est pas non plus envisageable à court terme tant que l'intérêt corporatiste continue d'être confondu avec l'intérêt général.

B. L'intérêt corporatiste aux racines de l'intérêt général

414. L'influence décisive de l'intérêt corporatiste lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de la réglementation est étudiée par la doctrine tout au long du 20e siècle (1°) et s'illustre dans la filière semence au travers de plusieurs exemples dont celui des blés de panification (2°).

1°) Les raisons théoriques de la primauté de l'intérêt corporatiste

415. L'idée qu'il y aurait une convergence naturelle entre l'intérêt général de la nation et l'intérêt corporatiste n'est que théorique[794]. Elle est même une « pure chimère » selon

---

[792] La bio-dynamie, comme l'agriculture biologique, a pour but d'obtenir des plantes saines avec un rendement optimum, tout en évitant d'épuiser les sols par une exploitation trop intensive. En bio-dynamie, aussi bien qu'en agriculture biologique, les sols sont fertilisés au moyen d'une fumure organique, le compost. Ce qui fait la spécificité de l'agriculture bio-dynamique, c'est principalement l'usage de produits auxiliaires ou « préparations ».

[793] Entretien personnel février 2008.
Les récentes démarches d'informations très soutenues du GNIS lors des débats parlementaires sur le projet de loi OGM, en mars et avril 2008, laissent aussi penser que les représentants d'autres pratiques agricoles auront un certain mal à faire entendre leurs intérêts. Cf. G. VAN KOTE, "Un sénateur UMP estime que des parlementaires pro-OGM sont "actionnés" par les semenciers", *Le Monde*, 2 avril 2008, p. 8.

[794] C. RUMILLAT, L'idée de professionnaliste aux origines du corporatisme républicain", in D. COALS dir., L'Etat et les corporatismes, PUF Questions, 1988, p. 47, cité par D. PESCHE, *Le syndicalisme agricole spécialisé en France : entre la spécificité des intérêts et le besoin d'alliances*, L'Harmattan, 2000, p. 79.

G. PIROU, pourtant favorable en principe au système corporatiste[795], ceci pour plusieurs raisons.

416. Tout d'abord, aucune organisation corporatiste ne peut représenter la diversité des intérêts, y compris les institutions ou interprofessions créées par l'Etat[796]. Cela n'empêche pas que le GNIS estime représenter « les acteurs de la filière semence » et que la réglementation respecte « toujours l'intérêt collectif »[797]. Pour autant, si des instances corporatistes « créent du droit ou participent à son élaboration, ils défendent leurs intérêts corporatistes et non l'intérêt général »[798].

417. Ensuite, les pouvoirs publics se reposent sur l'intérêt corporatiste par facilité pour identifier un intérêt général. Assez logiquement, les pouvoirs publics se fient plus aisément aux instances créées par lui d'autant plus qu'elles sont les mieux organisées. En effet, il est plus facile pour l'Etat de travailler et de satisfaire un intérêt unique et organisé que des intérêts hétérogènes, inorganisés ou inorganisables qui ne sont pas défendus ou pris en compte par les instances qu'il a créées[799]. Il lui est plus facile de maintenir un *statu quo* en travaillant avec les acteurs qu'il a mis en place que de chercher à aller à l'encontre des autres intérêts, démarche plus coûteuse et complexe.

418. Enfin, la confiance accordée à l'intérêt corporatiste conduit à une forme de dépendance et de capture de l'autorité des pouvoirs publics. Après s'être au départ reposé sur l'intérêt corporatiste pour élaborer et mettre en œuvre sa réglementation, il devient difficile pour l'Etat d'empêcher que celui-ci supplante l'intérêt général puisqu'il s'est rendu dépendant des institutions responsables[800]. Dans le cas des semences, la cogestion de la filière par les professionnels et l'administration française met à mal l'indépendance du contrôle de celle-ci. A titre d'illustration, si la Révolution Verte a offert des rendements inespérés, elle a introduit des pratiques culturales qui nuisent à l'environnement et à la santé qu'il est difficile de remettre en cause aujourd'hui puisque ce sont les mêmes institutions qui ont porté ces

---

[795] G. PIROU, Le Corporatisme. Corporatisme et libéralisme. Corporatisme et étatisme. Corporatisme et syndicalisme, Paris, Sirey, 1935, p. 63.

[796] F.A. HAYEK estime que l'adhésion au groupement soit obligatoire soit facultative ne permet pas de représenter tous les intérêts, mais seulement les plus importants. F. A. HAYEK, *Droit, législation et liberté 2 : l'ordre politique d'un peuple libre*, PUF, 1973.

[797] J. WOHRER, ""Les semences paysannes" - Une fausse solution à un faux problème", GNIS, mai 2005.

[798] C.-A. MORAND, "La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit", in *L'Etat propulsif : contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, C.-A. MORAND, Publisud, 1991, p. 199.

[799] L'Etat chercherait à satisfaire les intérêts de représentants sectoriels plutôt que les intérêts globaux de la société. En ce sens, *Ibid* p. 209.

[800] « Peu à peu, le circuit de la politique globale, représenté par les partis politiques, le Parlement et le Gouvernement, [est] doublé par le circuit des groupes d'intérêt sectorialisés et spécialisés ». *Ibid.* pp. 204-205.

pratiques qui participent aujourd'hui à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réglementation. Bien que des études récentes montrent un taux de tumeur 2,6 fois plus élevé chez les personnes exposées aux pesticides[801] que chez les autres, les réactions à une volonté politique de réduire les pesticides sont fortes[802]. D'où la nécessité pour l'Etat de bien distinguer l'intérêt corporatiste, certes important, de l'intérêt général qui, selon le cas doit prendre en compte des raisons d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux[803], ou des exigences impératives tenant à la loyauté des transactions commerciales et à la défense du consommateur. Cette liste est inspirée de celle de l'art 30 du Traité CE et des dérogations jurisprudentielles fondées sur l'article 28 CE, ainsi que l'article 12 du décret n°84-74 du 26 janvier 1984 qui prévoit les cas où un arrêté ministériel peut homologuer des normes et les rendre obligatoires[804]. Il s'agit pour l'Etat d'éviter que les justifications au nom de l'intérêt général soient détournées pour protéger des intérêts privés.

419. La CJCE condamne les mesures qui ne sont pas objectivement nécessaires à la satisfaction de l'intérêt général en cause[805] ; il en va de même pour le Conseil d'Etat[806]. Si la mesure n'est pas objectivement nécessaire et que l'intérêt général peut être protégé par une mesure de simple étiquetage, par exemple, alors la mesure initiale est annulée. Tel a été le cas,

---

[801] C. PETITNICOLAS, "Agriculteurs : le risque des pesticides", *Le Figaro*, 15/10/2007.
« De telles données restent à confirmer par des enquêtes sur de plus larges populations dans d'autres départements, avec des types de cultures différents. Mais elles mettent l'accent sur le rôle potentiellement nocif de certains produits phytosanitaires. Selon l'Association pour la recherche contre le cancer, la France est le deuxième utilisateur mondial après les Etats-Unis, avec 100 000 tonnes de pesticides ou produits phytosanitaires utilisés chaque année en milieu agricole. «La plausibilité que les pesticides favorisent le développement de tumeurs cérébrales est suffisamment forte pour que des actions soient entreprises», soutient le Pr Goldberg. Diminuer le niveau d'exposition des agriculteurs et des particuliers : port de masques et de gants, modification des méthodes d'épandage, sans oublier de ne pas mélanger les produits soi-même. En revanche, il est impossible à ce jour d'identifier la ou les molécules cancérigènes en cause. D'où la nécessité de poursuivre des travaux dans ce domaine. »

[802] Colloque Semences et Société pour une agriculture durable, GNIS, Paris, 24 avril 2008.

[803] Ces intérêts deviennent d'autant plus importants que plusieurs textes l'accentuent, tel que l'art. 1er de la Charte de l'environnement qui prévoit à chacun « le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Voir l'étude de cet article, F. G. TRÉBULLE, "Du droit de l'homme à un environnement sain", *Environnement*, avril 2005, n° 4, comm. 29.

[804] Décret n°84-74 du 26 janvier 1984 fixant le statut de la normalisation, version consolidée au 01 septembre 2006,
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006064597&dateTexte=20080401.

[805] Des mesures inutiles, ou infondées scientifiquement sont contestables. En ce sens, CJCE 28 avril 1998, Decker, aff C120/95.
Voir aussi, T. HAMONIAUX, L'intérêt général et le juge communataire, LGDJ, 2001.

[806] CONSEIL D'ETAT, *Rapport public : L'intérêt général*, La Documentation française, 1999, D. TRUCHET, *Fonction de l'intérêt général*, LGDJ, 1977.

dans l'affaire de l'échalote qui a été jugée par la CJCE[807] suite à une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat[808]. Il s'agissait en l'espèce d'un arrêté interdisant la commercialisation sous la dénomination « échalote » de toute échalote produite à partir d'une semence, alors qu'en France la production d'échalotes se fait principalement à partir de plants. Il faut aussi préciser que la production de semences d'échalote est un marché dominé par les producteurs néerlandais, alors que les producteurs français sont présents sur le marché des plants. Cette interdiction de commercialisation de l'arrêté français permettait de protéger les producteurs nationaux, pour autant le ministère de l'Agriculture avait justifié cette mesure au nom de la protection des consommateurs. La CJCE a cependant estimé qu'elle peut être garantie par un étiquetage indiquant soit que l'échalote est issue d'un plant soit d'une semence[809].

420. L'exemple de l'échalote illustre bien une situation où l'intérêt général en matière de semences a cédé le pas à l'intérêt corporatiste français mais où les juges ont été amenés à se prononcer. De tels exemples sont très rares notamment en raison de la très grande marge d'appréciation laissée aux pouvoirs publics dans la définition des objectifs de « qualité », qui est aussi une porte ouverte à l'influence corporatiste comme en témoigne aussi l'exemple des blés de panification.

2°) Un exemple pratique de l'influence corporatiste : les blés de panification

421. Les conséquences de la confusion entre intérêt général et intérêt corporatiste sont nombreuses. L'industrialisation de la production du pain l'illustre. L'influente présence des meuniers et boulangers industriels au sein de la section céréales à paille du GNIS, et aussi au sein de la section céréales du CTPS a permis d'imposer leur intérêt[810] : celui d'avoir des variétés adaptées à la mécanisation de la meunerie et de la boulangerie[811]. C. BONNEUIL et

---

[807] CJCE, 10 janvier 2006, De Groot en Slot Allium BV, Bejo Zaden BV contre Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, Affaire C-147/04.

[808] C.E. Ass., 11 décembre 2006, *De Groot En Slot Allium BV*, n°234560, AJDA 2007 p. 136, note C. Landais et F. Lenica.

[809] CJCE 10 janvier 2006, De Groot en Slot Allium BV, *op. cit.*, point n°77.

[810] Nous notons la présence de quatre « représentants de produits obtenues à partir de semences ou plants », soit des transformateurs industriels (par ex. : l'Association des malteurs de France, l'Association nationale de la meunerie française, l'Union des syndicats des industries des produits amylacées et leurs dérivés et le Comité français de la semoulerie industrielle).
Voir aussi annexe n°13.

[811] C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître. Les auteurs expliquent, par exemple, que les boulangers, d'abord dans les grandes villes, s'équipent de pétrins mécaniques (le taux d'équipement atteint 95% à Paris en 1931).

F. THOMAS expliquent le passage de la fabrication du pain de manière domestique puis artisanale, à une « activité industrielle soumise à la rationalisation, la formalisation des savoirs et la standardisation des procédés », mais aussi des « qualités des farines produites par les moulins »[812]. Les farines standardisées s'adaptant mieux au pétrissage mécanique, cela rend le travail moins pénible et diminue la quantité de main d'œuvre nécessaire ; en même temps, cela améliore la légèreté du pain quand la force boulangère des farines est suffisante[813].

Ces conditions répondent aux besoins de la grande majorité des meuniers et boulangers qui ont fait le choix de la mécanisation et de cette forme de boulangerie. Par contre, elles empêchent l'inscription d'autres variétés adaptées aux méthodes traditionnelles utilisées pour moudre le blé et pétrir le pain. Même si les pratiques artisanales sont devenues minoritaires, il existe des particuliers qui produisent leur propre pain à la maison ou des boulangers qui travaillent de cette façon. Qui plus est, les pratiques artisanales connaissent un regain d'intérêt, notamment de la part des boulangers qui font du pain biologique[814]. Cet intérêt pour des pratiques traditionnelles axées sur le circuit court ne cadre pas avec le modèle économique du circuit long professionnel. A cela s'ajoute, que depuis plusieurs années, les critères VAT commencent à montrer leurs limites comme le notent C. BONNEUIL et F. THOMAS se référant aux « critiques récurrentes sur la qualité du pain[815], effets allergisants et intolérances aux glutens durs des variétés modernes » qui provoquent un « retour en vogue des pains complets et des pains spéciaux »[816]. Il faut toutefois noter que des programmes de

---

[812] *Ibid*.
[813] *Ibid*.
[814] En témoigne, la promotion 2007-2008 d'apprentis boulangers à Grenoble (Isère) : la moitié d'entre eux font leur apprentissage dans des boulangeries biologiques et utilisent des farines moulues à la pierre et issues de blés anciens ou sélectionnés par des agriculteurs en 'bio'. Entretien le 31 décembre 2007 avec une apprentie-boulangère de Crolles, en Isère.
[815] La sélection s'est concentrée sur la qualité de la blancheur du pain au détriment de sa valeur nutritionnelle qui a été ignorée jusqu'à très récemment. C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître. En témoigne le fait que l'INRA ne vient que de débuter depuis quelques années des recherches sur la qualité nutritionnelle des blés. Communiqué de Gérard BRANLARD, spécialiste des protéines dans le blé, *in* Quelles Plantes pour des agricultures Paysannes ? Les méthodes de sélection, 7 décembre 2007 à Clermont-Ferrand.
[816] C. BONNEUIL et F. THOMAS expliquent très clairement pourquoi : « Aujourd'hui cette course à la force boulangère (augmentation de la teneur en gluten et certaines évolutions de sa composition chimique) inquiète les nutritionnistes. Les propriétés des farines, mesurées par l'alvéoraphe Chopin et le test de panification dépendent en effet principalement des propriétés visco-élastiques des protéines de réserve du grain de blé. Près des trois quarts de ces protéines constituent le gluten. Le gluten comprend deux familles : l'une, les gluténines, sont de grosses protéines qui rendent la pâte à pain compacte et fluide ; l'autre, les gliadines, sont de petites protéines qui donnent à la pâte à pain son élasticité. Les gluténines (fraction à haut poids moléculaire) posent des difficultés de digestions. Certaines gluténines (fraction à faible poids moléculaire) et les gliadines sont en outre des facteurs d'allergies au gluten. Enfin, les gliadines sont à l'origine de l'intolérance au gluten (maladie coeliaque : maladie inflammatoire du tube digestif) qui touche près de deux millions de personnes en Europe. Ce problème a été mis à jour par le corps médical, notamment grâce à l'Association Française Des Intolérants Au Gluten (A.F.D.I.A.G.), créée en 1978 et forte aujourd'hui de 6 000 membres (Voir le dossier « La Maladie Cœliaque »

sélection de nouvelles variétés moins allergènes sont en cours[817]. L'important étant de souligner qu'une pluralité d'approches semble plus riche de solutions qu'une logique unique imposée par la réglementation.

422. L'amalgame entre l'intérêt général et l'intérêt corporatiste peut aller jusqu'à avoir des effets sur la santé (ex. allergies) et sur l'environnement (ex. intrants chimiques). D'où la nécessité pour l'Etat de prendre ses distances par rapport à l'intérêt corporatiste pour déterminer par lui-même ce qu'est l'intérêt général de la société française. C'est d'autant plus nécessaire, que l'intérêt corporatiste du circuit long professionnel opère une sélection des intérêts à prendre en compte au seul prisme de son modèle économique et aux dépens des « intérêts négligés ».

§2. Les « intérêts négligés » : des intérêts hétérogènes sous l'emprise de l'intérêt corporatiste

423. Les entraves à l'ordre du marché résulteraient, pour partie, de l'organisation délibérée de manière corporative. L'économiste F.A. HAYEK parle d'« égoïsme de groupes organisés »[818]. Les interprofessions, groupements et autres groupes de représentation font pression sur le pouvoir politique pour obtenir qu'il se charge d'une réglementation du marché en leur faveur[819]. Et les conséquences sont importantes pour les intérêts qui ne sont pas organisés ou organisables (A), car leur prise en compte par les pouvoirs publics tend à ne se faire que si l'intérêt corporatiste le permet (B).

A. Des intérêts négligés « inorganisés et inorganisables »

424. L'organisation corporatiste ne permettant de représenter que les intérêts influents au sein des groupements et des interprofessions, cela produit une situation où « les intérêts non organisables sont sacrifiés et exploités par les intérêts organisables »[820]. Ces intérêts sont négligés pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le nombre de personnes concernées peut être

---

rendu public à l'occasion du Xe Symposium International de Paris sur La Maladie Cœliaque en 2002 : http://www.afdiag.org). *Ibid.*
Les explications des auteurs sont exhaustives et très intéressantes.

[817] « L'allergie aux protéines végétales est de plus en plus prise en compte dans les recherches menées à travers le monde. L'allergie à ces protéines apparaît comme un fléau social de plus en plus important notamment dans les pays développés en raison de l'accroissement de l'utilisation et de la consommation de protéines végétales » (p. 39-40). http://www.inra.fr/internet/Directions/PPV/internet/3.partenariat/groupes-fiieres/cereales/La_recherche_dans_la_filiere_cereales.pdf.

[818] F. A. HAYEK, *Droit, législation et liberté 2 : l'ordre politique d'un peuple libre*, PUF, 1973, p. 105.

[819] *Ibid*.

[820] *Ibid*.

trop peu important pour imposer une prise en compte de leurs intérêts. C'est le cas notamment pour les acteurs de l'agriculture biologique dont la fédération des intérêts privés est très lente et mal financée ; toutefois, cette situation semble évoluer aujourd'hui. Un intérêt négligé n'est pas automatiquement celui d'une personne désignée qui pourrait le défendre mais celui de la société, comme c'est le cas pour celui de la protection de la santé et de l'environnement. L'absence de défenseur désigné est d'autant plus cruciale lorsque l'Etat se fie à l'intérêt corporatiste et que ce dernier revendique agir au nom des intérêts négligés comme ceux des agriculteurs, des consommateurs[821] ou de la « sécurité »[822]. Enfin, l'écart décrit par C.-A. MORAND entre les intérêts organisés et les intérêts « atomisés »[823] est difficilement résorbable car il est « aggravé par les facilités d'accès et de contrôle sur leurs membres que l'Etat fournit aux groupes qui ont pris l'habitude de collaborer avec lui »[824]. En effet, le GNIS, en participant à l'élaboration et à l'application du droit, s'est forgé, ce que C.-A. MORAND qualifie de « monopole de l'information et de l'expertise », lui permettant de démanteler toute initiative qui heurterait ses intérêts[825]. Pour mieux comprendre, il faut étudier les modalités du contrôle de l'intérêt corporatiste sur les intérêts négligés.

---

[821] FERAL explique en ce concerne la loi de 1905 que le consommateur était au départ un alibi : « Après avoir été un alibi [le consommateur] devient bénéficiaire de la représentation des fraudes ». F. FÉRAL, "Synthèse et conclusion", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 346.

[822] Aujourd'hui dans de nombreux domaines, on assiste toujours à l'emploi abusif de « la protection du consommateur » pour justifier des mesures diverses et variées qui ne visent pas cet intérêt. De plus, avec la crise de la vache folle ou de la grippe aviaire, les justifications fondées sur la sécurité alimentaire sont de plus en plus exploitées pour justifier des mesures contraignantes ou pour défendre des intérêts professionnels. En ce sens, J.-M. PONTIER, "De la sécurité", *AJDA*, 2006.
Cependant, il faut veiller à ce que la sécurité ne soit pas employée pour justifier toute privation de liberté sans une véritable réflexion sur les enjeux professionnels. L'exemple de la contestation récente de l'emploi de lait cru dans le Camembert AOC par l'un des plus grands fabricants industriels français (Le Petit) pour des raisons sanitaires est édifiant. Pascale BRIAND, Directrice de l'Agence Française de la sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) dit : « il est effectivement dangereux d'utiliser des raisons sanitaires pour expliquer un choix lorsqu'il n'y a pas de réelle raison sanitaire […] c'est une stratégie effectivement commerciale ». Documentaire de J. SANTONI, « A la Gloire de nos fromages », France 3, 2007.
Le discours du GNIS aussi s'inscrit dans ce mode de communication autour de la notion de « sécurité » pour justifier la réglementation en place. En ce sens, J. WOHRER, "Le problème réside dans les bases même de la définition des semences paysannes", *Terre-Net*, http://www.terre-net.fr/outils/fiches/FicheDetail.asp?id=20757, 27 mai 2005, J. WOHRER, ""Les semences paysannes" - Une fausse solution à un faux problème", GNIS, mai 2005.

[823] C.-A. MORAND dit que le processus corporatiste « privilégie les groupes organisés au détriment des intérêts atomisés qui n'ont pas réussi à se regrouper dans une structure stable ». C.-A. MORAND, "La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit", in *L'Etat propulsif : contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, C.-A. MORAND, Publisud, 1991, p. 208.

[824] *Ibid*.

[825] *Ibid* p. 219.

B. Des intérêts négligés sous l'emprise de l'intérêt corporatiste

425. Il arrive que les intérêts négligés servent tantôt l'intérêt corporatiste, tantôt le desserve, d'où une prise en compte inégale de ces intérêts. En effet, les « concessions » de l'intérêt corporatiste ne visent pas tant à combattre les inconvénients de la réglementation qu'à renforcer son emprise sur la filière en régulant ce qui ne l'était pas ou en interdisant ce qui pourrait remettre en cause l'organisation et le fonctionnement de la filière. Tantôt le nouvel intérêt conforte l'intérêt corporatiste (1°), tantôt il ne la perturbe pas (2°), tantôt encore il va à son encontre (3°).

1°) L'intérêt corporatiste favorable à l'intérêt négligé

426. Des rubriques sont fréquemment ouvertes au Catalogue officiel pour répondre à de nouveaux besoins ou pour lever des interdictions qui n'ont plus lieu d'être. Le GNIS qui s'est opposé longuement aux mélanges ou qui explique qu'il est impossible d'inscrire une variété non homogène, ouvre la voie à des exceptions lorsqu'elles servent des acteurs du circuit long professionnel. Par exemple, les associations variétales en colza sont autorisées depuis 1995. Une liste spéciale ayant été ouverte pour autoriser[826] de variétés de colza hybrides mâles stériles (à 80%) et une lignée pollinisatrice. L'inscription de ces associations variétales montre que le CTPS trouve les arrangements nécessaires avec les critères DHS.

2°) L'intérêt corporatiste indifférent à l'intérêt négligé

427. Lorsqu'un nouvel intérêt ne s'inscrit pas dans la logique corporatiste de la filière, mais ne concurrence pas les tenants de l'intérêt corporatiste, il est parfois possible de faire valoir son intérêt aux yeux des instances corporatistes pour se faire prendre en compte par la réglementation. Certains scientifiques exploitent cet espace libre et travaillent sur des espèces ou sous-espèces qui n'intéressent pas les professionnels traditionnels. Un exemple éloquent est celui du blé de printemps aux Pays-Bas. Pour commencer à expérimenter de nouveaux protocoles spécifiques à l'agriculture biologique, l'Institut Louis Bolk et ses scientifiques sont parvenus à un accord pour l'adoption d'un protocole spécifique d'expérimentation en agriculture biologique pour le blé de printemps. Ils ont pu obtenir un tel accord parce que le blé de printemps est un marché insignifiant aux Pays-Bas, donc délaissé par les semenciers conventionnels. L'adoption de ce nouveau protocole ne remet pas en cause

[826] Art. 3, alinéa 2, Arrêté du 12 septembre 1995 portant modification du Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France (semences de plantes oléagineuses), JORF 30 septembre 1995.

les intérêts professionnels déjà présents sur le marché, condition sans laquelle les scientifiques de cet institut estiment qu'ils n'auraient jamais pu obtenir l'accord pour l'adoption de ce nouveau protocole[827].

428. Il est anormal que des scientifiques soient obligés de se concentrer sur des marchés qui n'intéressent pas les professionnels en position d'influence pour obtenir les modifications nécessaires et faire avancer la recherche et la commercialisation de semences qui répondent à des besoins nouveaux et utiles, tels que la réduction de l'emploi des intrants chimiques.

3°) L'intérêt corporatiste hostile à l'intérêt négligé

429. De plus en plus d'intérêts nouveaux desservent l'intérêt corporatiste. L'attrait pour l'agriculture biologique remet en question le choix du circuit long professionnel et l'emploi couplé de semences et d'intrants. Le Réseau Semences Paysannes (RSP) dessert aussi l'intérêt corporatiste puisqu'il cherche à redonner aux agriculteurs une forme d'indépendance avec la promotion de variétés libres de droit et facilement reproductibles. Face à ces situations, l'organisation corporatiste envisage deux possibilités : soit l'intérêt n'est pas pris en compte et la réglementation en vigueur empêchera de répondre à ses besoins, soit l'intérêt sera régulé dans l'objectif de mieux le maîtriser.

430. Dans le premier cas, les instances corporatistes peuvent être lentes à autoriser des techniques qui risquent de remettre en question leur organisation. Sous l'Ancien régime les techniques qui poussaient à remettre en question l'organisation corporatiste étaient systématiquement combattues comme des moyens « irréguliers et déloyaux »[828]. Il en est de même aujourd'hui dans la filière semence, par exemple pour les agriculteurs biologiques cherchant à acheter et à utiliser des semences de populations ou de variétés-populations dont le commerce est interdit[829]. Cette « technique », ou plutôt cette pratique agricole, est combattue car elle permet l'organisation d'une filière parallèle s'appuyant sur l'autoproduction et la vente directe. Par contre, quand une association de variétés est nécessaire pour la production d'hybrides commerciales, elle est rapidement prise en compte

[827] Entretien du 22 juin 2005 avec Aart OSMANN de l'Institut Louis Bolk, Pays-Bas.
[828] L. DESCHESNE, *L'expérience de l'économie dirigée*, Paris, Sirey, 1938, p. 53.
[829] Par exemple, dans les cas de la sélection de variétés qui ne sont pas homogènes mais au contraire hétérogènes et dotées d'une base génétique plus large et moins pure, et dont certains estiment qu'elles s'adaptent plus facilement à leur milieu et peuvent se défendre contre des parasites. Voir en ce sens, J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY, "Quel progrès génétique pour une agriculture durable", *Les dossiers de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30. C. DE VALLAVIELLE-POPE, et al., "Les associations de variétés : accroître la biodiversité pour mieux maîtriser les maladies", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30.

par la réglementation (ex. la part des variétés de colza basées sur la stérilité mâle nucléo-cytoplasmique développée en 1993 est de presque 40% en 2005[830]).

431. Dans le second cas, les institutions corporatistes décident d'adopter des règles pour mieux maîtriser le nouvel intérêt émergent ou intérêt négligé. Plusieurs cas existent. Prenons l'exemple de l'agriculture biologique. Depuis, le 1er janvier 2004[831], l'emploi de semences biologiques est obligatoire en « bio » ; autrement dit le cahier des charges de l'agriculture biologique (AB) oblige les agriculteurs à utiliser des semences produites dans des conditions conformes à ses règles. Cependant, les semences produites de manière biologique proposées à la vente sont, en très grande majorité, des variétés sélectionnées pour l'agriculture conventionnelle. Leurs bonnes performances résultent normalement de l'emploi d'intrants. Or il ne suffit pas qu'une variété soit produite conformément au cahier des charges AB pour qu'elle soit adaptée aux besoins de l'AB. Bien au contraire, il faudrait que la variété soit spécifiquement sélectionnée pour répondre aux conditions de culture spécifiques à l'agriculture biologique. La réglementation actuelle conforte la position des acteurs du circuit long professionnel en évitant d'imposer une obligation de sélectionner des variétés adaptées tout en imposant aux agriculteurs biologiques de démontrer qu'ils emploient des semences produites de manière « bio ». Elle peut ainsi revendiquer avoir une réglementation spécifique, sans pour autant que les défenseurs de l'intérêt général se posent la question de l'opportunité du contenu de cette réglementation.

432. Les instances corporatistes ont été créées pour aider les pouvoirs publics à assurer leurs missions dans l'intérêt général. Les dérives sont cependant marquantes du fait de l'adhésion de l'Etat à cet intérêt, tant pour l'intérêt général que pour les intérêts négligés, renforçant par là même l'influence des acteurs économiques les mieux représentés dans les instances officielles. La concentration des acteurs de la filière semence est notoire et bien que des justifications économiques soient à la clé de cette tendance, la réglementation explique partiellement cette concentration puisqu'elle est le reflet d'un compromis des intérêts les plus influents. Cette influence est telle qu'elle contribue à une instrumentalisation de la réglementation par l'intérêt corporatiste pour assurer la prédominance des acteurs du circuit long professionnel.

---

[830] A. LUCIANI, Etude du progrès génétique chez différentes espèces de grande culture, GEVES, septembre 2004, p. 15.

[831] Règlement 1935/95/CE du Conseil, du 22 juin 1995, modifiant le règlement 2092/91/CEE concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, JOCE L 186/1, 05.08.1995.

Section 2. L'instrumentalisation de la réglementation par l'intérêt corporatiste du circuit long professionnel

433. Si l'adhésion de l'Etat à l'intérêt corporatiste du circuit long professionnel a ouvert la voie à une instrumentalisation de la réglementation, cette dérive s'explique à plusieurs titres que nous organisons autour de deux axes : le premier traite de la complexité de la réglementation élaborée qui dessert la sécurité juridique de ceux à qui elle s'applique (§1) ; le deuxième se concentre sur les défauts des mécanismes de contrôle mis en place, ou sur leur absence (§2).

§1. Une réglementation complexe desservant la sécurité juridique

« La jungle de la loi n'est pas plus souhaitable que la loi de la jungle »

J. RIVERO[832]

434. La « sécurité est le fondement de [la] liberté [du citoyen] », selon J. RIVERO et lorsqu'elle fait défaut, cela peut engendrer une dérive réglementaire qui, à son tour, entretient l'insécurité. L'absence d'un encadrement rigoureux législatif, politique et judiciaire a permis une telle dérive qui laisse l'intérêt corporatiste s'imposer.

435. La sécurité juridique implique : que la règle de droit soit prévisible, lisible et accessible[833]. Sans ces trois caractères, en cas de dérive, les mécanismes de contrôle ne fonctionnent pas, ou mal, et se traduisent aussi bien par une méconnaissance des règles de forme (A) que de celles de fond (B).

A. Sur la forme

436. Aucune « loi relative aux semences » ne codifie les objectifs de la politique agricole semencière, ni ne détermine clairement quelles compétences sont déléguées au

[832] J. RIVERO, "Conclusion", in *Les déréglementations*, B. CHENOT, Economica, 1988, p. 383.
[833] P. CASSIA, "La sécurité juridique, un « nouveau » principe général du droit aux multiples facettes", *Dalloz*, 2006, p. 6.

pouvoir réglementaire et dans quelles limites. Une loi permettrait de poser un cadre clair, accessible et intelligible comme ceux exigés par le Conseil constitutionnel[834].

437. Paradoxalement, même en l'absence de loi, le GNIS emploie ce terme « loi » pour justifier les normes applicables à la filière semence, comme si le mot suffisait à justifier la légalité des textes[835]. Cette formulation induit en erreur même certains hommes et femmes politiques actuels qui pensent qu'un simple amendement à une loi suffirait pour remédier à certaines entraves juridiques[836]. Il n'en est rien car la réglementation française des semences se compose d'innombrables textes réglementaires accumulés au cours de plusieurs décennies auquel il faut avoir accès pour les comprendre, et pouvoir ainsi proposer des solutions. Cependant, l'accès (1°) et la lisibilité (2°) de ces textes est difficile.

1°) Un *corpus* normatif pléthorique difficile d'accès

438. L'absence de codification des textes réglementaires est chose courante. L'inaccessibilité de la règle de droit en est une autre. La règle de droit en matière de réglementation des semences est difficilement accessible en raison de l'absence de publicité de la majeure partie des textes (a). A cette lacune s'ajoute le grand nombre de textes et de modifications de ces derniers qui les rendent inaccessibles, y compris ceux qui font l'objet d'une publicité puisqu'il n'y a pas de codification de ces textes (b).

a) Une publicité insuffisante

439. Les actes réglementaires à portée générale sont soumis à un principe de publicité, « quel qu'en soit l'auteur et quel qu'en soit le support juridique »[837]. Les décrets et

---

[834] Le Conseil constitutionnel a énoncé que la loi était soumise à un principe de clarté dans une décision relative à la matière pénale (CC, Décision 98-401 DC - 10 juin 1998 sur la loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail) et il pose aussi un objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (CC, Décision n° 99-421 DC - 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes).

[835] En ce sens, par exemple, un livret du GNIS dont le mot « LOI » du titre sur la couverture est écrit en très gros par rapport aux autres mots du titre. GNIS, *Evolution des espèces, la loi s'applique aussi au gazon*, GNIS n°828-97, 1997.
Dans le contenu de ce livret, le mot « loi » n'est jamais mentionné, puisque aucune loi ne s'applique au gazon. Seulement des textes réglementaires. C'est un exemple de l'abus de langage qui sert à contraindre les personnes concernées à se conformer à la réglementation élaborée par les acteurs du CLP.

[836] Lorsque la Secrétaire d'Etat à l'Ecologie s'est saisie de la question de la commercialisation variétés anciennes et les variétés, elle a parlé d'un amendement à la « loi » suite à la double condamnation de l'Association Kokopelli (en ce sens, Sénat, Compte rendu intégral des débats projet de loi OGM, 5 février 2008). Cette erreur montre bien que la réglementation est complexe et mal encadrée.

[837] J.-Y. VINCENT, "Acte administratif - Publicité des actes administratifs unilatéraux", *Jurisclasseur Administratif, Fasc. 107-40*, mai 2005.

arrêtés en matière de semences sont bien sûr publiés au Journal officiel de la République français (JORF). Cependant, ils demeurent, en règle générale, très vagues et succincts, et s'appuient sur l'adoption de règlements techniques pour préciser les modalités d'application, les critères à remplir, les conditions à satisfaire. Autrement dit, les droits et obligations du citoyen en matière de semence. Il y a les règlements techniques pour l'inscription de variétés au Catalogue, d'une part, et les règlements techniques de production, contrôle et certification des semences, d'autre part. Chaque règlement est un document de plusieurs pages détaillant de nombreuses obligations et conditions à satisfaire, et quelques droits. Pourtant, ces règlements ne sont jamais publiés car simplement homologués par arrêtés ministériels. A titre d'illustration, un arrêté ministériel relatif à l'homologation de règlements techniques de production indique : « Sont homologués les nouveaux règlements techniques annexes de la production, du contrôle et de la certification figurant en annexe au présent arrêté fixant les conditions particulières aux différentes espèces ou groupes d'espèces suivants »[838]. En annexe, le citoyen trouvera la liste des règlements homologués, et il est aussi indiqué une mention en bas de page qui écrit :

> « Ces documents peuvent être consultés au ministère de l'agriculture et de la pêche, direction générale des politiques économique, européenne et internationale (bureau de la sélection végétale et des semences), 3, rue Barbet-de-Jouy, 75349 Paris 07 SP, et au Groupement national interprofessionnel des semences et plants (GNIS), 44, rue du Louvre, 75001 Paris ».

440. Ces documents n'étant pas en libre accès, il faut demander une autorisation pour les consulter. La situation est complexe puisqu'on ne peut guère demander à consulter des textes si l'on sait pas au préalable qu'ils existent : toute une démarche[839]. De plus, des arrêtés ministériels homologuent les textes modificateurs de ces règlements techniques, mais sans indiquer quels sont les changements[840] et les versions des règlements techniques obtenus auprès du GNIS n'indiquent pas toujours la date de leur homologation[841]. Il est difficile de savoir si le règlement obtenu est bien le règlement applicable à un instant donné et s'il comporte toutes les modifications à jour. Seuls le GNIS et le ministère de l'Agriculture sont

[838] Art. 1er, Arrêté du 9 octobre 2006 homologuant les règlements techniques annexes de production, de contrôle et de certification des semences de certaines espèces, JORF du 27 octobre 2006, p. 15927.
[839] Il a été nécessaire de croiser les informations du JORF version papier et internet afin de constituer la liste la plus complète possible et qui n'est disponible dans aucune base de données officielle, ni publication. Pour la liste constituée par nos soins, voir annexe n°14 pour la liste complète.
[840] En ce sens, par exemple, Arrêté du 18 septembre 2002 relatif au commerce des semences de céréales et de plantes fourragères portant modification du règlement technique général de la production, du contrôle et de la certification des semences, JORF n° 233 du 5 octobre 2002.
[841] Archives personnelles.

en mesure de le savoir et le citoyen devra se fier à leurs informations, qui peuvent être erronées.

441. Le CTPS a le mérite de mettre la majorité des règlements d'inscription en ligne sur le site Internet du GEVES[842], ce qui offre une bien meilleure accessibilité au citoyen. Demeure toutefois la question des règlements techniques qui ne le sont pas, en raison d'un refus de membres des sections du CTPS concernées. C'est le cas des espèces potagères[843]. Ce refus interroge surtout dans le cas d'une section du CTPS fortement dominée par l'influence de l'entreprise *Limagrain*, face à laquelle se trouvent de nombreuses petites entreprises de semences qui tentent d'émerger en dépit des contraintes réglementaires (Germinance, Ferme Sainte Marthe, *etc.*).

442. L'absence de publicité vaut aussi pour tous les accords interprofessionnels homologués par arrêtés ministériels. L'arrêté mentionne l'homologation dans son premier article et, en bas de l'arrêté, est indiqué le lieu où l'accord peut être consulté. Tous les accords interprofessionnels du GNIS, notamment en matière de prélèvements obligatoires (CVO blé tendre ou CVRO GNIS), sont disponibles uniquement de cette manière, mais ces accords ne sont pas en accès libre sur le site du GNIS alors que cela pourrait très facilement être mis en place.

443. Le GNIS s'accommode très bien de cette difficulté d'accès, puisque cette opacité l'aide à contrôler l'accès à la règle de droit. A l'inverse, il est difficile pour toute personne de contester cette réglementation en raison de la difficulté de déterminer quelles règles sont applicables, et d'y avoir accès lorsqu'elle a déterminé la liste des textes dont elle a besoin. A cela s'ajoute que, si elle conteste un texte, elle conteste aussi l'intérêt corporatiste qui l'a élaboré et adopté. La complexité joue en faveur de celui qui maîtrise les textes.

b) Une inflation normative et de fréquentes modifications

444. La difficulté d'accès se traduit aussi par une pléthore de textes et de leurs modifications[844]. F. FERAL souligne ce point à propos des textes pris en application de la loi du 1er août de 1905 relative aux fraudes : « la surabondance même de ces textes pose un problème au regard des principes de la légalité de l'infraction : leur foisonnement vide les

[842] www.geves.fr.
[843] Entretien personnel, octobre 2006.
[844] La bibliographie de cette thèse comporte la liste la plus exhaustive des textes réglementaires que nous avons pu élaborer, sauf en ce qui concerne les arrêtés d'inscription de variétés au Catalogue officiel. Mais une liste complète se révéla impossible, du fait que tous les mois de nouveaux arrêtés étaient découverts.

dispositions de la loi de leur valeur »[845]. Bien que ce phénomène se retrouve dans de nombreux secteurs, celui de la semence est particulièrement complexe puisqu'elle est dépourvue d'analyses juridiques, manuels, ouvrages ou articles qui étudieraient ces textes. La surabondance de textes et de leurs modifications conduit même à des situations où l'on ne sait plus quel texte est applicable. Lorsque nous établissions la liste des arrêtés ministériels fixant les règles pour obtenir une carte professionnelle auprès du GNIS pour les professionnels de la filière, cette liste comportait plus de textes applicables que le GNIS n'en avait dans sa base de données interne[846].Si même le GNIS ne connaît pas l'étendue des textes applicables, quelle sécurité juridique peut-on espérer pour le citoyen ?

2°) Un *corpus* normatif peu compatible avec l'exigence de lisibilité du droit

445. Si le citoyen avait en mains tous les textes et leurs modifications, ce n'est pas pour autant qu'il parviendrait à les comprendre en raison de la complexité de l'interaction des textes entre eux, et des nombreux renvois et imprécisions[847], auxquels s'ajoutent les nombreuses modifications. C. WIENER parle d'« un morcellement du droit qui peut dégénérer en une véritable pulvérisation »[848].

446. A titre d'illustration, nous avons pu établir que l'arrêté suivant a été modifié neuf fois, sans que, pour autant, aucune source n'indique cette liste[849] :

Arrêté du 15 septembre 1982 relatif à la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et a fibres, JORF du 23.10.82 N. C., p 9543, modifié par l'arrêté du 14 décembre 1987 (référence au JORF n'a pas été retrouvée), arrêté du 8 janvier 1988 (JORF du 16 janvier 1988, p. 771), arrêté du 26 septembre 1989 (JORF du 29.10.1989, p. 13546), arrêté du 28 décembre 1989 (JORF du 19.01.1990, page 800), arrêté du 4 mars 1993 (JORF du 28.03.1993, p. 5242), arrêté du 8 août 1995 (JORF du 19.08.95, p. 12409), l'arrêté du 4 mars 1996 (JORF du 13.03.96, p.3882), et l'arrêté du 18 juin 2003 (JORF du 28.06.2003, p. 10909), arrêté du 2 juin 2006 (JORF 23.06.2006, p. 9446)

[845] F. FÉRAL, "Cent ans d'action publique, du service de l'économie agrarienne à la protection des consommateurs", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 110.

[846] Entretien avec Jean. GLENNISSON du GNIS le 20 décembre 2006. Il ressort de cette réunion, que le GNIS ne savait pas que cet arrêté était encore applicable : Arrêté du 20 août 1954 portant homologation d'un règlement à la délivrance des cartes professionnelles aux ressortissants du GNIS (4e section : graines de betteraves industrielles), JORF 4 septembre 1954, p. 8560.

[847] C. WEINER écrira « Plusieurs lectures sont nécessaires aux juristes pour les comprendre. Combien en faut-il aux particuliers intéressés? ». C. WIENER, "L'inflation normative et ses conséquences", in *Les déréglementations*, B. CHENOT, Economica, 1988, p. 66.

[848] *Ibid* p. 65.

[849] Ni le GNIS, ni Legifrance, ni la base de données du JORF n'indique l'intégralité des arrêtés et la liste des arrêtés modificateurs.

447. Cette profusion de textes s'explique en partie par l'absence d'une « loi relative aux semences » qui encadrerait la réglementation. En dehors de la loi de 1905 relative aux fraudes[850] et celle relative à la création de zones protégées de production de semences de 1972[851], la réglementation des semences a été élaborée avant tout au niveau réglementaire[852]. Le cœur de la réglementation des semences est mis en œuvre par décrets : les décrets de commercialisation (celui de 1925[853], 1933[854], 1949[855], 1968[856]) et les décrets relatifs au Catalogue officiel (celui de 1922[857], 1932[858], 1960[859]). Ces deux trames parallèles de décrets ont enfin été réunies dans un seul décret n° 81-605[860] qui renvoie aux arrêtés ministériels pour la mise en œuvre de nombreuses dispositions. Le travail de collecte nécessaire que le citoyen doit effectuer pour déterminer quelle est la version actuelle de cet arrêté est hors de sa portée. Cet exemple est loin d'être le seul et s'applique à la majorité des textes, puisqu'il est presque impossible pour le citoyen d'avoir une vue d'ensemble concernant un seul arrêté, il lui est encore plus difficile d'avoir une vue d'ensemble de toute la réglementation et d'en comprendre les interactions.

---

[850] Loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes dans les ventes des marchandises et des falsifications des denrées alimentaires et des produits agricoles, modifié par la loi 93-949 du 26 juillet 1993, JORF du 5 août 1905, p. 4813, JORF.

[851] Loi 72-1140 du 22 décembre 1972 relative à la création de zones protégées pour la production de semences ou plants, JORF du 23 décembre 1972, p. 13350.

[852] La loi de 1905 pose un cadre juridique répressif comme nous l'avons vu : il s'agissait de sanctionner des actes frauduleux après leur réalisation. La loi relative aux zones de production de semences déroge très clairement au principe de libre propriété, puisqu'elle interdit certains usages pour protéger les productions de semences. Cette restriction de la liberté de propriété ne pouvait être opérée que par le législateur.

[853] Décret du 26 mars 1925 relative au commerce de semences de blé, JORF 29 mars 1925, p. 3190 - 3191.

[854] Décret du 27 janvier 1933 relatif à la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences de blé, JORF du 31 janvier 1933, p. 1039-1040.

[855] Décret du 11 juin 1949 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences, JORF du 14 juin 1949, p. 5876.

[856] Décret n°68-955 du 29 octobre 1968 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et des plants, JORF du 3 novembre 1968, p. 10291-10292.

[857] Décret du 5 décembre 1922 créant un Registre des plantes sélectionnées, JORF du 8 décembre 1922, p. 11667.

[858] Décret du 16 novembre 1932 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées et un registre des plantes sélectionnées de grande culture, JORF du 19 novembre 1932, p. 12066.

[859] Décret du 22 janvier 1960 instituant un catalogue des espèces et variétés de plantes cultivées, JORF du 28 janvier 1960, p. 955.

[860] Décret n° 81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants, JORF du 20 mai 1981, p. 1602, modifié en dernier lieu par le décret n°2007-359 du 19 mars 2007.

B. Sur le fond

448. A toutes ces difficultés s'ajoutent encore celles qui sont liées aux questions de fond. L'extension discrète du champ d'application de la réglementation évite toute réflexion de fond et contestation (1°), tout en conférant au GNIS un large pouvoir d'appréciation (2°).

1°) Une extension discrète du champ d'application

449. L'absence de loi délimitant le champ d'application de la réglementation des semences laisse ce domaine ouvert à une extension par étapes qui nuit à la sécurité juridique du citoyen. En effet, de prime abord la réglementation ne s'appliquait qu'au blé, puis peu à peu de nouveaux arrêtés ministériels rallongèrent la liste des espèces relevant du champ d'application de la réglementation. Au lieu de régler l'ensemble d'une question, les pouvoirs publics ont procédé par touches répétées et discrètes nécessitant des « rattrapages » réglementaires[861] qui ponctuent le Journal officiel. Le dernier en date est de septembre 2007, lorsqu'un arrêté est venu officiellement désigner le « service technique du Groupement national interprofessionnel des semences (GNIS) prévu à l'article 6 du décret du 18 mai 1962 » comme le service officiel de contrôle et de certification (SOC)[862]. Cette confirmation tardive, mais officielle du SOC, en soi anodine, montre une forme de désorganisation réglementaire de la filière semence. Les textes sont adoptés au coup par coup, pour répondre à un besoin ou rectifier un oubli, soulignant l'absence d'un cadre général, clair et réfléchi nécessaire pour que les libertés et principes fondamentaux soient respectés. En l'absence d'un tel cadre, l'intérêt corporatiste ne se voit pas imposer de limites d'où l'adoption d'arrêtés pour satisfaire des intérêts privés[863]. Cette extension du champ d'application sur le fondement d'une relation d'opportunisme n'est pas spécifique au secteur semencier. Mise en évidence par G. STIGLER[864], et par R. TRIPP en ce concerne la filière semence, la relation d'opportunisme est telle que « certains analystes estiment que l'on peut interpréter une grande partie de la réglementation comme résultant de la pression de l'industrie qui se protège contre la concurrence extérieure »[865]. Ce phénomène n'est que renforcé lorsque la mise en œuvre de la

---

[861] C. WIENER, "L'inflation normative et ses conséquences", in *Les déréglementations*, B. CHENOT, Economica, 1988, p. 62.

[862] Art. 1er, Arrêté du 7 septembre 2007 désignant l'autorité chargée du contrôle et de la certification des semences et plants, JORF du 22 septembre 2007.

[863] Par exemple, arrêté du 30 août 1994 créant une liste de variétés à usages industriels réservés, JORF n° 209 du 9 septembre 1994 p. 13047. L'exemple de l'arrêté VUIR sera développé en détail, *cf. infra* n°774. s.

[864] G.J. STIGLER, "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, 1981.

[865] Voir, en ce sens, R. TRIPP, "Seed Regulatory Refor *:* An Overview", in *Seed Policy, Legislation and La : Widening a narrow Focus*, N. P. LOUWAARS, Food Products Press, New York, Etats-Unis, 2002, p. 107.:

réglementation confère à des instances corporatistes un pouvoir d'appréciation par des règles proposées par elles.

2°) Un pouvoir d'appréciation mal encadré

450. La très large marge d'appréciation laissée au GNIS empêche souvent la prévisibilité de la règle de droit. Les règlements techniques de production indiquent, en effet, qu'il y a des conditions que doivent satisfaire les établissements-producteurs pour obtenir leur agrément, mais avec un très large pouvoir d'appréciation. Par exemple, à l'article 2.4.1. concernant les critères généraux d'admission au contrôle, le Règlement technique général de la production, du contrôle et de la certification des semences[866] énonce que seule peut être admise au contrôle par le SOC une personne physique ou morale qui : « dispose d'une usine comprenant des installations appropriées, agréées par le SOC, de réception, de séchage, de triage, de nettoyage, de conditionnement et de stockage ; dispose d'un laboratoire convenablement équipé pour les essais courants sur les semences de la production considérée ». Aucune précision n'est apportée quant à la notion d'installations « appropriées » ce qui laisse au SOC un large pouvoir d'appréciation pour déterminer si oui ou non il autorisera la personne en question à exercer le métier d'établissement-producteur. Cela pose un problème pour les nouveaux petits acteurs. Par exemple, en matière de semences potagères et florales, le producteur doit « disposer d'une organisation et de moyens d'exploitation en rapport avec le volume de semences produites »[867]. Cette phrase laisse une large marge de manœuvre au GNIS pour déterminer si la personne a cette capacité. Auparavant, le GNIS refusait cet agrément à tous les petits producteurs qui travaillaient sur des exploitations en dessous d'une certaine taille. En effet, un arrêté de 1949 relatif à la carte professionnelle et adopté sur proposition du GNIS en matière de semences potagères imposait des « minima annuels obligatoires de mises en culture » de (art. 2 de l'annexe[868]) :

- 5 hectares pour les graines potagères ;

"Over time, regulator and regulated develop a comfortable relationship, with the industry often gaining the upper hand. Indeed, some analysts argue that much regulation can be interpreted as the outcome of pressure from the industry to protect itself from the outside competition (Stigler, 1971)".

[866] Arrêté du 22 mai 2006 relatif à l'homologation du Règlement technique général de la production, du contrôle et de la certification des semences, JORF du 30 Mai 2006.

[867] Annexe I, alinéa 4, Arrêté du 7 novembre 1996 portant sur les modalités d'inscription dans les catégories professionnelles de la section Plantes potagères et florales du Groupement national interprofessionnel des semences et plants, JORF du 10 décembre 1996, p. 18022.

[868] Arrêté du 19 octobre 1948 homologuant un règlement relatif à l'attribution de la carte professionnelle aux différentes catégories d'activités ressortissant à la 3e Section "Graines Potagèes" du GNIS, JORF du 28 octobre 1948.

- 15 hectares pour les légumes secs de semences (pois, haricots, fèves, lentilles)
- 10 hectares pour les betteraves fourragères et graines semi-fourragères
- sinon une surface de 30 hectares si la carte est attribuée pour l'ensemble des 3 groupes d'espèces[869].

451. Cinq hectares de production pour les seules graines potagères, à l'exclusion des légumes secs, est une surface considérable pour les petits semenciers spécialisés. De telles contraintes réglementaires ont permis d'exclure des petits agriculteurs alors qu'aucune justification n'est donnée. Jamais contestée devant le juge à notre connaissance, cette exigence n'a disparu qu'en 1996 sous la pression grandissante des petits semenciers spécialisés notamment dans la vente de semences biologiques[870].

452. En l'absence de sécurité juridique – prévisibilité, lisibilité et accessibilité – de la règle de droit, il est difficile pour le citoyen de faire valoir ses droits et de contester les illégalités qui parsèment les nombreux textes réglementaires de la filière semence, mais aussi de tenter de contester l'autorité d'instances investies de missions publiques et qui se prévalent de défendre l'intérêt général. Pour y remédier, une codification est un début de solution[871]. *A contrario*, l'absence de codification permet de maintenir une réglementation très complexe et difficilement accessible pour les personnes intéressées et rend l'intervention du législateur difficile, les rectifications par le pouvoir réglementaire et le contrôle du juge aussi. Tout ceci contribue au contrôle corporatiste de la filière et à la prédominance de cet intérêt.

§2. Un contrôle de la filière au service de l'intérêt corporatiste

453. L'absence de sécurité juridique devrait être tempérée par la vigilance du législateur, de l'Administration et du juge. Cependant, trois phénomènes concurrents caractérisent la filière semence : le législateur a été très absent, l'Etat a soutenu l'intérêt corporatiste, et le juge a trop rarement été appelé à se prononcer sur la légalité des mesures adoptées. La situation semble même irréversible puisque l'intérêt corporatiste s'est d'abord

---

[869] Le producteur de semences a même « l'obligation, en fin de campagne, de justifier auprès du GNIS les quantités récoltées ».

[870] Arrêté du 7 novembre 1996 portant sur les modalités d'inscription dans les catégories professionnelles de la section Plantes potagères et florales du Groupement national interprofessionnel des semences et plants, JORF du 10 décembre 1996, p. 18022.

[871] En ce sens, J. RIVERO estime que « la codification […] peut être [...] un moyen de clarification des normes en vigueur [...] »J. RIVERO, "Conclusion", in *Les déréglementations*, B. CHENOT, Economica, 1988, p. 383.

imposé par le biais d'une réglementation complexe[872], puis est parvenu à se maintenir grâce à elle. Elle rend la situation incompréhensible pour le législateur, pour le pouvoir réglementaire et pour le juge qui se fient aux explications des institutions en place.

Il en résulte une absence de ces contrôles traditionnels qui garantissent la séparation des pouvoirs et l'absence d'abus (A) et une très forte présence et contrôle du GNIS sur toute la réglementation et sur sa mise en oeuvre (B).

A. L'absence des mécanismes traditionnels de séparation des pouvoirs

454. La séparation des pouvoirs a pour objectif de protéger la démocratie de tout abus de pouvoir en instaurant des mécanismes de contrôle que chaque pouvoir exerce sur l'autre. Lorsque ces mécanismes font défaut, les dérives deviennent inévitables et difficiles à corriger lorsqu'elles sont ancrées et font partie du paysage normatif. Expliquons comment l'absence des contrôles traditionnels a permis à l'intérêt corporatiste d'imposer une réglementation qui le sert, en commençant par le législateur (1°), puis le pouvoir réglementaire (2°), et enfin le juge (3°).

1°) Le contrôle du législateur

455. En 1905, lorsque le législateur a ouvert la voie aux Règlements d'administration publique (RAP)[873], il a laissé le pouvoir réglementaire détourner l'usage de ces RAP en le laissant déterminer les caractéristiques des produits qui peuvent être commercialisés. Depuis plus de cent ans, le législateur n'a jamais remis en question cette pratique de l'Administration, ni le choix de l'Administration d'imposer des régimes d'autorisation de mise sur le marché des variétés et de contrôle de la production de semences. Cette tolérance voulue ou involontaire du législateur est regrettable, mais explique, partiellement comment et pourquoi l'intérêt corporatiste a pu s'imposer. En effet, les « malfaçons se rencontrent comparativement moins souvent au niveau des Parlements : la procédure législative comporte en effet de

---

[872] C.-A. MORAND, "La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit", in *L'Etat propulsif : contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, C.-A. MORAND, Publisud, 1991, p. 207.

[873] L'article 11 de cette loi dit qu' « il sera statué par des règlements d'administration publique sur les mesures à prendre pour assurer l'exécution de la présente loi, notamment en ce qui concerne :
1° la vente, la mise en vente, l'exposition et la détention des denrées, boissons, substances et produits qui donneront lieu à l'application de la présente loi ;
2° Les inscriptions et marques indiquant soit la composition, soit l'origine des marchandises, soit les appellations régionales et de crus particulières que les acheteurs pourront exiger sur les factures, sur les emballages ou sur les produits eux-mêmes, à titre de garantie de la part des vendeurs, ainsi que les indications extérieurs ou apparentes nécessaires pour assurer la loyauté de la vente et de la mise en vente […] ».

multiples filtres - examen en commission, navettes […] »[874]. Au niveau réglementaire, les filtres sont moins efficaces.

2°) Le contrôle du pouvoir réglementaire

456. Au niveau réglementaire, il n'y a que des procédures formalisées pour les décrets et en cas d'urgence[875]. Au-dessous du décret, « il n'y a ni frein, ni filtre à l'élaboration de textes par les bureaux »[876] et « la manie réglementariste peut se donner libre cours »[877]. La filière des semences est submergée par une quantité innombrable d'arrêtés et de textes homologués.

457. L'Etat s'accommode de ce déficit de légitimité démocratique puisqu'il a été compensé pour un temps « par les résultats, dans la mesure où le corporatisme a réussi à résoudre des problèmes sur lesquels le système pluraliste classique butait »[878] ; autrement dit l'approvisionnement de semences de qualité certifiées en masse à des agriculteurs, ce qui a permis à la France une productivité agricole inespérée. Puis, un cercle vicieux s'est instauré : « La délégation du pouvoir d'appliquer les règles donne au groupe d'intérêt un tel contrôle du processus qu'il devient très difficile de remettre en cause et de réformer les réglementations corporatistes. […] Le phénomène bien connu de la capture des autorités[879] par les groupes qu'elles sont censées réglementer est alors porté à son paroxysme »[880].

La modernisation du secteur des semences a initialement compensé l'imposition des restrictions. Une fois la modernisation acquise, le déficit de légitimité démocratique ne trouve plus aucune compensation. Ce déficit est même aggravé lorsque « les groupes ne contribuent

---

[874] C. WIENER, "L'inflation normative et ses conséquences", in *Les déréglementations*, B. CHENOT, Economica, 1988.
[875] *Ibid* p. 67.
[876] J. CARBONNIER, *L'inflation des lois*, Revue des Sciences morales et politiques, 1982, n°4, p. 692
[877] C. WIENER, "L'inflation normative et ses conséquences", in *Les déréglementations*, B. CHENOT, Economica, 1988.
[878] C.-A. MORAND, "La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit", in *L'Etat propulsif : contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, C.-A. MORAND, Publisud, 1991, p. 207.
[879] On parle aussi de « capture des régulateurs ». Selon la théorie positive de la régulation, formulée par exemple par George STIGLER, la régulation n'est pas instituée dans l'intérêt du public, c'est-à-dire pour la protection et le bénéfice du public en général ou d'une grande sous-catégorie de la population, mais elle est acquise par une industrie et opère principalement pour le bénéfice de celle-ci. « L'une des conséquences les plus connues de la théorie positive est la notion de « capture des régulateurs » : les entreprises concernées influenceraient le résultat du processus de régulation en apportant un soutien financier ou autre aux hommes politiques ou aux autorités de régulation, qui sont censés maximiser leur utilité de façon égoïste ». G. MAJONE, *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Monchrestien, 1996, p. 48.
[880] C.-A. MORAND, "La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit", in *L'Etat propulsif : contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*, C.-A. MORAND, Publisud, 1991, p. 207.

plus à résoudre les problèmes mais exercent grâce à leur position stratégique un veto sur l'adoption de normes nouvelles, ou sur leur mise en œuvre »[881], comme c'est le cas dans la filière semence.

3°) Le contrôle du juge

458. Très peu d'affaires sont portées devant la justice judicaire et administrative. Cela peut s'expliquer par la complexité de cette réglementation. Les avocats sont dépassés par cette réglementation qu'aucun manuel de droit n'analyse et pour lequel aucune liste, même partielle des textes n'est disponible pour donner une idée du nombre et du type de textes applicables. Dans une telle situation d'insécurité juridique, le rôle du juge devrait être renforcé lorsqu'il est fait appel à lui[882] et veiller à faire preuve de beaucoup de vigilance pour que l'intérêt général ne soit pas supplanté par un intérêt corporatiste. C.A. MORAND propose même que le contrôle soit proportionnel à la pression exercée en faveur d'un intérêt[883].

459. Tel pourrait être le cas si des personnes sont poursuivies pour des infractions à la réglementation des semences, comme cela s'est produit récemment dans deux affaires concernant la même association vendant des semences de variétés non inscrites[884]. Les juges qui ont à eu connaître ces affaires n'ont pas pris en compte le mode d'élaboration de la réglementation et l'ont simplement appliquée. Or, l'influence corporatiste dans l'élaboration de la réglementation concernant la vente de semences de variétés anciennes à des jardiniers amateurs, au centre de ces affaires, est décisive. Ce marché a été réglementé pour permettre aux instances corporatistes de contrôler ce marché émergent en dépit de l'absence de plaintes d'utilisateurs ou de problèmes graves exigeants le recours à un régime d'autorisation de mise sur le marché. La complexité de la question ayant occulté cette question de l'influence des instances corporatistes dans l'élaboration de la règle de droit, le juge ne fait qu'appliquer la règle. F. FERAL écrira à propos des juges qui appliquent des dispositions réglementaires très techniques adoptées sous l'influence des producteurs : « Qu'importe! Le juge s'en inspirera »

[881] *Ibid*.
[882] C.A. MORAND met en garde spécifiquement dans le cas d'une réglementation agricole et dit qu'elle « est suspecte si les organisations agricoles ont exercé un poids prépondérant lors de son adoption et si le point de vue des consommateurs n'a pas eu l'occasion de s'exprimer de manière équitable ». *Ibid* p. 201.
[883] *Ibid*.
[884] Ces affaires seront étudiés plus longuement, v. *infra* n°753.

car il doit « se prononcer sur une infraction dont la technicité le dépasse et la portée lui échappe »[885].

460. Les juges ne sont que peu sollicités pour plusieurs raisons qui s'ajoutent à celle de la complexité de la réglementation. Nous nous limiterons à une seule. Une « Commission interprofessionnelle d'arbitrage » (CIA) a été créée au sein du GNIS par un arrêté du 31 juillet 1966 sur proposition de comité central du GNIS[886]. Modifiée par un arrêté de 1970[887], la mission de la CIA indiquée à l'article 2 est « d'étudier les litiges nés entre professionnels intéressés pour les activités relevant de la compétence du groupement et de proposer les conditions de règlement amiable de ces litiges ». Aucune loi, ni même décret, ne prévoit cette création, alors que c'est le législateur qui prévoit généralement tout recours préalable obligatoire à une instance donnée[888]. Il s'est ainsi créé une forme d'anti-chambre au pouvoir judiciaire où l'on règle les litiges entre pairs de la même interprofession, sauf qu'à la différence de commissions d'arbitrage professionnelles, telles que l'Ordre des Médecins, c'est une interprofession qui apprécie les litiges. Cette interprofession qui assure tantôt des missions de service public, tantôt du lobbying pour la défense des intérêts de ses membres les plus influents. L'impartialité de cette instance interroge.

461. Ces différentes carences du contrôle du législateur, des pouvoirs publics et des juges dans le secteur des semences s'expliquent aussi par la volonté des pouvoirs publics de se fier aux instances corporatistes et s'appuyer sur leurs moyens pour contrôler la filière, notamment ceux du GNIS. En effet, le GNIS possède les plus importants moyens de contrôle de la filière semence lui permettant d'assurer un renforcement sans cesse plus important de la domination du modèle économique circuit long professionnel et des acteurs économiques qui bénéficient d'un tel fonctionnement.

---

[885] F. FÉRAL, "Cent ans d'action publique, du service de l'économie agrarienne à la protection des consommateurs", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007.

[886] Visa n°3 de l'arrêté. Arrêté du 7 juillet 1966 portant création au sein du Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants d'une commission interprofessionnelle d'arbitrage et d'une commission de contrôle de l'application de la réglementation, JORF du 31 juillet 1966.

[887] Arrêté du 10 août 1970 relatif à la Commission interprofessionnelle d'arbitrage du GNIS, JORF du 29 août 1970.

[888] Par exemple, aussi, l'art. L. 631-8-2 du Code rural qui exige « tout accord interprofesionnel à long terme » conclu en vertu de l'art. L. 631-3 doit comporter des dispositions permanentes relatives aux différentes procédures d'arbitrage auxquelles les parties peuvent décider derecourir en vue de régler les litiges intervenant tant entre les organismes signataires qu'entre les personnes intéressées à l'exécution des accords, notamment aux procédures accélérées concernant la mise en oeuvre des conventions de campagne ».

B. Les importants moyens de contrôle du groupement interprofessionnel (GNIS) : l'exemple de la carte professionnelle

462. Les contrôles liés à la loi du 1er août 1905 ont largement été mis en œuvre avec l'appui des professionnels. Pour la filière semence, le GNIS – à la fois un groupe d'influence et une interprofession assurant des missions de service public – se voit déléguer la mission de contrôler et de certifier les productions de semences et voit ses agents habilités à constater des fraudes[889]. Le GNIS est en quelque sorte le « gendarme » incontestable de la filière semence.

463. La particularité qui nous intéresse ici est celle du rôle de contrôleur à l'accès de la profession que le GNIS a endossé de son propre chef. Il contrôle l'accès aux différentes professions de la filière semence en exigeant que tout acteur économique s'inscrive auprès de lui pour pouvoir exercer son métier et ce, quelles que soient les espèces produites. Cette exigence est aussi imposée aux petits producteurs de semences biologiques qui vendent à des jardiniers amateurs, ou encore, aux jardiniers professionnels qui proposent des semences à la vente aux visiteurs des jardins. Pourtant, seuls quatre arrêtés ont été pris pour certains groupes d'espèces : il s'agit des espèces de céréales[890], fourragères[891], de betteraves industrielles[892] et les semences potagères et florales[893]. L'article 2 de l'arrêté du 19 juillet 1976 concernant les semences fourragères[894], par exemple, spécifie que « seules sont habilitées à produire, acheter, vendre, traiter, importer ou exporter des semences fourragères, les personnes physiques ou morales inscrites dans l'une des catégories professionnelles dont le registre est tenu par le GNIS au titre de la Section « Semences Fourragères ».

464. Le contrôle de l'accès à une profession a été justifié dans le passé. E. SCHRIBAUX expliquait en 1895 :

---

[889] Les missions du GNIS ont été étudiées, *cf. supra* n°382. et s.

[890] Arrêté du 14 février 1967 relatif aux conditions pour l'exercice des activités se rapportant aux céréales de semence, JORF du 9 mars 1967, p. 2339.

[891] Arrêté du 19 juillet 1976 portant homologation d'un règlement relatif à l'inscription dans une catégorie professionnelle des ressortissants de la section Semences fourragères du groupement national interprofessionnel des semences, JORF du 1er août 1976, p. 4695.

[892] Il est à noter que le GNIS n'avait pas la trace de cet arrêté dans leur base de donnée et que c'est nous qui leur en avions signalé l'existence. Arrêté du 20 août 1954 portant homologation d'un règlement à la délivrance des cartes professionnelles aux ressortissants du GNIS (4e section : graines de betteraves industrielles), JORF 4 septembre 1954, p. 8560.

[893] Arrêté du 7 novembre 1996 portant sur les modalités d'inscription dans les catégories professionnelles de la section Plantes potagères et florales du Groupement national interprofessionnel des semences et plants, JORF du 10 décembre 1996, p. 18022.

[894] Arrêté du 19 juillet 1976 portant homologation d'un règlement relatif à l'inscription dans une catégorie professionnelle des ressortissants de la section Semences fourragères du groupement national interprofessionnel des semences, JORF du 1er août 1976, p. 4695.

> « Les petits grainetiers qui, la plupart du temps, sont épiciers, quincailliers, *etc.*, ne savent même pas distinguer les différentes espèces les unes des autres et ceux qui les connaissent ne se préoccupent guère que de leur apparence ; pourvu qu'elles soient bien sèches, bien pleines et de belle couleur, ils se déclarent satisfaits. Ne leur demandez par si leurs semences lèvent bien, si elles renferment de la cuscute ou d'autres graines de mauvaises herbes, ils l'ignorent absolument »[895].

465. Au départ, la professionnalisation des acteurs était donc nécessaire, les restrictions à la liberté d'entreprendre pouvaient se justifier en ce qui concerne la vente de semences à des agriculteurs. Pourtant cette restriction d'une liberté se devait d'être encadrée pour éviter toute dérive, ce ne fut pas le cas pour la filière semence, et les cartes professionnelles datent du régime de Vichy[896]. L'Etat a imposé son organisation du ravitaillement[897] à une époque où, au cœur de l'organisation, se trouvaient les cartes : les cartes de ravitaillement ou les cartes professionnelles, « charnière de l'organisation corporative »[898]. Dès le 5 février 1943, le GNIS, par décision publiée au Journal officiel[899], décide de lui-même : « article 1er : Seuls seront autorisés à faire le commerce des semences, les titulaires d'une carte professionnelle que délivrera le groupement national interprofessionnel de production et d'utilisation des semences, graines et plants, conformément aux décisions de sa ou ses sections compétentes et au règlement spécial établi par chacune d'elles […] ». Cette décision vise trois lois[900] sans qu'aucune ne confère explicitement au GNIS le pouvoir de délivrer des cartes professionnelles et de contrôler l'accès à la profession.

---

[895] E. SCHRIBAUX, *Sur les fraudes de semences et les moyens de s'y soustraire*, Congrès Agricole de Reims, Reims, Imprimerie et Lithographie Matot-Braine, Séance du 20 juin 1895, p. 10.

[896] Pour plus de développements à ce sujet, voir G. ZALMA, *Les cartes professionnelles délivrées aux nationaux*, Presses universitaires de Lyon, 1978.

[897] La loi du 27 septembre 1940 relative à l'organisation du ravitaillement confie à des bureaux nationaux de répartition en matière agricole, ainsi que la mission d'organiser les professions touchant au domaine agricole. Ils ont le pouvoir d'instituer des cartes professionnelles et d'en définir les conditions d'attribution et de retrait (CE 22 janvier 1943, Société artisanale de la boulangerie de Lyon). Ce système sera modifié en 1941. « La loi du 23 octobre 1941 remplace les bureaux nationaux par les comités centraux de ravitaillement où les distributeurs des produits agricoles sont mieux représentés par rapport aux producteurs. Ces comités centraux abandonnent en principe l'organisation des professions à des comités d'organisation constitués conformément à la loi du 16 août 1940 ». *Ibid* p. 31.

[898] *Ibid* p. 26.

[899] Décision n°13 du 5 février 1943 du GNIS relative à la carte professionnelle, JORF du 21 février 1943, p. 544.

[900] La loi du 18 août 1940, ainsi que la loi du 11 octobre 1941 créant le GNIS et la loi du 2 décembre 1940 relative à l'organisation coopérative de l'agriculture.

466. Cette situation, sans base légale, a été maintenue après la chute du régime de Vichy[901]. Avec ce système de cartes professionnelles, un régime d'autorisation administrative préalable a donc été instauré et imposé à l'exercice des différentes professions de la filière[902]. Encore aujourd'hui, ce contrôle est toujours exercé alors qu'aucune justification d'ordre public n'est avancée, telle que la dangerosité du métier ou un besoin de protéger le consommateur qui ne puisse être assuré d'une autre manière. Le détail de l'accès aux différentes professions est développé en annexe (formalités, exigences matérielles, professionnelles, *etc.*)[903], afin que nous puissions nous consacrer ici à l'opportunité et aux conséquences d'un tel contrôle préalable.

467. Le contrôle de l'accès à une profession est recherché par les acteurs économiques historiques à deux titres[904] : d'une part, la carte professionnelle pose des conditions d'accès à la profession et donc exige des professionnels certaines qualités, ce qui permet de renforcer l'image de qualité d'une profession. D'autre part, elle permet de limiter le nombre de personnes pouvant exercer la profession[905] et permet aux acteurs historiques d'être avertis de l'arrivée de tout nouveau concurrent. C'est un avantage non négligeable, car en matière de veille stratégique savoir qui seront les nouveaux concurrents permet aux acteurs historiques d'adapter leur stratégie commerciale pour préserver leurs parts de marché[906]. D.

---

[901] L'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine affirme que les textes adoptés par le régime de Vichy sont nuls seulement si la nullité est expressément constatée. « On s'explique donc que certains règlements professionnels prévoyant la délivrance d'une carte, ainsi que les textes qui leur servent de fondement, puissent être encore applicables de nos jours. Ils constituent un héritage qui ne s'intègre pas toujours très facilement avec l'ordonnancement juridique libéral de notre époque ». G. ZALMA, *Les cartes professionnelles délivrées aux nationaux*, Presses universitaires de Lyon, 1978, p. 40.

[902] En ce sens par exemple, Arrêté du 20 août 1954 portant homologation d'un règlement à la délivrance des cartes professionnelles aux ressortissants du GNIS (4e section : graines de betteraves industrielles), JORF 4 septembre 1954, p. 8560. Ou encore, Décret n°55-1104 du 11 août 1955 relatif à la réglementation du commerce des céréales de semence, JORF du 18 août 1955, p.8293. L'art. 8 de ce dernier arrêté précise que « l'activité de producteur grainier, d'agriculteur semencier ou de sélectionneur est soumise à l'agrément, préalablement à toute opération ».

[903] Voir annexe n°15.

[904] P. LIGNEAU, "Le procédé de la déclaration préalable", *RDP*, 1976.

[905] Ce fut le cas des producteurs et vendeurs d'Armagnac qui considéraient l'ouverture du Marché commun comme une menace et voyaient d'un mauvais œil l'afflux de nouveaux acteurs dans leur profession.
Pour F.A. HAYEK, permettre aux producteurs établis de décider du moment où de nouveaux collègues seront admis, revient habituellement à perpétuer le statu quo, tout simplement. A supposer qu'une société soit ainsi composée de groupes distincts et clos qui organisent l'ensemble des divers intérêts, cela conduirait à figer la structure existante, avec pour résultat le déclin graduel de l'économie puisqu'elle serait de moins en moins adaptée aux changements éventuels intervenant. Et donc il est faux de penser que ce système n'est défectueux et injuste qu'aussi longtemps que tous les groupes ne sont pas également organisés. F. A. HAYEK, *Droit, législation et liberté 2 : l'ordre politique d'un peuple libre*, PUF, 1973, p. 110.

[906] A titre d'illustration, « les producteurs et négociants d'Armagnac ont beaucoup insisté auprès des pouvoirs publics pour que ceux-ci acceptent le maintien dans l'actuel règlement, de l'ancienne carte professionnelle » « Pour la sauvegarder, ces professionnels n'ont pas craint de la débaptiser en l'appelant plus modestement « carte de contrôle » ». G. ZALMA, *Les cartes professionnelles délivrées aux nationaux*, Presses universitaires de Lyon, 1978, p. 109.

SEGONDS, vice-président du GNIS, ira jusqu'à dire devant une assemblée de quatre cents personnes qu'il est « assez sûr qu'il n'y aura pas » de nouveaux concurrents ou « entrants » sur le marché des semences[907].

468. Les fondements juridiques d'un contrôle de l'accès à une profession dépendent du type de contrôle. Il en existe deux sortes dans le domaine des semences. Le premier n'exige qu'une simple formalité de déclaration. La déclaration ne peut être refusée par l'autorité compétente[908]. Le deuxième type de contrôle ne peut être passé avec succès par une personne physique ou morale que si elle satisfait à des conditions déterminées par arrêté ministériel ou par un règlement homologué par arrêté ministériel.

469. Si la carte professionnelle est une simple formalité administrative, qui ne restreint pas l'accès à une profession, le pouvoir réglementaire est en principe compétent. Cependant, si la carte professionnelle restreint l'accès à une profession en imposant des conditions, ou dès lors que l'attribution de la carte professionnelle n'est pas automatique, alors le législateur est seul compétent pour instituer un tel régime d'autorisation préalable. En effet, un tel régime d'autorisation porte atteinte à une liberté fondamentale : la liberté du commerce et de l'industrie. La doctrine[909] et la jurisprudence du Conseil d'Etat[910] considèrent que le libre accès est un élément de la liberté du commerce et de l'industrie et donc seul le législateur a, en vertu de l'article 34 de la Constitution de 1958 compétence pour fixer « les règles concernant […] les garanties fondamentales accordées pour l'exercice des libertés publiques ». Le pouvoir réglementaire n'a pas la compétence de principe en la matière.

470. Aucune délégation par le législateur n'a eu lieu pour la filière semence, même si dans la pratique le GNIS impose de nombreuses conditions selon la catégorie professionnelle comme le paiement d'une redevance pour l'exercice de la profession (CVO GNIS)[911]. En effet, comme le constate G. ZALMA, « le principal intérêt des cartes est de faciliter la

---

Le GNIS préfère désormais parler d' « inscription à une catégorie professionnelle » au lieu de carte professionnelle.

[907] SEGONDS D., *Enjeux, contraintes et opportunité pour la recherche privée*, Paris, Colloque Semences et Société pour une agriculture durable, GNIS, 24 avril 2008.

[908] LIGNEAU P., "Le procédé de la déclaration préalable", *RDP*, 1976, p. 690.

[909] Notamment L. DUGUIT, *Traité constitutionnel,* De Broccard, 1925, Tome 1, p. 219 ; G. BURDEAU, *Libertés publiques*, LGDJ, 1972 ; G. MORANGE, « Réflexions sur la protection accordée par le juge administratif à la liberté du commerce et de l'industrie », *D.* 1956, chron, p. 117.

[910] L'arrêt Daudignac rappelle le principe. Mais après l'adoption de la Constitution de 1958, un doute pouvait surgir sur la compétence législative dans ce domaine. L'arrêt Martial de Laboulaye affirme que la liberté du commerce et de l'industrie reste une liberté placée par l'art. 34 dans le domaine de la loi (CE 28 octobre 1960, AJDA 1961 p. 20, concl. Heumann, Dr. Soc., 1961, p. 141, Concl. Heumann, note Teitgan).

[911] *Cf. supra* n°392. et s. Les conditions et les montants de ces cartes sont étudiés à l'annexe n°16.

perception de redevances ou taxes destinées à payer les frais de contrôle »[912]. Mais ces cartes ont surtout permis d'éliminer et d'exclure des acteurs de la filière[913], provoquant parfois des faillites aux conséquences très sérieuses[914].

Conclusion du Titre 2

471. Cette maîtrise de toute la filière semence par un seul intérêt, qui plus est corporatiste, est facilitée par l'absence des mécanismes classiques de contrôle démocratique. Elle laisse ainsi un groupe d'influence peser sur l'élaboration de la réglementation au point où une dérive s'instaure inversant le principe posé par le législateur de 1905. D'un régime répressif, la réglementation des semences dérive et s'enracine dans un régime préventif aujourd'hui considéré comme le régime de principe, puisque confirmé depuis au niveau européen sous l'influence française. Pour autant, ce régime préventif au niveau communautaire n'est justifié qu'au nom d'une contrepartie : celle d'une « haute qualité » des semences pour les agriculteurs »[915].

472. Cette absence de contrôle, le manque de lisibilité et d'accessibilité à la réglementation ont contribué à cet état de fait. Mais c'est surtout l'ambiguïté de la nature juridique du GNIS, cette interprofession qui comporte à la fois les traits d'une personne publique et agit comme un groupe d'influence, qui a permis cette dérive réglementaire permettant au circuit long professionnel de dominer la logique imprégnant la réglementation. Le GNIS participant à la fois à l'élaboration de celle-ci et à sa mise en œuvre, que ce soit par des contrôles de la production ou en tant qu'agent des fraudes, assure la prédominance de la logique qui veut que seule une structure génétique distincte, homogène et stable, puisse faire l'objet d'une commercialisation. C'est ainsi qu'il est possible que le marché soit encore réservé aux acteurs du circuit long professionnel, alors que d'autres modèles économiques existent, chacun avec ses objectifs et sa logique propre.

---

[912] En ce sens G. ZALMA, *Les cartes professionnelles délivrées aux nationaux*, Presses universitaires de Lyon, 1978, p. 47.

[913] Pour les céréales à paille, cette période connaît des dizaines de refus d'attribution ou des retraits de carte, qui touchent par exemple Bonté, Caby, Bougeant-Urien, Duguy, Ruelle, Cultivateur moderne, Coudier-Ormancy, Lemaire (carte retirée lorsqu'il déménage en Anjou en 1945 et réattribuée ensuite), Momont Henette, Ets Lasserre à Toulouse, Ets Giraud à Prey (Eure), Coop. de la Brie à Melun, Coopératives de Compiègne, de Senlis, de Nanteuil-le-Haudouin, du bon blé, Ets Pichot, Ets Roussel-Bleuzé ; Coop. de Caen, *etc*. Cf. Archives du CTPS (GEVES), Section Céréales.

[914] « Un chercheur de l'Inra se souvient, non sans remords, d'un sélectionneur dont l'entreprise périclitait et qui se suicida peu après un refus d'attribution de carte ». Entretien avec Michel Simon, le 6 nov. 2005 in C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[915] Voir premiers considérants des directives 66/410, 66/402, par exemple.

473. Cependant, la réglementation est devenue si complexe qu'il est difficile de démontrer et d'expliquer que le droit a permis, non seulement de consacrer une vision de la sélection végétale, mais de consacrer un modèle économique dominant.

Conclusion de la Première Partie

474. L'hypothèse de départ était que des acteurs de la filière semence ont utilisé la réglementation pour structurer la filière selon un modèle économique unique alors qu'il en existe plusieurs. Le modèle dominant, très spécialisé et organisé, a pu imposer sa logique à tous.

Que le marché se soit construit autour d'un seul modèle n'est pas un problème en soi. Mais le déséquilibre provoqué par la montée en puissance du circuit long professionnel aux dépens des modèles parallèles a conduit à la quasi-disparition de ces derniers. Or, ces modèles économiques sont complémentaires et répondent d'une autre façon à des besoins existants.

Même si ces modèles étaient ou sont en concurrence, peut-être que celle-ci aurait atténué les effets néfastes du modèle unique axé sur les variétés commerciales très dépendantes d'intrants chimiques.

L'évolution lente, par étapes, explique en grande partie comment on arrive aujourd'hui à une situation des plus étonnantes, avec des AMM pour des variétés végétales justifiées par un simple besoin d'identifier le produit et d'imposer un concept de progrès. C'est d'autant plus étonnant que le modèle économique promu en France a été repris en grande partie au niveau communautaire.

475. Aujourd'hui, le fait que la réglementation occulte la pluralité des modèles économiques est devenu un problème grave depuis qu'il empêche tout autre système de se développer (agriculture de proximité, agriculture biologique) et enferme toute la filière et tous les acteurs économiques dans un modèle unique, sans leur laisser de choix.

476. Paradoxalement, alors que ce sont les acteurs économiques les plus influents qui ont voulu ce modèle, ils sont eux-mêmes contraints par leurs choix. Nous allons maintenant aborder dans une deuxième partie comment la réglementation structure tous les choix de tous les acteurs de toute la filière sur le modèle circuit long professionnel et les conséquences qui en découlent.

2e Partie : Contraintes et conséquences du choix d'un modèle unique

> *« C'est dans la voie du progrès agronomique et agricole, la seule où se retrouvent et se confondent son intérêt particulier et l'intérêt général, qu'il convient d'encourager le cultivateur à s'engager. Mais, par contre, il faut lui rendre la liberté de ses mouvements, liberté qu'on annule au contraire dès l'instant que sa production est taxée, réquisitionnée ou maladroitement réglementée »*[916].

477. A la fin du 19e siècle, les pratiques frauduleuses très astucieuses abondaient ; tant et si bien qu'en 1895 E. SCHRIBAUX écrivait à propos d'un échantillon de semences de lotier corniculé, plante peu connue des agriculteurs car très chère : « dans cet échantillon, [il a] trouvé 8.85% de minette teinte en noir [n.b. semence peu chère] ; en jetant une poignée de cette graine dans l'eau et, en l'agitant, l'eau prend une couleur bistrée et la minette redevient jaune »[917].

478. Réglementer la filière semence devait permettre de mettre un terme à de telles pratiques qui nuisaient à la sécurité alimentaire et de protéger les agriculteurs lorsqu'ils ne sont pas en mesure d'évaluer la qualité des semences, notamment lorsqu'ils ne les achètent pas directement auprès du producteur[918]. Il fallait aussi mettre un terme à la difficulté d'établir la preuve juridique d'une fraude. Dans un rapport de 1925 au Président de la République, il

---

[916] C. CHAVEAU, *La France agricole et la guerre*, Paris, Librairie Baillière, 1921, p. 48.

[917] E. SCHRIBAUX, *Sur les fraudes de semences et les moyens de s'y soustraire*, Congrès Agricole de Reims, Reims, Imprimerie et Lithographie Matot-Braine, Séance du 20 juin 1895, p. 9.

[918] Nous pouvons brièvement mentionner que la vente à l'agréage aurait pu être envisagée (art. 1587 du Code civil, inchangé depuis 1804). Dans ce cas, la vente n'aurait été parfaite qu'après un essai de la semence et les risques de la chose transférés à l'acheteur, comme c'est le cas pour le vin (voir en ce sens, J.-M. BAHANS, "L'apport du droit du vin au droit de la vente : l'exemple de la vente à l'agréage", *Revue de Droit Rural*, août-septembre 2005.). La règle posée par l'art. 1587 du Code civil a une valeur supplétive, les parties pouvant y renoncer expressément ou tacitement. L'acheteur réserve son acceptation définitive jusqu'au moment où il aura goûté et agréé la marchandise. Mais ce type de contrat n'est pas utilisé à notre connaissance pour la commercialisation de semences.
Il faut aussi souligner la distinction faite en doctrine entre l'agréage lors de la conclusion du contrat, nécessaire à la perfection de la vente, et l'agréation ou réception de la livraison qui ne tend qu'à la vérification de la conformité du produit (v. H. BOUCAUD, *L'agréation de la livraison dans la vente. Essai de théorie générale*, LGDJ, Université de Poitiers, 2005 ; P. MALAURIE, et al., *Les contrats spéciaux*, Defrénois, 2007, n°321 ; J. GHESTIN et B. DESCHÉ, *Traité des contrats : la vente*, LGDJ, 1990, n°713.

est expliqué que « lorsque l'agriculteur, qui a fait l'achat d'une semence pure d'une certaine variété, s'aperçoit de la tromperie, la lecture attentive du prospectus et des réclames qui avaient motivé son achat montre que le vendeur n'avait, en réalité, pris aucun engagement susceptible de lui être opposé ». Ces tromperies appelaient en réponse la solution déjà prônée par E. SCHRIBAUX en 1895 de donner le moyen aux agriculteurs d'exiger « du vendeur de garantir, sur facture, la composition de la marchandise »[919]. Ce fut chose accomplie par les décrets relatifs aux semences précisant les mentions légales que devaient contenir les étiquettes des sacs ou des lots de semences.

Toutefois, au fil des années, la réglementation a outrepassé son objectif initial et conduit à des dispositions réglementaires contraignantes d'une telle étendue qu'elle structure les choix de tous les acteurs de la filière semence et ceux des utilisateurs contraints à une logique conçue au travers du prisme unique de l'agriculture productiviste. Nous verrons comment la réglementation procède pour ce faire (Chapitre 1) et quelles sont les conséquences de cette réglementation sur le fonctionnement de toute la filière (Chapitre 2).

Titre 1. L'étendue des contraintes entravant la liberté de choix

479. Le degré d'exigence de la réglementation des semences est tel que c'est elle qui prédéfinit les choix des acteurs dans une assez large mesure. Une personne ne peut inscrire une variété au Catalogue que si celle-ci répond aux caractéristiques prédéfinies par les règlements techniques d'inscription. Un distributeur ne peut vendre que des semences de variétés inscrites au Catalogue. Un établissement-producteur ne peut produire que s'il est dûment enregistré auprès du GNIS.

De nombreux aspects de la réglementation contribuent à la restriction de la liberté de choix des acteurs, et ce pour deux raisons principales, d'une part, l'extension constante et incontrôlée du champ d'application de la réglementation des semences l'applique désormais à la quasi-totalité des actes concernant les semences (Chapitre 1) et, d'autre part, les dispositions réglementaires, excessivement contraignantes en raison de leur précision, au nom d'une recherche de « la qualité »[920], imposent à tout acteur économique des choix capitaux (Chapitre 2).

---

[919] E. SCHRIBAUX, Sur les fraudes de semences et les moyens de s'y soustraire, *op. cit.*, 1895, p. 15.
[920] Sur la notion de qualité et sa très difficile définition, voir Lamy Droit économique, 2006, p.2056 et s.

Chapitre 1. L'extension inopportune du champ d'application de la réglementation

480. La réglementation s'applique à la quasi-totalité des utilisations de semences bien que son contenu ne soit adapté qu'à l'agriculture professionnelle[921] et productiviste[922]. Or, l'application de cette réglementation a fait l'objet d'une double extension. D'une part, le champ d'application des autorisations de mise sur le marché (AMM) s'est élargi de manière mécanique à la plupart des espèces cultivées (Section 1). D'autre part, la récente notion de commercialisation englobe désormais la quasi-totalité des échanges de semences (Section 2).

Section 1. Une généralisation mécanique des autorisations de mise sur le marché à la plupart des espèces cultivées

481. L'extension du champ d'application du Catalogue impose la rigueur de cette réglementation à toutes les espèces concernées. Or si une procédure d'AMM peut se justifier pour des espèces-clés pour l'économie, on ne peut dire de même de sa pertinence en ce qui concerne les espèces de moindre importance. Aucun contrôle *a priori* n'a été fait pour évaluer l'opportunité du choix de réglementer une espèce et aucun contrôle n'est effectué *a posteriori* pour vérifier si le fait d'imposer une procédure d'AMM à une espèce donnée a sur elle un effet bénéfique ou non. Pour ces raisons, nous approfondirons la question de l'extension de la liste des espèces réglementées (§1). Ce choix est lourd de conséquences puisqu'il soumet toutes les variétés d'une même espèce réglementée à la procédure coûteuse et technique de l'AMM excluant *de facto* une partie de la diversité cultivée d'une possible commercialisation (§2).

---

[921] Le considérant n°2 de la directive 2002/53 parle « de la production des semences et plants agricoles [qui] tient une place importante dans l'agriculture de la Communauté », Directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOUE L 193/1, 20.07.2002.

[922] En ce sens, par exemple, Directive 2002/54/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de betteraves, JOUE L 193/12, 20.07.2002.
« Une plus grande productivité en matière de culture des betteraves dans la Communauté sera obtenue par l'application par les États membres de règles unifiées et aussi rigoureuses que possible en ce qui concerne le choix des variétés admises à la commercialisation ».

§1. Les Catalogues : un champ d'application étendu à la grande majorité des espèces cultivées

482. En 1933, seules les variétés de blé pouvaient être inscrites au Catalogue français[923]. Aujourd'hui, les variétés de 58 espèces de grande culture (maïs, pommes de terre, *etc.*) et de 47 espèces potagères (tomates, carottes, laitues, *etc.*) doivent obligatoirement être inscrites. L'augmentation du nombre d'espèces réglementées est un fait. Le choix de réglementer toutes ces espèces n'est pas incontestable et mériterait qu'une évaluation soit faite de l'opportunité de ce choix afin de s'assurer que le choix de réglementer une espèce offre plus d'avantages (variétés mieux adaptées, meilleur choix) que d'inconvénients (réduction du choix, augmentation du coût des semences, *etc.*) (A). Malgré l'absence d'un tel contrôle, la liste ne cesse de s'allonger suivant une procédure somme toute assez aisée pour le pouvoir communautaire et le pouvoir réglementaire français (B).

A. L'entrée d'une espèce au Catalogue : un choix lourd de conséquences

483. Alors que le Catalogue est un régime d'exception, il est désormais perçu comme le régime de droit commun. D'une situation où la majorité des espèces n'étaient pas réglementées, on en est arrivé à la situation inverse en l'espace d'une cinquantaine d'années. Cette évolution résulte d'un mécanisme de transfert des espèces non réglementées vers un statut d'espèces réglementées ; mécanisme lui-même induit par la volonté politique de réglementer de plus en plus[924]. Inclure une espèce au Catalogue officiel impose l'inscription obligatoire de toutes les variétés de la même espèce au Catalogue avant leur commercialisation. En ce sens, un arrêt de la Cour de cassation relatif à la vente d'une variété d'oignon *Cévénol* non inscrite au Catalogue, énonce : « justifie légalement sa décision la cour d'appel qui déclare coupable du délit de tromperie le dirigeant d'une société qui commercialise des semences sans inscription préalable au catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France prévu par le décret n° 81-605 du 18 mai 1981 »[925].

484. Ce choix a pour effet de soumettre toutes les variétés de l'espèce à de lourdes formalités administratives, techniques et financières. On pourrait croire que l'inscription au Catalogue n'est nécessaire que pour les espèces qui posent des problèmes lors de leur

---

[923] Catalogue des espèces et variétés de blé cultivées en France à la date du 15 septembre 1933, partie non officielle, *JORF* du 9 novembre 1933, p. 11374.

[924] Pour plus de développements à ce sujet, voir S. ANVAR, "Les indicateurs de biodiversité : de l'importance de la réglementation", *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, septembre 2007, n° 54.

[925] Les juges condamnent toute personne qui commercialise des variétés d'espèces réglementées non inscrites au Catalogue. En ce sens, voir par exemple, Cass. crim., 24 février 2004, *X... Henri*, n°03-82759, publié au bulletin.

commercialisation ou qui jouent un rôle économique stratégique, comme le blé ou le maïs, mais ce n'est pas le cas. La liste des espèces réglementées se rallonge aujourd'hui de façon presque mécanique, souvent à la demande de quelques acteurs économiques ou d'un Etat membre ; ce qui conduit à une forme d'extension par imitation sans aucune évaluation des conséquences du choix fait.

485. On peut pourtant s'interroger pour savoir si l'apport du Catalogue au blé des années 1930 est encore valable aujourd'hui. Les bénéfices revendiqués pour les ventes de semences de blé sont-ils du même ordre pour d'autres espèces, notamment dans le cas des semences d'intérêt commercial moindre ? Certaines espèces ont un grand nombre de variétés inscrites au Catalogue (plusieurs centaines de variétés hybrides pour le maïs) ; d'autres, un choix très restreint, le cerfeuil, par exemple, une espèce potagère qui ressemble au persil, a une seule variété inscrite au Catalogue officiel français[926] et cinq au Catalogue commun (dont la variété française)[927]. En même temps, il faut rappeler que l'inscription d'une variété au Catalogue n'est nullement garante de ce qu'elle soit en vente dans la réalité, en fait, le manque de choix préoccupe les agriculteurs qui se retrouvent dépendants des choix faits par le sélectionneur de la variété. Nous avons entendu une agricultrice regretter que « les producteurs n'aient pas su investir dans un semencier pour garder la main sur les orientations variétales. A cause de cela nous sommes dépendants dans nos choix et par exemple nous ne trouvons déjà presque plus de semences de céleri branche ou de fenouil »[928].

Ces cas ne sont pas isolés. La scorsonère, le haricot d'Espagne, le chou frisé, la phacélie, le trèfle blanc, le trèfle hybride, le trèfle incarnat, la vesce commune sont des espèces qui n'ont *qu'une* variété inscrite au Catalogue français[929] et un très petit nombre au Catalogue commun. Si le fait de réglementer une espèce a pour effet de réduire le choix des agriculteurs, et donc de réduire la concurrence entre semenciers, il serait nécessaire d'évaluer les conséquences du Catalogue pour s'assurer que les avantages priment sur les inconvénients. Les régimes d'autorisations de mise sur le marché doivent veiller à ne pas créer ou renforcer des situations de monopole ou de quasi-monopole qui nuisent aux consommateurs, surtout si

---

[926] Le cerfeuil *Commun*, voir le Catalogue français en ligne (version non officielle) : www.geves.fr.

[927] Anthricus cerefolium (L.) Hoffm. – Cerfeuil : *Commun, Donkergroene Laatdoorschietende, Firjne Krul, Verena, Vertissimo*. http://ec.europa.eu/food/plant/propagation/catalogues/comcat_vegetable2008/6.html, consulté en dernier lieu le 9 avril 2008.

[928] "Pour Angélique Delahaye "un poids plus lourd dans les dépenses"", *L'Information Agricole*, juin 2003, p. 17.

[929] Pour les espèces n'ayant que deux variétés inscrites au Catalogue français, il y a le cerfeuil et la carotte fourragère, la moutarde brune, la vesce commune, la fléole bulbeuse, le pâturin commun. Voir, en ce sens, le Catalogue officiel des variétés et des espèces de 2004, publié par GNIS (version non officielle du Catalogue).

l'absence de concurrence influe sur le prix des semences[930] et si aucune raison de sécurité sanitaire ou environnementale ne justifie ce régime.

486. A ce problème de situation oligopolistique ou monopolistique s'ajoute celui des conséquences du choix de réglementer une espèce. En effet, la majorité des semences de variétés inscrites doivent êtres certifiées pour être commercialisées. Or, la certification est une procédure coûteuse qui pose problème pour certaines espèces, en particulier celles d'un intérêt économique faible. Qui plus est, la certification n'est pas toujours un avantage, comme l'illustre l'exemple des « engrais verts ». Le terme d'engrais vert est utilisé pour qualifier le "CIPAN", *Culture Intermédiaire Piège A Nitrates*, une culture temporaire de plantes à croissance rapide destinées à être enfouies dans le sol pour en améliorer l'aptitude culturale en lui fournissant les éléments nutritifs nécessaires à la culture suivante. Cette culture permet également de lutter contre les adventices[931] car elle apporte un couvert à un champ autrement nu, elle limite ainsi l'érosion. Sur une courte période, l'engrais vert crée une forte quantité de matière organique récupérable pour enrichir naturellement la terre. Les plantes semées à cet effet doivent avoir un développement rapide, dans des conditions climatiques parfois défavorables (automne, hiver), ce qui ne correspond pas du tout aux critères imposés aux semences classiques. L'engrais vert doit également être de culture facile et économique, faute de quoi la pratique présenterait peu d'intérêt. L'utilisation de semences pour faire de l'engrais est donc une pratique très distincte de l'utilisation classique de semences. L'objectif ici n'est pas d'obtenir un beau grain de blé ou une belle prairie, mais de faire pousser une couverture végétale qui, une fois levée, sera retournée dans la terre quand elle ne fait que quelques centimètres de hauteur, pour que ses pousses nourrissent le sol en se décomposant. Sont utilisées à cette fin des espèces connues telles que le blé ou la moutarde, mais aussi des espèces moins connues comme la phacélie.

Pour autant, la réglementation ne fait aucune distinction entre l'utilisation d'une semence comme engrais vert et celle d'une semence pour une récolte classique. L'agriculteur est donc obligé d'acheter des semences chères puisque les semences de blé, de moutarde et de phacélie doivent toutes être vendues « certifiées ». On voit comment, dans ce cas, la certification garantit des caractères qui ne sont pas ceux recherchés pour l'engrais vert et impose au passage un surcoût qui rend l'engrais vert économiquement peu viable.

---

[930] L'achat de semences est devenu « un poste de dépenses bien plus important qu'avant pour un bénéfice qui est évident pour les endives et certains légumes mais pas toujours pour d'autres » ; "Pour Angélique Delahaye "un poids plus lourd dans les dépenses"", *L'Information Agricole*, juin 2003, p. 17.
[931] Plante indésirable.

487. L'exemple de la phacélie illustre parfaitement ce propos. C'est une espèce très utilisée par les agriculteurs biologiques comme engrais vert pour nourrir leurs sols. La directive 88/380[932] l'a ajoutée à la liste des espèces de plantes fourragères ; en 1996 elle a été ouverte au Catalogue français[933] avec une seule variété inscrite, la *Camelia* désormais protégée par un certificat d'obtention végétale[934] ; depuis, seul l'obtenteur et ses licenciés peuvent la commercialiser.

La justification donnée de l'ouverture de cette espèce au Catalogue commun par la directive 88/380 est qu'en « raison de [son] importance accrue dans la Communauté, […] le phacelia, […doit être inclus] dans le champ d'application desdites directives ». Mais cette justification suffit-elle ? Une étude de l'évolution des prix depuis que la phacélie est devenue une espèce réglementée, serait peut-être riche d'enseignements sur les effets de ce choix[935]. Il semblerait que certains petits semenciers « bios » vendent des « graines » de phacélie sans en préciser la variété et surtout sans avoir fait certifier les semences pour pouvoir les vendre à un prix raisonnable, ainsi vendues, ces semences sont illégales. Un producteur a récemment déclaré qu'il pensait devoir arrêter toute sa production lors du prochain contrôle de la DGCCRF, bien qu'il vendait à des agriculteurs « bios » satisfaits du rapport qualité/prix de cet engrais vert. Il s'agit là d'un cas de figure où le vendeur et les utilisateurs sont tous deux satisfaits, mais où la réglementation pose des freins inadaptés qui provoquent une hausse injustifiée des coûts de production.

La directive 70/458 énonçait dans ses considérants, en parlant du système du Catalogue, « qu'une limitation de la commercialisation à certaines variétés n'est justifiée que dans la mesure où existe en même temps la garantie pour l'agriculteur qu'il obtiendra effectivement des semences de ces mêmes variétés »[936]. Cette disposition n'a pas été reprise par la directive 2002/53 qui la remplace, ce qui est assez significatif de l'extension automatique du champ d'application du Catalogue aujourd'hui. La célèbre jurisprudence *Denkavit* de la CJCE sanctionne les interdictions des restrictions quantitatives ainsi que les mesures d'effet équivalent, qu'il s'agisse de mesures nationales ou de mesures émanant des

---

[932] Directive 88/380/CEE du Conseil, du 13 juin 1988, JOCE L 187, p. 31.
[933] Arrêté du 19 mars 1996 portant modification du Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France (semences de plantes fourragères et à gazon), JORF n°87 du 12 avril 1996.
[934] Il y a 25 variétés inscrites au Catalogue commun, mais nous n'avons pas pu déterminer celles qui sont protégées par un certificat d'obtention végétale.
[935] Nous n'avons pas effectué une telle analyse, mais de nombreux agriculteurs « bio » ont constaté une hausse démesurée des prix de la phacélie. Entretiens personnels.
[936] CJCE, 20 septembre 1994, Commission des Communautés européennes contre République italienne, Affaire C-249/92.

institutions communautaires[937]. Il serait donc envisageable qu'une personne puisse contester le choix de réglementer une espèce lorsque le Catalogue favorise une situation de monopole ou d'oligopole de manière injustifiée.

Surtout, la Commission devrait faire un bilan coût-avantage de toute la procédure d'AMM pour déterminer, par espèce, si le fait de réglementer une espèce aboutit à une meilleure offre pour les agriculteurs ou si elle aboutit à restreindre l'offre quantitative et qualitative. La suppression du régime d'AMM se justifierait notamment pour les espèces qui n'ont que quelques variétés inscrites au Catalogue et pour lesquelles les coûts des semences ont augmenté sans amélioration notable de la qualité.

La question qui sous-tend ces remarques est bien sûr celle de la proportionnalité des régimes d'AMM par rapport aux objectifs poursuivis et aux résultats obtenus. Cette question est capitale, car le Catalogue ne sert qu'à identifier et à trier les variétés mises sur le marché. Il n'a ni un rôle sanitaire comme l'AMM des médicaments[938], ni un rôle de protection de l'environnement comme l'AMM des produits phytosanitaires.

B. La procédure d'ouverture d'une espèce au Catalogue

488. Ajouter une espèce à la longue liste des espèces réglementées est assez facile aussi bien en droit communautaire qu'en droit français. Le droit communautaire ne donne pas d'indications sur la procédure à suivre, mais au moins identifie clairement les espèces réglementées (1°). Par contre, le droit français ne les identifie pas clairement et il est expliqué qu'une espèce peut être ajoutée au Catalogue à la demande d'une ou de plusieurs entreprises[939]. L'extension du champ d'application du Catalogue n'est jamais justifiée[940], ce qui laisse la porte ouverte à des abus (2°).

---

[937] CJCE, *Denkavit*, 17 mai 1984, C-15/83, R. 1984 p. 2171. Attendu n°15 : « l'interdiction des restrictions quantitatives ainsi que des mesures d'effet équivalent, vaut […] non seulement pour des mesures nationales, mais également pour des mesures émanant des institutions communautaires ».

[938] Instaurée pour la première fois par la loi 11 septembre 1941. En ce sens, v. M. BAUMEVIELLE et C. MAURAIN, "Autorisation de mise sur le marché : évolution du cadre juridique. Principes généraux", *Droit pharmaceutique*, 2005, n° 33, LexisNexis, p. 4.
Pour M.-A. HERMITTE, la procédure d'AMM dans le domaine du médicament applique le principe de précaution sans le mentionner. M.-A. HERMITTE, "Relire l'ordre juridique à la lumière du principe de précaution", *Recueil Dalloz*, 2007.

[939] Entretien personnel octobre 2006.

[940] Sauf s'il s'agit d'une simple transposition du droit communautaire.

1°) Les « Catalogues communs » communautaires

489. Il existe deux Catalogues communs distincts : un pour les espèces de grande culture, un pour les espèces de légumes. On les décrit souvent comme « la somme des catalogues nationaux »[941], mais ce n'est pas tout à fait exact. Les Catalogues communs sont la somme des catalogues nationaux pour les espèces désignées par les directives de commercialisation[942]. Si une espèce n'y est pas incluse, les variétés de cette espèce ne sont pas soumises à l'obligation d'inscription ni aux règles de commercialisation. Pour allonger la liste des espèces réglementées et incluses dans les Catalogues communs, il faut donc modifier la directive de commercialisation concernée : par exemple, la directive légumes pour ajouter une espèce potagère. La liste des espèces réglementées est assez facilement identifiable puisque chaque espèce est listée. Cependant, la raison de choisir de réglementer n'est pas indiquée.

490. Il est à noter que les Catalogues communs recouvrent des espèces qui ne sont pas forcément comprises dans tous les catalogues nationaux. L'alpiste et l'oeillette, par exemple en France, ne sont pas inscrites au Catalogue[943] mais sont au Catalogue commun[944]. Il va de soi qu'un pays ne cultivant pas ou peu l'alpiste n'établit ni la procédure d'inscription ni les protocoles qui s'y rattachent.

2°) Les « Catalogues officiels » français

491. Depuis 1932, ce sont des arrêtés ministériels qui ajoutent une « espèce » au Catalogue officiel[945], sans qu'aucune procédure ne soit précisée. Pour connaître la liste

---

[941] G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens, GEVES, janvier 2003, p. 13. ; A. SIMON, Avant CTPS, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, p. 5.

[942] La liste se trouve à l'annexe n°17.

Pendant de nombreuses années, la liste d'espèces au Catalogue français différait de la liste des espèces du Catalogue commun. Aujourd'hui, il ne reste plus qu'une espèce au Catalogue français qui ne soit pas désignée par les directives de commercialisation : la lentille. Aucune variété de lentille n'est donc inscrite au Catalogue commun. Il est donc plus exact de dire que les Catalogues communs sont la somme des catalogues nationaux pour ce qui est des espèces relevant des directives communautaires relatives à la commercialisation ou de dire que les catalogues communs sont établis « sur la base des catalogues nationaux des Etats membres». Ces termes sont ceux utilisés à l'art. 1.2 de la directive 2002/53 et à l'art. 3.4 de la Directive 2002/55.

[943] Pour la liste complète des espèces non ouvertes au niveau français, se reporter à l'annexe 17.

[944] Chaque Etat membre a l'obligation d'établir un ou plusieurs catalogues nationaux des variétés admises sur son territoire à la certification et à la commercialisation (art. 3.1 de la directive 2002/53 et art. 3.2 de la directive 2002/55), mais il n'est pas précisé que ces Etats membres doivent ouvrir leurs Catalogues nationaux à toutes les espèces tombant dans le champ d'application des directives relatives à la commercialisation.

Il est intéressant de noter que tous les Etats membres n'ont pas établi de catalogues nationaux. Par exemple, l'Irlande n'a pas établi de catalogue national pour ses espèces de légumes. Dans son Catalogue national des espèces agricoles de 2006, il est indiqué : « Il n'y a pas de Catalogue national pour les espèces de légumes publié en Irlande. Toute semence de légume vendue ici doit être conforme aux règles communautaires et doit être d'une variété inscrite au Catalogue commun des espèces de légumes ». Pour plus d'informations, voir http://www.agriculture.gov.ie/crops_and_plants/natcatalogue06/natcat06.doc.

complète des espèces au Catalogue, il faudrait retrouver la trace de tous les arrêtés en question. Aucune liste officielle n'existe[946]. En dépit de toutes nos recherches, il a été impossible de reconstituer la liste de l'ensemble des arrêtés portant ouverture du Catalogue à une espèce[947]. Les arrêtés pour l'ail, le lupin, le concombre, par exemple, n'ont pas été retrouvés[948]. Il est intéressant de remarquer que, depuis que ce constat a été évoqué par nous lors d'une réunion au GEVES/CTPS, une liste complète des 36 espèces potagères a été publiée pour la première fois au JORF le 9 juin 2007[949]. Il devrait en être de même pour les espèces de grande culture. Plus de 75 ans après la création du Catalogue, il serait temps d'indiquer clairement et officiellement la liste unique des espèces de grande culture concernées par la réglementation Catalogue. Cette liste est d'autant plus facile à dresser qu'elle recoupe celle donnée au niveau communautaire, sauf en ce qui concerne la lentille[950].

§2. L'inscription au Catalogue : une lourde procédure d'autorisation de mise sur le marché

492. En règle générale, les produits entrent librement sur le marché, mais aux risques et périls du producteur qui peut ensuite encourir des sanctions pénales et civiles[951]. Cependant, certains produits sont soumis par la loi à des autorisations de mise sur le marché (AMM), en raison des risques qu'ils présentent pour la santé humaine (médicaments[952]) et/ou pour

---

[945] Les intitulés des arrêtés parlent d' « Arrêté ministériel ouvrant une nouvelle espèce au catalogue ». Voir, par exemple, l'Arrêté ministériel du 8 août 1996 ouvrant une nouvelle espèce au catalogue et portant ouverture de rubriques dans une espèce potagère du catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France, JORF du 20 août 1996, p. 12551.

[946] La page internet du GEVES intitulée « liste des espèces règlementées » est vierge de toute information depuis plus de cinq ans. Dernière consultation, 9 avril 2008. Pour accéder à cette page internet : www.geves.fr, cliquez sur « CTPS », puis sur « inscrire une variété », puis sur « espèces réglementées ».

[947] Voir l'annexe n°17 dans laquelle une liste des espèces ouvertes a été dressée par nos soins. En prenant le Journal officiel de la République française année par année, une liste quasi-complète a pu être établie, remédiant ainsi à certaines erreurs indiquées dans des rapports.

[948] Seuls les arrêtés portant l'inscription de variétés de ces espèces ont été trouvés.

[949] Arrêté du 24 mai 2007 modifiant la liste des espèces potagères et maraîchères dont les variétés peuvent être inscrites au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées, JORF du 9 juin 2007.

[950] Rappelons que l'exemple de la lentille soulève la question intéressante de savoir si le pouvoir réglementaire français peut légalement imposer un régime d'AMM alors qu'aucune loi ne lui confère la compétence pour le faire.

Avant l'intervention du droit communautaire, la légalité du système Catalogue aurait dû se poser, puisque le législateur n'a jamais délégué au pouvoir réglementaire la compétence pour organiser un régime d'autorisation administrative préalable restrictif de la liberté de commercialiser des semences. Rappelons que seul le législateur peut restreindre une liberté. En ce sens, J. RIVERO et H. MOUTHOUH, *Libertés publiques Tome 1*, PUF Droit, 2003, p. 186. Cette affirmation est confirmée par le juge administratif, notamment pour ce qui est des autorisations préalables pour l'exercice d'un métier (en ce sens, par exemple, CE 22 juin 1951, *Daudignac*, GAJA, n°71 et CE 22 juin 1963, Syndicat du personnel soignant de la Guadeloupe, Rec 386).

[951] Lamy Droit Economique, 2006, n°6247.

[952] M. BAUMEVIEILLE et C. MAURAIN, « Autorisation de mise sur le marché. Evolution du cadre juridique. Principes généraux », *Droit pharmaceutique*, LexisNexis, 2006, Fasc. 33, p. 28.

l'environnement (produits phytosanitaires)[953], ou encore en vertu du principe de précaution (semences ou produits alimentaires contenant des OGM[954]). Des auteurs qualifieront l'AMM médicaments d' « acte majeur de sécurité sanitaire »[955].

En ce concerne les semences, et hormis le cas particulier d'AMM pour les OGM, la vente de la quasi-totalité des semences est soumise à AMM par simple décret[956]. Aucune raison de dangerosité du produit, de risque pour la santé ou pour l'environnement n'est évoquée. En effet, les questions phytosanitaires sont régies par des dispositions distinctes du Code rural et s'appliquent à toute commercialisation du végétal qu'il s'agisse de variétés inscrites au Catalogue ou non. Le Livre II Titre V du Code rural est entièrement consacré à la protection des végétaux. L'article 251-1.I précise l'objectif de ces dispositions : « I. - Les végétaux, y compris les semences, les produits antiparasitaires à usage agricole et les produits assimilés, les matières fertilisantes et les supports de cultures composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés disséminés dans l'environnement ou mis sur le marché, font l'objet d'une surveillance renforcée effectuée par les agents chargés de la protection des végétaux habilités en vertu des lois et règlements applicables à ces produits ».

493. Il est donc affirmé, à tort, qu'un système d'autorisation préalable est nécessaire surtout pour des raisons d'ordre sanitaire et phytosanitaire. Les règles phytosanitaires s'appliquent à toutes les semences qui circulent, et s'appliqueraient même si un système d'autorisation préalable n'existait pas.

Au contraire, l'inscription au Catalogue est imposée pour identifier les variétés de semences mises sur le marché et elle n'autorise que les variétés qui répondent à l'idée de « progrès » qu'en ont les autorités compétentes. Pour identifier des variétés, un simple régime de déclaration auprès d'une autorité administrative avec un dépôt d'échantillon aurait pu suffire. Mais le pouvoir réglementaire français, qui agit sans base législative, a opté pour un

---

Il est à noter que la nouvelle rédaction de l'art. 26 du Code communautaire fait état du caractère favorable du rapport bénéfice/risque comme condition de fond de l'AMM. *Ibid* p. 22.

[953] E. BERNARD, "Autorisation de mise sur le marché", *Jurisclasseur Europe*, novembre 2003.

[954] Voir, C. NOIVILLE, "Organismes génétiquement modifiés", *Ibid.* 2005.

[955] M. BAUMEVIELLE et C. MAURAIN, "Autorisation de mise sur le marché : évolution du cadre juridique. Principes généraux", *Droit pharmaceutique*, 2005, n° 33, LexisNexis, p. 28.
La sécurité sanitaire est définie par D. TABUTEAU comme « la sécurité des personnes contre les risques thérapeutiques de toute nature, risques liés aux choix thérapeutiques, aux actes de prévention, de diagnostic ou de soins, à l'usage des biens et des produits de santé comme aux interventions des autorités sanitaires ». D. TABUTEAU, La sécurité sanitaire, Berger-Levrault, 1994, Paris, p. 152, cité par M. BAUMEVIELLE et C. MAURAIN, "Autorisation de mise sur le marché : évolution du cadre juridique. Principes généraux", *Droit pharmaceutique*, 2005, n° 33, LexisNexis, p. 28.

[956] Art. 2, Décret n° 81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants, JORF du 20 mai 1981, p. 1602, modifié en dernier lieu par le décret n°2007-359 du 19 mars 2007.

régime long, coûteux et très technique, repris depuis 1970 dans les directives relatives aux Catalogues communs[957].

Il existe d'une part, une procédure d'inscription en vue de l'obtention de l'AMM qui dure deux ans (A) et d'autre part, des exigences relatives au « maintien » de la variété une fois qu'elle est inscrite au Catalogue (B), car il ne suffit pas d'obtenir l'AMM, il faut la conserver au cours des années.

A. La procédure d'inscription d'une variété

494. En dehors des très redoutables essais DHS et VAT, que nous étudierons à part et en détail dans le prochain chapitre, la procédure d'inscription d'une variété au Catalogue comprend schématiquement deux étapes principales. Premièrement, celle qui précède la décision d'inscription au Catalogue en tant que telle (1°). Deuxièmement, celle qui concerne l'inscription au Catalogue français et au Catalogue commun (2°).

1°) L'étape de pré-inscription

495. Selon un schéma simple et clair proposé par le GNIS, l'inscription au Catalogue comprend cinq moments : le dépôt du dossier de demande d'inscription, les essais, le rapport technique d'expérimentation, l'avis du CTPS concernant l'inscription, et la décision finale du ministère d'inscrire ou non la variété au Catalogue officiel français.

[957] Directive 70/457/CEE du Conseil du 29 septembre 1970 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOCE L 225/1, 12.10.1970, Directive 70/458/CEE du Conseil, du 29 septembre 1970, concernant la commercialisation des semences de légumes, JOCE L 225/1, 12.10.1970.

Source : GNIS[958]

La procédure d'inscription de toute variété d'une espèce ouverte au Catalogue est décrite par « un règlement technique d'inscription »[959] homologué par le ministre de l'agriculture en vertu de l'article 6 du décret n° 81-605 du 18 mai 1981. Ces règlements détaillent toutes les formalités à accomplir avant que la décision d'inscription ou le refus puisse être pris. Pour schématiser du point de vue du juriste, l'étape de pré-inscription se compose de formalités administratives (a), financières (b) et techniques (DHS et VAT). Ces dernières seront étudiées à part en raison de leur importance et de leurs conséquences.

a) Les formalités administratives

496. Sans détailler les formalités administratives obligatoires, il nous faut montrer les contraintes qu'elles imposent. Justifiées pour des espèces « à succès » telles que le maïs, les formalités administratives peuvent être trop lourdes pour des espèces de moindre importance commerciale. Elles commencent par le dépôt d'une demande d'inscription, un dossier comprenant des documents précis[960]. Le déposant doit aussi fournir des quantités déterminées de semences ou « matériel » avant les dates spécifiées par la notice explicative n°3.2[961]. Ces

[958] http://www.gnis-pedagogie.org/pages/reglementation/2.htm.

[959] La plupart des règlements techniques des espèces de grandes cultures sont disponibles sur le site internet du GEVES (www.geves.fr, cliquez sur l'icône « CTPS », puis sur « inscrire une variété », puis sur « règlement et protocoles »). Ceux des espèces potagères ne sont pas disponibles sur internet et doivent être demandés directement auprès du secrétaire de la section, ce qui est regrettable. Il est aussi à noter que les dernières versions du règlement technique d'inscription utilisées par le GEVES et le CTPS n'ont pas toujours été celles qui ont été homologuées en dernier lieu par le ministre de l'agriculture. Mais, en principe, ce problème est désormais résolu et une homologation systématique des nouvelles versions des règlements techniques est effectuée avant qu'ils ne soient effectivement utilisés.

semences seront utilisées pour réaliser les essais qui se déroulent sur deux années, une contrainte de temps non négligeable. Déjà à ce stade, on imagine aisément que la procédure d'inscription exclut *de facto* nombre d'acteurs mineurs de la filière semence et surtout les agriculteurs qui voudraient seulement pouvoir vendre ou échanger des semences avec leurs voisins.

Le déposant peut en principe déposer autant de demandes d'inscription qu'il souhaite ; cependant, pour certaines espèces, il existe des *numerus clausus*, autrement dit une limite au nombre de demandes d'inscription autorisées. En effet, l'inscription de variétés au Catalogue nécessite une infrastructure importante, des moyens techniques assez poussés, des techniciens compétents et des moyens financiers conséquents. Le CTPS a donc souvent cherché à limiter le nombre des dépôts de demandes d'inscription[962]. Plusieurs techniques pour imposer un *numerus clausus* ont été employées et sont toujours employées. La technique de *numerus clausus* vise à éviter un surnombre de variétés, et le détail des mécanismes employés est étudié en annexe (n°21).

b) Le coût de l'inscription

497. Le versement d'une redevance au GEVES conditionne l'instruction d'une demande d'inscription. Les frais d'inscription couvrent les divers essais en champ et en laboratoire. Ils sont imposés pour toutes les variétés commercialisées, même quand elles ne touchent que de tout petits marchés ou quand il n'y a que quelques agriculteurs qui souhaitent échanger cette variété.

498. La liste des différents frais d'inscription est en annexe (n°22 et 24), mais prenons l'exemple d'une demande d'inscription récente : celle de la première demande d'inscription, en France, d'une variété sélectionnée pour l'agriculture biologique. Le protocole du GEVES datant du 27 septembre 2007 indique que les frais de l'expérimentation

---

[960] Le dossier de demande d'inscription doit comprendre plusieurs documents, disponibles en ligne sur le site du GEVES dont :
- les informations administratives consignées dans les formulaires n°1 et 1 bis,
- une description sommaire établie sur la base d'un minimum de caractères morphologiques et physiologiques consignés dans le formulaire technique n°2 (DHS),
- toute déclaration ou document particulier requis par la réglementation, tel que celui prévu pour les variétés génétiquement modifiées,

[961] Les instructions et les informations pratiques concernant le dépôt des demandes sont consignées dans une notice explicative (n° 3) disponible sur le site du GEVES. La demande doit être déposée avant la date limite de dépôt qui varie selon l'espèce, et parfois selon la catégorie de l'espèce (variétés de printemps ou d'hiver, par exemple).

[962] Les sélectionneurs de l'INRA se sont aussi parfois prononcés en faveur d'un *numerus clausus* car ce serait un moyen « plus efficace pour stimuler le progrès génétique […] » selon M. GAUTIER, *Etude sur l'inscription des variétés et de la certification des semences dans la CEE*, GNIS, Paris, novembre 1987.

spéciale de cette variété de blé dur s'élèvent à 9 364.26 €, et que ceux afférant à l'expérimentation classique sont de 4 467.91 €, soit un total pour une année d'essais pour une variété de 13 832.17€. De plus, il y a deux années d'essais à financer.

Le GEVES justifie ce surcoût par le besoin d'effectuer des essais supplémentaires pour cette variété dans des conditions à bas ou sans intrants chimiques qui s'ajoutent aux essais classiques pour les variétés conventionnelles. Ce double examen, et le surcoût qu'il implique sont pénalisants. Pourquoi une variété dédiée à une agriculture à bas intrants est-elle obligée de satisfaire des essais à intrants et d'en financer les coûts ? Aussi, ces exigences financières et techniques vont à l'encontre du contexte politique actuel qui prône une augmentation des surfaces en agriculture biologique. Les personnes publiques et privées assumant des missions de services publics, tel que le GEVES, devraient alors mettre en œuvre les moyens nécessaires afin de faciliter l'évaluation et l'inscription de variétés adaptées à cette agriculture[963].

2°) L'inscription au Catalogue

499. Une fois la demande d'inscription déposée et les frais d'inscription payés, la variété fera l'objet de deux années d'expérimentation organisées par le GEVES[964], à l'issue desquelles le CTPS proposera au ministre de l'Agriculture l'inscription ou le refus d'inscription de la variété[965]. Le ministre de l'Agriculture est seul à décider de l'inscription ou non d'une variété au Catalogue français (a). Si elle est effectivement inscrite en France, elle sera aussi inscrite au Catalogue commun s'il s'agit d'une variété d'une espèce réglementée au niveau communautaire (b).

---

[963] Lors d'un entretien personnel (décembre 2007) avec l'un des experts du CTPS pour les essais de blé dur, il était très sceptique quant à l'inscription éventuelle de cette variété.

[964] A la fin de chaque année d'expérimentation, les déposants sont invités à prendre connaissance de la synthèse des observations DHS et VAT réalisées sur leur matériel. Ils peuvent alors apporter des éléments complémentaires de jugement sous forme de dossiers en vue de les soumettre aux experts DHS et VAT du CTPS chargés de faire des propositions à la section CTPS. Sur la base des résultats fournis et de l'avis des experts DHS et VAT ayant visité les essais et étudié ces résultats, la commission Catalogue fait la synthèse des propositions des experts DHS et VAT, contrôle le respect du règlement et propose à la section compétente une décision conformément aux règles énoncées par le règlement technique d'inscription.
Ensuite, le déposant est informé de la proposition faite par la Section au sujet des variétés dont il demande l'inscription. Il décide dans un délai d'un an s'il veut poursuivre l'inscription, et si oui, sur la liste A (commercialisation dans l'UE) ou la liste B (production en vue de la commercialisation en dehors de l'UE) pour ce qui est des espèces de plantes agricoles.

[965] Art. 7 alinéa 1 du décret n° 81-605.

a) L'inscription de la variété au Catalogue français

500. L'inscription effective d'une variété au Catalogue français se fait sur décision du ministre de l'Agriculture en vertu de l'article 7 alinéa 1 du décret n° 81-605 (i). Cette inscription devrait aussi répondre à certaines conditions de publicité imposées par le droit communautaire, mais elles ne sont pas respectées en France (ii).

(i) La décision d'inscription

501. La procédure de demande d'inscription est clôturée par l'inscription effective de la variété au Catalogue ou par le rejet de la demande d'inscription. Cette décision administrative est prise par le ministre de l'Agriculture et est publiée au Journal officiel[966]. En pratique, le ministre de l'agriculture suit toujours l'avis du CTPS, dont il dépend pour évaluer ces variétés[967].

502. A notre connaissance, une seule inscription au Catalogue français a fait l'objet d'une contestation et d'une annulation. Il s'agit de l'affaire *Adonis*, nom d'une variété de maïs. La requête en annulation devant le Conseil d'Etat a été intentée par *France Maïs* et *GIE Pioneer*. La Coopérative agricole de céréales du bassin de l'Adour (*C.A.C.B.A.*) intervenait en défense puisque c'est elle qui avait fait inscrire la variété et qui en était l'obtenteur. A titre anecdotique, *Pioneer* avait absorbé *France Maïs* en plusieurs étapes au cours des années 1990, qui avait elle-même été absorbée par *Dupont de Nemours* en 1999 (2e semencier au niveau mondial[968]) ; pendant ce temps, *CACBA* était devenue la *Coop de Pau*, laquelle avait ensuite été absorbée par le Groupe *Euralis* (5e semencier européen de maïs et 3e semencier européen en tournesol et colza)[969].

Cette demande d'annulation émanait donc d'un concurrent sur un marché très lucratif et convoité. Le Conseil d'Etat, dans un arrêt du 9 mai 1984[970], a annulé l'inscription de la variété Adonis, non pas sur le fondement d'une illégalité interne de la décision d'inscription (contenu de la décision), mais sur le fondement d'une illégalité externe, c'est-à-dire en raison de la manière dont la décision avait été prise. En effet, la composition de la section du CTPS

---

[966] Le décret Catalogue de 1960 précisait que la décision d'inscription devait être prise par arrêté ministériel. Le décret n° 81-605 ne mentionne plus que le ministre prend la décision d'inscription.
[967] Cependant, il serait arrivé que le Ministre de l'agriculture, notamment en 1998, refuse d'inscrire une variété génétiquement modifiée, alors que le CTPS proposait son inscription. Nous n'avons malheureusement pas trouvé de trace de cette décision d'ordre politique sous le gouvernement Jospin qui n'était pas favorable aux OGM.
[968] Source : ETC GROUP, "Global Seed Industry Concentration - 2005", www.etcgroup.org, 6 septembre 2005.
[969] Source : www.euralis.fr/euralis/rub.php4?ier=33, consulté en dernier lieu le 9 avril 2008.
[970] C.E., 10 février 1988, Société d'intérêt collectif agricole France maïs et autres, n°61516.

en charge d'émettre son avis pour l'inscription de ces variétés n'était pas conforme aux termes du nouvel article 8.2 du décret du 2 février 1984 modifiant la composition des sections du CTPS. Curieusement, l'arrêt du Conseil d'Etat annule uniquement l'inscription de la variété Adonis et non pas celle de toutes les autres variétés inscrites par le même arrêté, alors qu'elles avaient été évaluées par la même section du CTPS. Cette demande en annulation semble traduire avant tout la volonté d'un concurrent de retarder la mise sur le marché d'une variété. Or, bien que l'inscription de la variété ait été annulée, le ministère de l'Agriculture a sommé ses services de ne pas empêcher l'utilisation de cette variété en attendant sa réinscription[971], laquelle eut lieu l'année suivante. Adonis est encore inscrite aujourd'hui au Catalogue officiel, soit 25 ans plus tard.

503. Il est difficile d'envisager que l'inscription d'une variété puisse être annulée sur le fondement d'une illégalité interne. En effet, la remise en question de l'appréciation technique d'une variété en France semble quasiment impossible en raison du secret qui couvre les dossiers, bien que le droit communautaire prévoie expressément l'accès au dossier. Selon les deux directives Catalogue, les dossiers d'inscription au Catalogue doivent être mis à la disposition « à titre personnel et exclusif » de toute personne ayant prouvé un intérêt justifié à ce sujet, hormis les données considérées comme confidentielles (Article 10.4 des directives 2002/53 et 2002/55). Seuls les composants généalogiques nécessaires à l'étude des hybrides et variétés synthétiques peuvent être considérés comme confidentiels à la demande du déposant en vertu de l'article 7 des directives 2002/53 et 2002/57. Cependant, en France, la pratique du CTPS est de considérer tout le dossier d'inscription comme confidentiel[972].

---

[971] Par lettre du 10 février 1988, François Guillaume du ministère de l'Agriculture indiquait à l'obtenteur d'*Adonis* qu'il avait donné des instructions aux services concernés pour que la commercialisation de la variété Adonis ne subisse pas de difficultés pendant la campagne en cours en attendant la régularisation de l'inscription de la variété *Adonis*. Autrement dit, en dépit de l'annulation de l'inscription de la variété Adonis, le ministère avait tout de même permis la commercialisation d'une variété non inscrite au Catalogue. (Source : Archives Dossier GNIS, BNF).

[972] G. SULMONT, *Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens*, GEVES, janvier 2003, p. 33.
Le dossier n'est pas communiqué excepté au demandeur lui-même. Pour ce qui est des résultats des examens effectués pour une inscription au Catalogue, le droit communautaire n'exige leur mise à la disposition que pour les personnes concernées en cas de refus ou d'annulation d'une inscription au catalogue (art. 10.5 des directives 2002/53 et 2002/55).

(ii) La publication du Catalogue

504. L'inscription des variétés au Catalogue a aussi pour objet de permettre aux utilisateurs d'identifier les variétés par un nom unique[973]. La publication officielle des Catalogues nationaux est exigée par l'article 9.1 des directives 2002/53 et 2002/55. Mais ni le décret n° 81-605 ni aucun autre texte français n'exigent la publication officielle du Catalogue. En France, il est seulement indiqué que l'inscription de chaque variété est prononcée par le ministre de l'agriculture à l'article 7 alinéa 1 du décret n° 81-605. Cela se traduit en pratique par la publication au JORF d'un arrêté indiquant l'inscription, le renouvellement et la radiation des variétés, comme nous l'avons vu. Aucune publication officielle en version papier, ou même sur Internet, du Catalogue français n'est effectuée, contrairement aux Catalogues communs. Seules des versions non officielles existent : le GNIS procède à la publication des Catalogues français en deux tomes sur papier et sur Internet, il propose une version du Catalogue commun[974] ; le GEVES tient à jour une version des Catalogues français sur son site Internet[975] et précise qu'« aux fins d'interprétation et d'application des textes, seules font foi les publications sur papier ainsi que la version électronique authentifiée du JORF portant admission au Catalogue. Le GEVES ne peut être tenu pour responsable d'erreurs ou d'omissions qui pourraient exister dans [son] édition consolidée du Catalogue ».

505. Puisque les versions du GNIS et du GEVES ne sont pas des versions faisant foi, ces publications ne doivent pas obligatoirement contenir toutes les indications imposées par les directives communautaires. Le Catalogue mis en ligne par le GEVES indique toutes les informations exigées par les directives communautaires et lors de l'utilisation de ce catalogue, nous n'avons pas rencontré d'erreurs. Par contre, nous avons pu constater plusieurs erreurs dans le Catalogue proposé sur le site du GNIS. Par exemple, un arrêté du 3 août 1998[976] a admis à l'inscription au Catalogue français 12 variétés de maïs OGM. Ces variétés ont été

---

[973] Et indiquer les noms synonymiques le cas échéant. Cette exigence d'une dénomination unique a conduit à des choix de noms moins évocateurs que les anciennes dénominations telles que Rouge de Bordeaux (un blé avec une teinte rouge). Ainsi on trouve des variétés nouvelles portant des nom tels que *Tyrexx* (variété de maïs au Catalogue commun) ou *NS 40S* (variété de blé au Catalogue commun).

[974] http://www.gnis.fr/pages/frame3_0.htm.

[975] http://www.geves.fr, consulté en dernier lieu, le 9 avril 2008.

[976] Arrêté du 3 août 1998 portant modification du Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France (semences de maïs), JORF n° 179 du 5 août 1998, p. 11984. Il faut noter que cet arrêté limite à trois ans l'inscription de ces variétés génétiquement modifiées. Cette disposition de l'arrêté de limiter à trois ans l'inscription au lieu de dix est illégale. Il en avait été jugé ainsi en ce qui concerne l'arrêté du 5 février 1998 JORF n°33 du 8 février 1998, p. 2037 relatif à l'inscription de 3 variétés génétiquement modifiées, elles aussi limitées à trois ans, par l'arrêt du Conseil d'Etat du 22 novembre 2000, Association Greenpeace France et autres contre Ministère de l'Agriculture, n°194348 195511 195576 195611 195612, publié au Recueil Lebon.

finalement inscrites au Catalogue commun le 17 septembre 2004[977] en même temps que d'autres variétés OGM déjà inscrites au Catalogue espagnol[978]. La date à partir de la première inscription est celle de l'inscription au Catalogue national en vertu de l'article 12 de la directive 2002/53 et de l'article 7 alinéa 2 du décret n° 81-605. Cependant, le site du GNIS indique pour les variétés *Levina*, *Olimpica*, *DK 513*, *Novelis* et *Bolsa*[979] que la date de la première inscription est le 9 septembre 2004, soit le lendemain de la décision de la Commission européenne, et non pas le jour de la publication au JOUE. Erreur qui ne peut pourtant pas être contestée, car le catalogue accessible sur le site du GNIS n'a qu'une valeur informative, non légale. Cela nuit fortement à la lisibilité du droit en matière de semences et contribue à son inaccessibilité. En effet, chaque information doit être vérifiée à plusieurs reprises par rapport à l'arrêté d'inscription, qu'il faut parvenir à trouver. Ainsi, nous estimons que l'obligation de la France de procéder à une publication officielle du Catalogue des variétés des espèces n'est pas remplie et que l'article 9 des directives 2002/53 et 2002/55 n'est pas transposé en droit français.

506. Cette question de la non publication officielle du Catalogue français a été soulevée dans l'affaire *Guillet c/ GNIS et FNPSP*[980] (affaire Kokopelli c/ GNIS). En effet, les infractions constatées par les agents de fraudes concernant la vente de variétés non inscrites au Catalogue par l'association *Kokopelli* ont été faites par rapport au catalogue en ligne du site du GNIS. La Cour énonce « que pour chaque semence, les agents de la DGCCRF ont vérifié son inscription sur un catalogue officiel répertorié sur le site du [GNIS] accrédité par le ministère de l'Agriculture et délégué par ce dernier pour contrôler et certifier les semences et plants produits ». Or, contrairement à ce que dit la Cour, seules les publications des arrêtés au JORF font foi ; celui du GNIS n'est pas un catalogue « officiel ». De plus, seuls le GEVES et le CTPS sont chargés de la gestion du Catalogue par le ministère de l'Agriculture.

Cet exemple illustre le caractère illisible de ce droit. Les directives imposent la publication officielle du Catalogue pour une raison de sécurité juridique : celle de l'accès à l'information de tous et par tous. La France ne respecte pas cette exigence communautaire capitale au regard de la sécurité juridique.

---

[977] Catalogue commun des espèces de plantes agricoles, 13e supplément à la 22e édition complète (2004/C 232 A/01), JOUE C 232 A/1, 17.9.2004.
[978] Pour plus d'information, voir le communiqué de presse de la Commission européenne indiquant la décision de la Commission européenne du 8 septembre 2004 d'inscrire 17 variétés génétiquement modifiées au Catalogue commun, IP/04/1083, 8 septembre 2004.
[979] Une copie de la page internet de la variété DK513 consultée le 24 mars 2006 se trouve en annexe n°26.
[980] Cass. crim., 8 janvier 2008, *D. Guillet contre GNIS et FNPSP*, n°183, n°H 07-80.534 F-D.

b) L'inscription de la variété au Catalogue commun

507. L'inscription d'une variété dans un Catalogue national est notifiée à la Commission européenne, ainsi qu'aux autres Etats membres[981]. C'est alors qu'elle est inscrite au Catalogue commun par la Commission européenne. Elle garantit la sécurité juridique de tous en publiant une fois par an une version des deux Catalogues communs et des ajouts périodiques[982]. Cette lisibilité a pour objectif de garantir la libre circulation des semences dans l'Union européenne. A compter de la publication de la variété au Journal officiel de l'Union européenne, série C, les Etats membres ne peuvent s'opposer à la libre circulation des semences sauf dérogation expresse, et doivent veiller à ce qu'aucune restriction à la commercialisation ne pèse sur les variétés inscrites au Catalogue commun[983]. Si les variétés de semences sont soumises à conditions, ces conditions doivent être les mêmes que celles appliquées aux variétés nationales[984].

508. Cependant deux dérogations à la libre circulation des semences de variétés inscrites au Catalogue commun existent. La mise en œuvre de chacune de ces dérogations suit la même procédure, mais cette procédure est différente selon qu'il s'agit d'une variété OGM ou non[985].

509. La première dérogation permet à un Etat membre d'interdire, sur tout ou partie de son territoire, l'utilisation d'une ou plusieurs variétés, OGM ou non, ou de prescrire des conditions appropriées de culture de la ou des variété(s) en vertu de l'article 16.2 des directives 2002/53 et 2002/55. Une procédure administrative d'autorisation préalable auprès de la Commission européenne doit alors être effectuée sur la base de l'une des justifications offertes par les directives 2002/53 et 2002/55[986]. Il s'agit avant tout d'offrir aux Etats membres la possibilité d'interdire la commercialisation de semences s'il est prouvé qu'elles nuisent à l'agriculture du pays pour des raisons phytosanitaires, ou qu'elles nuisent à la santé humaine

---

[981] Art. 10 des directives 2002/53 et 2002/55.

[982] En principe, le Comité permanent des semences fait publier une version intégrale du Catalogue commun vers le mois d'octobre ou de novembre de chaque année et plusieurs suppléments sont publiés au cours de l'année pour mettre le Catalogue commun à jour. Il y a aussi sept suppléments annuels pour les inscriptions des variétés de grandes cultures (janvier, février, mars, avril-mai-juin, juillet-aout, septembre-octobre-novembre et décembre) ; et cinq suppléments annuels pour les espèces potagères (janvier-février, mars-avril, mai-juin, juillet-août-septembre-octobre et novembre et décembre).

[983] Art. 16.1 des directives 2002/53 et 2002/55.

[984] Art. 6 des directives 2002/53 et 2002/55.

[985] La procédure d'autorisation est différente selon qu'il s'agit de variétés conventionnelles ou OGM. Par exemple, pour les variétés des espèces de grandes cultures, la procédure pour les variétés conventionnelles est celle visée à l'art. 23 paragraphe 2 de la directive 2002/53 ou à l'art. 23 paragraphe 3 de la directive 2002/53, s'il s'agit d'une variété génétiquement modifiée.

[986] Voir annexe n°2.4.

ou à l'environnement ou encore que les variétés sont inadaptées[987] à une partie ou à tout le territoire de l'Etat.

En pratique, l'Etat membre envoie une demande à la Commission avec une liste des variétés dont il souhaite interdire la commercialisation. La Commission évalue l'opportunité de la demande. Tant que l'Etat n'a pas reçu la décision de la Commission, il ne peut en interdire la commercialisation. Mais dès lors que la Commission autorise l'interdiction, ces variétés ne peuvent plus être commercialisées sur le territoire donné.

Cela fut le cas en avril 2006, lorsque la Commission, par deux décisions, autorisa la Pologne à interdire la commercialisation de 208 variétés de maïs non transgéniques[988] et 16 variétés transgéniques[989]. Il fut estimé que les variétés concernées n'étaient pas « aptes à être cultivées dans aucune partie du territoire polonais. Certains facteurs climatiques et agricoles [constituaient] un obstacle permanent à la culture desdites variétés en Pologne »[990].

510. La deuxième dérogation est celle de l'article 18 des directives 2002/53 et 2002/55. Elle offre une dérogation semblable à celle de l'article 16.2., sauf que la nuisance n'a pas à être prouvée ; elle doit seulement s'avérer « possible ». Il suffit qu'il soit « constaté que la culture d'une variété inscrite dans le Catalogue commun des variétés [*puisse*], dans un État membre, nuire sur le plan phytosanitaire à la culture d'autres variétés ou espèces, présenter un risque pour l'environnement ou pour la santé humaine ». Dans ce cas, un État membre peut, avec l'autorisation préalable de la Commission, interdire la commercialisation des semences ou plants de cette variété dans tout ou partie de son territoire.

Cette dérogation à la libre circulation des semences permet aussi à un Etat membre, « en cas de danger imminent de propagation d'organismes nuisibles, de danger imminent pour

---

[987] Une décision de la Commission autorise la Bulgarie à interdire la commercialisation des variétés qui ne sont pas résistantes à « Orobanche spp. » des variétés de « Helianthus annuus » (tournesol) puisque c'est un facteur important pour la culture de cette espèce en Bulgarie. Art. 1er, Décision de la Commission du 2 mai 2007 établissant des mesures transitoires portant dérogation aux dispositions de la directive 2002/53/CE du Conseil en ce qui concerne la commercialisation des semences des variétés de Helianthus annuus n'ayant pas passé le test de résistance à Orobanche spp., liées à l'adhésion de la Bulgarie, JOUE 11.05.2007, L 122/59.

[988] Décision de la Commission du 8 mai 2006 autorisant la République de Pologne à interdire sur son territoire l'utilisation de certaines variétés de maïs figurant dans le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, conformément à la directive 2002/53/CE du Conseil, JOUE L 124/31, 11.5.2006.

[989] Cette interdiction est intéressante au regard du fait qu'elle concerne l'ensemble des variétés de maïs OGM autorisées à la culture dans la Communauté européenne à cette date. Décision 2006/335/CE de la Commission du 8 mai 2006 autorisant la République de Pologne à interdire sur son territoire l'utilisation de seize variétés de maïs génétiquement modifiées dérivées de la lignée MON 810, figurant dans le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, conformément à la directive 2002/53/CE du Conseil [notifiée sous le numéro C(2006) 1795], JOUE L 124/26, 11.5.2006.

[990] En ce sens, voir par exemple, le considérant 6 de la Décision de la Commission du 8 mai 2006 autorisant la République de Pologne à interdire sur son territoire l'utilisation de certaines variétés de maïs figurant dans le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, conformément à la directive 2002/53/CE du Conseil, JOUE L 124/31, 11.5.2006.

la santé humaine ou pour l'environnement », d'interdire la commercialisation d'une semence dès le dépôt de sa demande jusqu'au moment de la décision définitive de la Commission européenne qui doit être prise dans un délai de trois mois.

B. Le maintien d'une variété au Catalogue

511. Une fois franchies les nombreuses étapes pour une inscription, la variété doit être maintenue au Catalogue sans quoi elle sera radiée. Ce maintien technique a un coût, ce qui contribue à diminuer le nombre des acteurs économiques présents sur le marché. Il doit être effectué durant toute la durée de l'inscription (1°) et le « mainteneur » doit endosser un certain nombre d'obligations techniques et financières (2°).

1°) La durée de l'inscription

512. La durée de l'inscription au Catalogue de 1932 était illimitée. Une fois inscrite, la variété identifiée était maintenue dans le Catalogue.[991] Depuis le Catalogue de 1960[992], l'inscription en France est valable 10 ans[993] et est renouvelable par périodes de cinq ans[994]. L'idée de durée limitée a été reprise au niveau communautaire dès 1970[995]. La durée de 10 ans

---

[991] C. BONNEUIL et F. THOMAS expliquent que malgré l'absence de procédure de radiation, sous l'impulsion de P. JONARD et J. BUSTARRET, entre 1942 et 1950, le CTPS s'efforçait d'éliminer du catalogue les variétés de blé présentant dans leur réseau d'essais un rendement médiocre, une trop grande sensibilité à la rouille ou une faible qualité boulangère. Ces radiations se faisaient dans un premier temps en *accord avec les obtenteurs « ou bien [visaient] surtout des variétés étrangères ou des variétés de pays que personne ne [défendait] au sein du CTPS* ». En 1942, la première opération de radiation de variétés de blés tendre porte sur 17 variétés, suivies de 21 en 1945, 22 en 1949 et 23 en 1954 (dont 7 d'office). Archives du CTPS (GEVES), Section Céréales, Procès verbaux du 3 nov. 1942, 12 juill. 1944, 11 mai 1948, 17 décembre 1949.
Mais selon ces auteurs, « il [était] par contre beaucoup plus difficile de radier des variétés de sélectionneurs présents dans le « club » du CTPS. Ainsi, en 1954, lorsque J. BUSTARRET [proposait] au nom de l'ONIC et du Ministère, et avec l'appui de l'[AGPB] de radier une certaine catégorie de blés, les sélectionneurs A. de VILMORIN et TOURNEUR [faisaient] de la résistance. Mais un arrêté du 15 septembre 1955 [radiait] unilatéralement seize variétés des maisons de sélection les plus puissantes du moment (Vilmorin, Blondeau, Benoist et Desprez). Celles-ci [déposaient] alors un recours devant le Conseil d'Etat qui, le 15 juillet 1959, annule les arrêtés de radiation[991]. (JORF, 20 août 1955, p. 8394 et 27 octobre 1955, p. 10619) ». Voir aussi Fonds Jean Marrou (en cours de versement aux Archives Nationales), doss CTPS passé-> avenir, « semences et plants. Catalogues des espèces et variétés », Note de H. ROCHEREAU, Dir. des aff. Economiques, 28 déc. 1959.
C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[992] Le Catalogue de 1932 n'avait prévu aucune durée pour les inscriptions des variétés, ni aucun moyen de radiation.

[993] Un rapport du GEVES relève le cas particulier des Pays-Bas, où l'admission d'une variété est faite pour une durée indéterminée, la loi datant d'avant 1970 et la transposition de cette disposition communautaire n'ayant jamais eu lieu. G. SULMONT, *Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens*, GEVES, janvier 2003, p. 33.

[994] Désormais c'est l'art. 7 alinéa 2 du décret n° 81-605 qui indique la durée de validité de l'inscription.

[995] Directives 70/457 et 70/458.

est désormais précisée par l'article 12.1 des directives 2002/53 et 2002/55 et imposée à tous les Etats membres pour l'inscription d'une variété.

513. L'inscription peut être renouvelée[996]. Cependant, aucun article ne précise la durée du renouvellement de l'inscription[997]. Les directives indiquent seulement la possibilité de renouveler l'inscription « par périodes déterminées »[998]. De plus, des conditions au renouvellement sont posées. « L'importance du maintien de la variété en culture » doit justifier ce renouvellement ou alors « la variété doit être maintenue aux fins de conservation des ressources génétiques de plantes ». Dans les deux cas, les conditions DHS doivent toujours être satisfaites.

514. La radiation du Catalogue national entraînera ensuite sa radiation du Catalogue commun, sauf si la variété demeure inscrite dans un autre Etat membre[999]. De plus, la fin de l'inscription au catalogue national d'un Etat membre n'engendre pas pour autant l'interdiction immédiate de la commercialisation de ces variétés, notamment parce que des délais sont prévus pour écouler les stocks, par exemple[1000].

---

[996] La demande de renouvellement doit être introduite au plus tard deux ans avant l'expiration de l'inscription (sauf dans le cas des ressources génétiques des plantes. Mais l'utilité de cette exemption n'est pas précisée).
L'inscription doit être provisoirement prorogée en attendant la décision définitive concernant la demande de renouvellement (art. 12.3 des directives 2002/53 et 2002/55), qui est officialisée par un arrêté ministériel en France. Aucune limite n'est fixée quant au nombre de périodes de renouvellement. Une variété pourrait donc en théorie être maintenue dans un catalogue presque indéfiniment tant qu'un mainteneur décide de maintenir l'inscription et assure la sélection conservatrice de la variété.

[997] Ce sont les Etats membres qui fixent la période de renouvellement. Un rapport du GEVES indique que la France, l'Italie et l'Espagne ont choisi une période de 5 ans, tandis qu'en Allemagne, au Royaume-Uni et au Danemark, le renouvellement s'effectue par périodes de 10 ans. G. SULMONT, *Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens*, GEVES, janvier 2003, p. 33.

[998] Art. 12.2 des directives 2002/53 et 2002/55. En France, les variétés sont officiellement radiées lors de la publication de l'arrêté ministériel au JORF.

[999] Voir annexe n°28 pour un tableau récapitulatif des cas de radiation.

[1000] Plusieurs possibilités existent :
tout d'abord, un Etat membre peut accorder un délai d'écoulement pour la certification et la commercialisation des semences ou des plants jusqu'au 30 juin de la troisième année au plus tard après la fin de l'inscription, mais ce seulement pour leur territoire national (art. 15.2 des directives 2002/53 et 2002/55) ;
ensuite, lorsque la variété a été inscrite dans le catalogue national de plusieurs Etats membres, le délai d'inscription qui expire en dernier s'applique pour ce qui est de la commercialisation dans la Communauté européenne (art. 15.2 alinéa 2 des directives 2002/53 et 2002/55) ;
enfin, lorsqu'une variété cesse d'être admise dans l'État membre ayant admis initialement ladite variété, un ou plusieurs autres États membres peut maintenir l'admission de cette variété si les conditions de l'admission y sont maintenues et si une sélection conservatrice reste assurée (art. 19 des directives 2002/53 et 2002/55).

La complexité du cas de la durée d'inscription des variétés OGM

Le cas de l'inscription de variétés contenant un événement génétiquement modifié est complexe. En effet, l'article 15.4 paragraphe 2 de la directive 2001/18 indique que l'autorisation de dissémination de l'évènement génétiquement modifié prend fin au plus tard dix ans après la première inscription de la première variété de plante contenant cet évènement génétiquement modifié dans un Catalogue national[1001]. Donc même si la variété X, la variété Y et la variété Z contenant le même événement génétique AA – soit des variétés différentes avec le même évènement génétiquement modifié - ont été inscrites dans des catalogues nationaux à différents moments ou dans un seul catalogue national, l'autorisation de dissémination de l'événement AA prendra fin au même moment pour les trois variétés. Cette date sera déterminée par la date d'inscription la plus ancienne de ces trois variétés. Si l'AMM de l'évènement génétique AA n'est pas renouvelée, alors toutes les variétés contenant l'évènement AA inscrites au Catalogue ne le seraient plus non plus. La validité de l'inscription d'une variété contenant un évènement OGM dépend de l'autorisation de celui-ci. Sans cette autorisation, l'inscription au Catalogue n'est plus valable.

Actuellement, la procédure de renouvellement du MON 810 est entamée depuis avril 2007. Il est toutefois difficile de déterminer quelles variétés contiennent le MON810 car ni les Catalogues nationaux ni les Catalogues communs n'indiquent le nom de l'évènement génétiquement modifié contenu dans les variétés dites « OGM ». Il est donc extrêmement difficile de déterminer la date d'expiration de l'inscription d'une variété au Catalogue[1002]. Une personne serait tentée de croire que la date d'expiration est dix ans après l'inscription de la variété en question, alors que la date à laquelle il faut se fier est celle de l'expiration de la première variété inscrite contenant l'événement génétiquement modifié dans toute l'Union européenne. Pour connaître cette date, il faut faire des recherches assez poussées qui ne sont pas à la portée de tous. Cela porte atteinte à la transparence en matière d'information sur les OGM. L'inscription des autres variétés contenant ce même événement génétiquement modifié ne prendra fin que si l'autorisation de dissémination de l'événement génétiquement modifié n'est pas renouvelée.

[1001] Art. 15.4 « L'autorisation est accordée pour une durée maximale de dix ans à compter de la date à laquelle elle est accordée. *Aux fins d'approbation d'un OGM ou de sa descendance visant exclusivement à la commercialisation de leurs semences* dans les conditions prévues par les dispositions communautaires pertinentes, la période de première autorisation *prend fin au* plus tard dix ans après la première inscription de la première variété de plante contenant l'OGM dans un catalogue national officiel des variétés végétales, conformément aux directives 70/457/CEE (1) et 70/458/CEE (2) du Conseil ».

[1002] Nous n'avons toujours pas pu déterminer, à titre personnel, ni la date exacte de la première inscription d'une variété contenant le MON 810 dans un Catalogue national, ni le lieu (France ou Espagne).

2°) Les obligations relatives au maintien d'une variété au Catalogue

515. Une fois la variété inscrite, elle doit être « maintenue » au Catalogue ce qui implique des obligations administratives (a), techniques (b), et financières (c).

a) Les obligations administratives

516. Les variétés inscrites au Catalogue doivent être maintenues conformes à leur identité, telle que celle-ci a été établie lors de leur inscription. La personne physique ou morale qui assume cette responsabilité de maintien du matériel végétal – appelé le mainteneur - doit tenir à jour les documents permettant de contrôler cette conformité. Tous les échantillons nécessaires peuvent être prélevés d'office par les services compétents.

b) Les obligations techniques

517. L'obligation la plus importante à la charge du demandeur/mainteneur est de « maintenir » la variété, autrement dit d'assurer sa sélection conservatrice. Exigée par les articles 11 des directives 2002/53 et 2002/55, les variétés admises au catalogue doivent être maintenues par « sélection conservatrice ». L'article 8 du décret n° 81-605 n'emploie pas le terme de « sélection conservatrice » mais exige lui aussi que les variétés inscrites soient « maintenues conformes à leur identité, telle que celle-ci a été établie lors de leur inscription »[1003].

La sélection conservatrice est une obligation qui pèse sur la personne ayant inscrit la variété. Elle peut déléguer cette tâche à une autre personne dès lors que les autorités compétentes en sont informées. La personne qui assure le maintien ou la sélection conservatrice de la variété est désignée comme le « mainteneur » et peut effectuer la sélection conservatrice dans un Etat membre autre que celui où la variété est inscrite[1004]. Cette obligation comprend la sélection conservatrice, mais aussi l'obligation de tenir à jour les documents permettant aux services compétents d'en contrôler la conformité et de prélever tous les échantillons nécessaires à cette fin[1005].

[1003] Cette obligation est indiquée dans tous les règlements techniques d'inscription au point 8.

[1004] L'art. 11.4 des directives 2002/53 et 2002/55 indique que lorsque la sélection conservatrice est effectuée dans un État membre autre que celui où la variété a été admise, les États membres doivent se prêter « assistance administrative » en ce qui concerne le contrôle.

[1005] Art. 8 alinéa 2 du décret n° 81-605. Selon les art. 11.1 des directives 2002/53 et 2002/55, cette sélection doit être contrôlable sur la base des enregistrements effectués par le ou les responsables de la variété et ces

Lorsqu'un mainteneur décide de ne plus assurer la sélection conservatrice d'une variété, il en demande la radiation du catalogue. Conformément au droit communautaire, un autre mainteneur peut décider d'assurer la sélection conservatrice de la variété[1006], toutefois si la variété est encore protégée par un DOV, il lui faut l'accord de l'obtenteur.

c) Les obligations financières

518. Au coût de l'inscription au Catalogue, précédemment étudié, s'ajoute celui du maintien de la variété au Catalogue. Le mainteneur doit verser des droits annuels[1007], aussi appelés « annuités »[1008]. Jusqu'à très récemment, le montant de cette annuité augmentait avec le nombre d'années d'inscription au Catalogue, ce qui devait, en théorie, permettre d'imposer une annuité plus faible au lancement de la variété[1009]. Selon le barème de 2006, les annuités pour les années 1 à 5 comprise sont de 193,42€ HT par an, et de 482,53€ HT à partir de la 6e année[1010]. Désormais il n'y a plus d'échelonnement.

519. L'extension du champ d'application du Catalogue officiel à la majorité des espèces cultivées a des conséquences notables sur le choix des acteurs de commercialiser ou non des variétés. La procédure d'AMM se révèle démesurée pour certaines espèces. Un bilan coût-avantage doit être fait pour s'assurer que le Catalogue offre de réels avantages aux agriculteurs et ne devienne un moyen de réserver un marché à certains acteurs économiques.

520. Le simple discours qui consiste à faire valoir que 32 000 variétés sont inscrites au Catalogue commun[1011] est insuffisant, car cela ne signifie pas pour autant que toutes ces variétés sont effectivement disponibles à la vente et facilement accessibles. En effet, ce sont surtout les variétés à succès qui sont produites en masse et que les agriculteurs peuvent trouver. Par exemple, la moitié de la production de semences certifiées de blé en France

---

enregistrements doivent également s'étendre à la production de toutes les générations précédant les semences ou plants de base.

[1006] Art. 14.1.b des directives 2002/53 et 2002/55. Ce point n'est pas repris en droit français, mais l'est dans la pratique.

[1007] Point 8 des règlements techniques d'inscription.

[1008] Ce n'est pas le cas dans tous les Etats membres, par exemple en Italie et en Espagne. G. SULMONT, *Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens*, GEVES, janvier 2003, p. 37.

[1009] Voir annexe 2.6.

Ce système existe aussi, au Royaume-Uni et au Danemark où « le montant de l'annuité reste identique ». *Ibid.*

[1010] L'annuité était plus élevée selon que la variété est protégée ou non par un certificat d'obtention végétale (COV). Désormais, cette distinction n'existe plus, oeuvrant dans le sens d'une politique favorable au droit de la propriété intellectuelle et ne prenant pas en compte la spécificité du domaine public des variétés végétales.

[1011] En ce sens, le dernier paragraphe de tous les communiqués du GNIS.

concerne 5% des variétés inscrites, soit environ une dizaine de variétés[1012]. De même 30% des variétés inscrites assurent 90% de la production de semences de blé[1013]. Ce n'est donc pas parce qu'une variété est inscrite au Catalogue, qu'il est possible de l'acheter. Cette nuance est de taille. Enfin, il faut rappeler que le Catalogue n'est ouvert qu'à des variétés DHS, excluant toutes les autres conceptions de la variété et la diversité qu'elles peuvent offrir.

Section 2. Une définition extensive de la « commercialisation »

521. L'objectif de la réglementation des semences dépasse aujourd'hui le seul cadre des ventes de semences effectuées par des distributeurs peu scrupuleux du circuit long professionnel. En 1998, la définition de la notion de commercialisation a eu pour conséquence d'étendre le champ d'application de la réglementation à tout transfert de semences.

522. Cette définition extensive est considérée comme démesurée et à l'origine de la plupart des entraves.[1014]. En effet, l'extension du champ d'application aux ventes aux amateurs et entre agriculteurs a eu pour effet de les soumettre à un arsenal réglementaire inadapté. Nous verrons que la définition de la commercialisation s'applique à tous les modèles économiques (§1), alors que les exceptions à cette définition ne sont conçues que pour répondre aux besoins du modèle de circuit long professionnel (§2).

§1. La définition du champ d'application de la « commercialisation »

523. Les premières directives en matière de commercialisation des semences, telles que les directives 66/401 et 66/402 dans leurs versions originales, n'incluaient pas de définition de la commercialisation. Ce n'est qu'en 1998 que la commercialisation a été définie par la directive communautaire 98/95 qui a introduit de nombreuses modifications dans les directives de commercialisation et les directives relatives aux Catalogues[1015]. La directive explicite :

[1012] En ce sens, J.-A. FOUGEROUX, "Les variétés cultivées aujourd'hui ont été créées il y a 15 ans", *Bulletin Semences*, mars avril 2005, n° 182, p. 20.
[1013] En ce sens, *Ibid.*
[1014] Ce constat n'est malheureusement pas évoqué par écrit, seulement lors de discussions avec des représentants institutionnels de haut niveau.
[1015] Directive 98/95/CE du Conseil du 14 décembre 1998 modifiant, quant à la consolidation du marché intérieur aux variétés végétales génétiquement modifiées et aux ressources génétiques des plantes, les directives 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE et 70/458/CEE concernant la commercialisation des semences de betteraves, des semences de plantes fourragères, des semences de céréales, des plants de pommes de terre, des semences de plantes oléagineuses et à fibres et des semences de légumes ainsi que le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOCE L 025/1, 01.02.1999.

« Aux fins de la présente directive, par «commercialisation», on entend la vente, la détention en vue de la vente, l'offre de vente et toute cession, toute fourniture ou tout transfert, en vue d'une exploitation commerciale, de semences à des tiers, que ce soit contre rémunération ou non »[1016].

Dense et extensive, cette définition communautaire doit être analysée en détail pour circonscrire son champ d'application (A). Il conviendra alors d'examiner la transposition de cette définition en droit français qui lui confère un champ beaucoup plus large (B).

A. Le champ d'application en droit communautaire

524. Le champ d'application de la « commercialisation » s'apprécie en droit communautaire en fonction de deux facteurs : d'une part, l'espèce (1°) et d'autre part, le type de transfert de la semence. (2°).

1°) Une réglementation communautaire pour les seules espèces réglementées

525. Chaque directive communautaire précise que la notion de « commercialisation » ne s'applique qu'aux espèces végétales énumérées par elle : les « espèces réglementées ». Dès lors, toute commercialisation de semences d'espèces non réglementées n'entre jamais dans le champ d'application des directives ; c'est le cas pour le millet ou la lentille. Cette interprétation a été confirmée par la CJCE dans l'affaire « échalote »[1017]. En l'espèce, l'échalote n'était pas mentionnée dans la liste de la directive relative aux semences de légumes 70/458/CCE[1018], le législateur communautaire ne l'ayant incluse que dans la directive 88/380/CEE relative aux plants[1019]. Ainsi, les échalotes vendues sous forme de semences et non de plants échappaient-elles à la réglementation Catalogue, alors que celles vendues sous

[1016] Alinéa 1er art. 1er bis des directives 66/401 et 66/402 ; art. 2.1.a. des directives 2002/54, 2002/55, et 2002/57 ; et art. 2.a. de la directive 2002/56 (cette directive relative aux pommes de terre parle de plants au lieu de semences).

[1017] CJCE, 10 janvier 2006, De Groot en Slot Allium BV, Bejo Zaden BV contre Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales, Affaire C-147/04. Cet arrêt a été adopté sur renvoi préjudiciel du Conseil d'Etat, qui confirmera la jurisprudence de la CJCE sur ce point : C.E. Ass., 11 décembre 2006, De Groot En Slot Allium BV, n°234560, AJDA 2007 p. 136, note C. Landais et F. Lenica.

[1018] Directive 70/458/CEE du Conseil, du 29 septembre 1970, concernant la commercialisation des semences de légumes, JOCE L 225/1, 12.10.1970.

[1019] Directive 88/380/CEE du Conseil du 13 juin 1988 modifiant les directives 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE et 70/458/CEE concernant respectivement la commercialisation des semences de betteraves, des semences de plantes fourragères, des semences de céréales, des plants de pommes de terre, des semences de plantes oléagineuses et à fibres et des semences de légumes et le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOCE n° L 187 du 16/07/1988 p. 0031 - 0048.

forme de plants relevaient du Catalogue. Les variétés d'échalote vendues sous la forme de semences doivent désormais l'être aussi, cette espèce ayant été ajoutée à la liste de la directive 2002/55 relative aux espèces de légumes.

2°) Les opérations visées en droit communautaire

526. Le champ d'application de la « commercialisation » est vaste, tant les opérations visées sont nombreuses. Elles sont caractérisées par deux éléments : la nature de l'objet transféré (a) et le mode de transfert. (b).

a) La nature juridique de l'objet transféré : la distinction entre « semence » et « graine »

527. On peut parfois lire dans la presse que « si la vente de semences est interdite, mieux vaut pratiquer l'échange de graines »[1020]. Cette phrase appelle deux remarques, d'une part, ce n'est pas le fait d'échanger plutôt que de vendre qui rend l'acte légal et d'autre part, vu que la réglementation des semences ne s'appliquent qu'à celles-ci, la vente et l'échange de grains sont donc exclus de son champ d'application.

La distinction entre une semence et un grain se fait en fonction de leur destination. Une semence a vocation à être semée ; un grain a vocation à être consommé ou transformé. Il faut donc se placer au moment de la vente et considérer l'intention du vendeur pour déterminer la destination du produit. La réglementation des semences s'applique lorsque le vendeur a l'intention de vendre des graines pour qu'elles soient semées. A l'opposé, elle ne s'applique pas si le vendeur a l'intention de vendre du grain pour qu'il soit consommé, en tant que farine ou pour nourrir du bétail, par exemple. Toutefois, si l'acheteur du « grain » décide de modifier la destination de celui-ci en l'employant comme semence, il est libre de le faire sauf indication contractuelle contraire. En effet, aucune règle communautaire ou française n'interdit aux utilisateurs d'acheter des grains pour les utiliser comme semences. Toute personne peut acheter un paquet de haricots au supermarché et les semer dans son jardin au lieu de les acheter en petites quantités beaucoup plus cher[1021]

L. NOUALHAT, "Graines de discorde : Le commerce de semences de plantes potagères est soumis à une réglementation stricte en France. Une législation notamment régie par des impératifs de rentabilité, au grand dam des défenseurs de la biodiversité", *Libération*, http://www.liberation.fr/transversales/grandsangles/210769.FR.php, lundi 16 octobre 2006.

[1021] Ne trouvant pas de semences de lentilles une année, nous avons acheté un paquet de lentilles dans un supermarché et décidé de les semer dans notre potager. C'était notre choix de changer la destination du bien acheté. En aucun cas, il ne peut être reproché au supermarché de vendre des semences, ni a nous de les avoir semées.

528. Cependant le vendeur ne doit pas tenter de contourner la réglementation, car il risque être accusé de violer l'esprit de celle-ci, comme cela arrive parfois. Ainsi, un agriculteur qui aurait vendu du blé et de l'orge avec des factures mentionnant le nom de la variété, sans jamais employer le mot « semence », n'est pas pour autant à l'abri de poursuites. Dans une affaire, la DGCCRF avait envoyé un rappel à la réglementation estimant que les prix pratiqués étaient « nettement supérieurs à des produits destinés à la consommation » et « se [rapprochent] des prix de semences certifiées, ce qui laisse supposer un commerce illicite de semences de céréales »[1022]. Par contre, lors d'un contrôle ultérieur, les noms des variétés n'étant plus mentionnés sur les lots et les factures, la DGCCRF aurait considéré qu'il s'agissait bien d'une vente de grains, et qu'elle était donc licite[1023].

Dans une deuxième affaire, la DGCCRF avait considéré qu'un agriculteur avait vendu de la semence alors que la facture n'indiquait que la quantité et l'espèce, soit « 175kg de seigle ». L'acheteur du lot aurait déclaré avoir acheté « de la semence » pour faire de l'engrais vert[1024] lors d'un contrôle effectué par la DGCCRF[1025]. Sur ce simple témoignage, la DGCCRF avait envoyé un rappel à la réglementation au vendeur. Cependant, il n'a jamais été déterminé si l'intention du vendeur avait été de vendre ces graines en tant que « semences » ou en tant que « grains », seulement que l'acheteur voulait utiliser ce grain en tant que semence. Or, la réglementation semences ne devrait s'appliquer que dans le premier cas ; pas dans le second. Ces deux exemples sont un échantillon d'un nombre plutôt important de contrôles ressentis comme des intimidations par les agriculteurs biologiques ou par ceux qui essaient de s'approcher de cette méthode d'agriculture[1026]. Il convient d'ajouter que ces contrôles sont de plus en plus importants notamment en raison de l'accroissement des modes de transferts visés par la définition de la commercialisation.

[1022] Courrier de rappel à la réglementation, archives personnelles.

[1023] La deuxième visite n'a jamais fait l'objet d'une lettre. Le constat de l'agent de la DGCCRF ayant été donné oralement, nous ne disposons pas de preuve écrite de cette deuxième visite et de cette constatation.
Dans une deuxième affaire, la DGCCRF a envoyé « un rappel à la réglementation » à un agriculteur qui avait vendu avec facture « 175kg de seigle » sans aucune autre précision. Dans ce rappel, il est dit que « lors d'un contrôle effectué […] nous avons rencontré la technicienne maraîchère […] qui nous a déclaré vous avoir acheté 175kg de semences de seigle selon facture […], ces produits étaient destinés à produire de l'engrais vert pour ensuite ensemencer des graines potagères ». Courrier de rappel à la réglementation, archives personnelles.

[1024] A propos de l'exemple de l'engrais vert, *cf. supra* n°486.

[1025] Dans le rappel à la réglementation, il est écrit que « lors d'un contrôle effectué […] nous avons rencontré la technicienne maraîchère […] qui nous a déclaré vous avoir acheté 175kg de semences de seigle selon facture […], ces produits étaient destinés à produire de l'engrais vert pour ensuite ensemencer des graines potagères ».

[1026] "Lettre du 15 avril 2005 à M. Terral, Unité d'enquête produits alimentaires, Direction départementale Haute-Garonne, DGCCRF, de la part de plusieurs associations dont le Réseau Semences Paysannes".

b) Les modes de transfert visés

529. Depuis la définition de la directive 98/95, la commercialisation englobe la quasi-totalité des modes de transfert de propriété d'une semence. Il faut distinguer deux catégories : d'une part, « la vente, la détention en vue de la vente, l'offre de vente et toute cession » ; et d'autre part, les actes de fourniture ou de transfert « en vue d'une exploitation commerciale, de semences à des tiers, que ce soit contre rémunération ou non ».

Dans le premier groupe, tout acte visant à transférer la propriété de la semence est visé, qu'il s'agisse d'un acte en amont de la vente, par exemple pour la constitution de stocks, l'offre de vente, la publicité ou l'acte de transfert de propriété lui-même, une vente, un don ou un échange.

Dans le deuxième groupe, seuls les transferts ou la fourniture de semence « en vue d'une exploitation commerciale » à des tiers sont visés et ce, que ce soit des dons ou des ventes. *A contrario*, les transferts et les fournitures qui ne sont pas dans le cadre d'une exploitation commerciale, sont exclus du champ d'application des directives. Toutefois, la délimitation de ce deuxième groupe demeure difficile en raison de la notion « d'exploitation commerciale » et des pratiques des agents de la DGCCRF. En principe, l'échange des semences entre jardiniers amateurs semble exclu du champ d'application de la « commercialisation » car il s'agit d'échanges sans aucun but lucratif. Cependant, un agent de la DGCCRF a effectué un contrôle, le dimanche 8 octobre 2006, à la foire de Saint Lizier. La personne en charge de *Passe-Graines*, une association de jardiniers amateurs, s'est vue signifier que l'échange de graines était interdit, car assimilable à du commerce[1027]. L'Association aurait été prévenue qu'un procès-verbal allait lui être envoyé ; chose qui n'a jamais effectivement eu lieu. Les instances officielles estimèrent soit que l'incident n'avait jamais eu lieu, soit que l'agent avait fait preuve d'excès de zèle[1028].

De tels contrôles demeurent envisageables et leurs issues incertaines. Pour protéger les amateurs de semblables surprises, leurs pratiques devraient être clairement exemptées de l'application de la réglementation de semences, puisque ce ne sont pas des actes « en vue d'une exploitation commerciale ».

[1027] Réseau semences paysannes, *Bulletin de liaison n°20*, octobre 2006.
[1028] Entretiens personnels, octobre 2006 et décembre 2006.

B. Le champ d'application en droit français

530. La définition communautaire de la commercialisation a été introduite en droit français par une modification effectuée en 2002 de l'alinéa 2 de l'article 1 du décret n° 81-605. Bien que la définition soit la même, le champ d'application des règles de « commercialisation » est bien plus étendu. Parce que les espèces visées ne sont pas limitativement énumérées, les opérations visées semblent plus nombreuses qu'en droit communautaire (1°) et elles concernent aussi bien les espèces réglementées que les espèces non réglementées. (2°).

1°) L'absence de délimitation des espèces concernées

531. Si l'article 1er alinéa 2 transpose la définition communautaire à l'identique, l'alinéa 1 précise que le décret « s'applique, sous le terme de "semences" ou "plants", aux végétaux ou parties des végétaux de toute nature destinés à la production ou à la multiplication et concerne la production en vue de la commercialisation ainsi que la commercialisation de semences et de plants ». Ainsi le décret s'étend à toute « semence » sans se limiter aux seules espèces réglementées, dépassant le champ d'application des directives communautaires. On peut présenter les différents champs d'application du droit communautaire et du droit français de la manière suivante :

Le champ d'application de la notion de commercialisation en matière de semences			
	Espèces réglementées énumérées dans les directives communautaires	Espèces réglementées uniquement en droit français	Espèces non réglementées, soumises ou non à des conditions spécifiques de commercialisation
Droit communautaire	Oui	Non	Non
Droit français	Oui	Oui	Oui

2°) Les opérations visées en droit français

532. Les opérations visées en droit français sont identiques à celles en droit communautaire. Nous ne reviendrons pas sur la définition des opérations visées (ventes, échanges, *etc.*). Cependant, le champ d'application des règles de commercialisation est différent puisque aucune distinction n'est faite entre les espèces réglementées et les espèces

non réglementées. Cette différence est d'autant plus importante que l'article 2 du décret n° 81-605[1029] introduit une distinction entre deux catégories qui n'existent pas au niveau communautaire. Elles sont soumises *de facto* à la définition très large de la « commercialisation ».

533. La première catégorie recouvre, nous semble-t-il, les espèces réglementées :

> « I. - Ne peuvent être mis sur le marché en France sous les termes "semences" ou "plants" suivis d'un qualificatif les produits qui ne répondent pas aux conditions suivantes :
>
> 1° Appartenir à l'une des variétés inscrites sur une liste du Catalogue officiel des plantes cultivées ou, à défaut, sur un registre annexe […]. Cette condition n'est pas exigée pour les semences et plants vendus sans indication de variété.
>
> 2° Avoir été produits et contrôlés selon les modalités prévues […] production et contrôle
>
> 3° Etre conditionnés dans des emballages conformes aux types prévus […] ».

534. La deuxième catégorie, recouvrirait les espèces non réglementées et ouvre la possibilité pour le ministre de l'Agriculture de réglementer toutes ces espèces :

> « II. - Ne peuvent être mis sur le marché en France dans les termes "semences" ou "plants" non suivis d'un qualificatif les produits qui ne présentent pas les caractéristiques génétiques, physiologiques, techniques et sanitaires définies par arrêté du ministre de l'agriculture ».

535. Cette volonté du décret n° 81-605 de réglementer toutes les espèces est contraire à l'esprit initial des textes réglementaires. Cette extension du champ d'application des règles de commercialisation à toutes les espèces va à l'encontre de la conception communautaire du champ d'application de la réglementation et aussi à l'encontre des premières rédactions de la réglementation française. En témoigne une disposition de l'arrêté de commercialisation de 1962 : « cas des espèces pour lesquelles il n'existe pas de liste au Catalogue des espèces et variétés, les semences de ces espèces (agrostis, brome des prés, *etc.*) continuent à pouvoir être commercialisées librement sous réserve qu'elles satisfassent aux dispositions de l'arrêté [en vigueur] »[1030].

[1029] Modifié par Décret n°94-510 du 23 juin 1994 art. 12, JORF 24 juin 1994.

[1030] Arrêté du 9 août 1962 relatif à la commercialisation de semences de plantes fourragères.

Pour conclure, le champ d'application très large de la « commercialisation » au niveau communautaire est clairement délimité aux espèces réglementées, tandis qu'en droit français ce champ d'application ne l'est pas.

§2. Des exceptions explicites pour le circuit long professionnel

536. La définition de la notion de commercialisation est telle qu'elle appelle nécessairement des dérogations. Pour la plupart, elles ont été prévues par la directive 98/95. Le point commun de toutes ces exceptions est qu'elles s'inscrivent uniquement dans la logique du circuit long professionnel : soit parce qu'elles ne sont prévues que pour les seuls acteurs du circuit long professionnel ; soit parce que la mise en œuvre de l'exception n'est qu'à la portée d'acteurs institutionnels ou économiques importants. Le droit communautaire et le droit français prévoient des exceptions identiques qui peuvent être regroupées selon deux caractéristiques principales : les exceptions permanentes (A) et les exceptions temporaires et ponctuelles (B).

A. Les exceptions permanentes

537. Les exceptions permanentes ont un caractère d'évidence : certaines sont obligatoires (1°), d'autres facultatives lorsque le droit communautaire reconnaît une liberté aux Etats membres (2°).

1°) Les exceptions obligatoires

538. Les exceptions de l'article 1-1 du décret n° 81-605 sont prévues dans les directives de commercialisation[1031] et transposées par un décret de 2002 avec de légères différences[1032]. L'article 1-1 précise au préalable que « ne relèvent pas de la commercialisation les échanges de semences qui ne visent pas une exploitation commerciale de la variété ». Trois exemples de ces échanges sont donnés dans les directives de commercialisation et à l'article 1-1.

539. Le premier cas ne relève évidemment pas de la notion de commercialisation. Il s'agit de « la fourniture de semences à des organismes officiels d'expérimentation et

[1031] Alinéa 2 art. 1er bis des directives 66/401 et 66/402 ; art. 2.1.a des directives 2002/54, 2002/55, et 2002/57 ; art. 2.a. de la directive 2002/56.
[1032] Les exceptions ont été introduites à l'art. 1-1 du décret n° 81-605 par le décret n°2002-495 du 8 avril 2002, art. 2, JORF 12 avril 2002.

d'inspection ». Par exemple, lorsqu'un établissement-producteur fournit un échantillon pour des essais pour le contrôle de la qualité d'un lot de semences.

540. Le deuxième est tout aussi évident malgré la formulation utilisée. Il s'agit de « la fourniture de semences à des prestataires de services, en vue de la transformation ou du conditionnement, pour autant que le prestataire de services n'acquière pas un titre sur la semence ainsi fournie ». Ce cas de figure se réfère, par exemple, aux établissements-producteurs qui vont confier le nettoyage des semences ou leur ensachement à une tierce personne. Il s'agit d'une simple prestation de services pendant laquelle l'établissement-producteur demeure le propriétaire de la semence, même si la possession physique de la semence change effectivement de mains. Le champ d'application ne s'étend donc pas à ces actes, en l'absence de transfert de propriété.

541. Le troisième cas de figure est tout aussi évident mais avait besoin d'être précisé en raison des confusions qui existent autour du triage-à-façon. En effet, lorsque des trieurs-à-façon et des agriculteurs ont été condamnés pour contrefaçon[1033], beaucoup en ont déduit que le triage était interdit, or celui-ci n'était interdit que pour les variétés protégées par un droit d'obtention végétale. La réglementation permet de faire appel à un trieur-à-façon pour nettoyer la semence, dès lors qu'il n'y a pas de transfert de propriété[1034]. L'article 1-1 alinéa 2 clarifie désormais ce point sans toutefois mentionner explicitement le terme « triage » :

> « La fourniture de semences, dans certaines conditions, à des prestataires de services, en vue de la production de certaines matières premières agricoles destinées à un usage industriel ou en vue de la reproduction de semences à cet effet, ne relève pas de la commercialisation, pour autant que le prestataire de services n'acquière un titre ni sur la semence ainsi fournie ni sur le produit de la récolte ».

A ces trois exceptions obligatoires s'ajoute une obligation facultative.

[1033] A propos de la contrefaçon de semences et la semence de ferme, *cf. supra* n°220. et s.

[1034] Il faut préciser que certaines coopératives avaient pour pratique de collecter les semences de tous les agriculteurs, de tout mélanger et nettoyer, puis de fournir des semences à ces mêmes agriculteurs. Ce fonctionnement dépassait le cadre de la simple prestation de services et impliquait un transfert de propriété puisque les lots n'étaient pas individualisés.

2°) L'exception facultative

542. L'exception prévue à l'article 1-3 a) du décret n° 81-605 a été introduite par la directive 98/95[1035]. Il s'agit d'une exception qui nous semble tout aussi évidente que la première catégorie, mais qui ne l'était pas pour le législateur communautaire puisqu'il laisse à la libre appréciation de chaque Etat membre de l'inclure ou non dans son droit national. Il s'agit de la commercialisation de petites quantités de semences par des producteurs établis sur leur territoire national, dans des buts scientifiques ou pour des travaux de sélection[1036]. *A contrario*, en l'absence d'un système d'autorisation d'un Etat membre, ce type de commercialisation ne serait pas possible.

543. En France, l'exception prévue par l'article 1-3 a) du décret n° 81-605 est générale et aucune formalité n'est requise. Puisque cet article ne restreint pas le champ d'application de la commercialisation des semences à certaines catégories de semences, on est en droit de conclure que cette exemption vaut pour tout type de semence quelle que soit la variété, qu'elle soit inscrite ou non. Il faut souligner que l'échange de semences doit tout de même satisfaire trois conditions : il doit être fait par des « producteurs », dans des buts scientifiques ou pour des travaux de sélection, et en petites quantités[1037]. Il n'est pas clair si la mention « producteur » exclut les « sélectionneurs » ou non. Aussi, la notion de « petites quantités de semences » n'est pas définie et laisse une large place à l'interprétation, pouvant aller de quelques kilos à des dizaines de kilos, voire plus. Le ministre de l'agriculture peut préciser par arrêté la mise en œuvre de cet article, mais à ce jour, il n'en a pas estimé le besoin[1038].

544. Cette exception permanente est aujourd'hui le seul espace de liberté pour les agriculteurs et les chercheurs qui travaillent sur des programmes de sélection participative nécessitant des échanges à des fins de sélection[1039]. En raison de la restriction de cette exception aux « producteurs », il n'est pas sûr que ces échanges soient bien compris dans cette

---

[1035] Ces exceptions sont codifiées dans les directives de commercialisation : art. 6.1 a) des directives 2002/54, 2002/56, 2002/57 ; art. 23.1 a) de la directive 2002/55 ; art. 4bis des directives 66/401 et 66/402.

[1036] « Les producteurs peuvent commercialiser des semences et plants […], s'il s'agit […] de petites quantités de semences et de plants, dans des buts scientifiques ou pour des travaux de sélection » (art. 1-3 a. décret n° 81-605).

[1037] A contrario, les échanges de variétés de semences en petites quantités hors du cadre « des buts scientifiques ou pour des travaux de recherche » ne sont pas autorisés si elles ne sont pas inscrites au catalogue.

[1038] Art. 1-3 alinéa 3, Décret n° 81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants, JORF du 20 mai 1981, p. 1602, modifié en dernier lieu par le décret n°2007-359 du 19 mars 2007.

[1039] En ce sens, S. ANVAR, *La sélection participative et le droit*, Atelier-Recherche SELTAB, INRA, 22-24 novembre 2005, à Sète, France, novembre 2005. (non publié)

exception, puisque cette exception a été conçue en fonction des besoins du circuit long professionnel, et non pour les personnes qui font de la sélection participative.

545. La question demeure de savoir pourquoi le législateur communautaire a laissé aux Etats membres la faculté d'adopter ou non cette dernière exception. En effet, il est difficile de comprendre pourquoi les échanges à des fins de sélection ne peuvent pas être libres. Là encore, une telle interdiction affecterait pleinement les petits sélectionneurs contrairement aux grosses entreprises. Les échanges entre filiales échappent au champ d'application de la notion de commercialisation qui ne s'applique pas quand il n'y a pas transfert de propriété[1040].

B. Les exceptions temporaires

546. Aux exceptions permanentes, s'ajoutent deux exceptions temporaires qui s'inscrivent, elles aussi, dans la logique circuit long professionnel : l'une pour les variétés en cours d'inscription au Catalogue (1°), l'autre pour répondre aux situations de pénurie (2°).

1°) Les variétés en cours d'inscription : l'autorisation provisoire de vente

547. Communément appelée « autorisation provisoire de vente » (APV), cette deuxième dérogation est prévue à l'article 1-3 b) du décret n° 81-605 et a été introduite par la directive 98/95[1041]. Toutefois, son nom est trompeur, puisqu'il s'agit d'autoriser non pas la vente mais la circulation de quantités appropriées de semences destinées à des essais ou à des expérimentations pour des variétés en cours d'inscription au Catalogue, et pour une durée déterminée[1042].

548. La décision 2004/842 de la Commission[1043] est venue préciser les modalités de ce système dérogatoire (annexe n°27)[1044]. Nous n'évoquerons ici qu'une difficulté, celle concernant les APV pour les variétés génétiques modifiées.

Les directives relatives à la commercialisation prévoient la possibilité d'une APV pour des variétés OGM[1045]. Elles indiquent que l'APV ne peut être accordée que si « toutes les

---

[1040] Cet aspect sera développé plus en détail, *cf. infra* n°766.
[1041] Désormais cette dérogation est prévue à l'art. 6.1 b) et 6.2. des directives 2002/54, 2002/56, 2002/57 ; art. 23.1 b) et 23.2 de la directive 2002/55 ; art. 4bis des directives 66/401 et 66/402.
[1042] Seul l'art. 23.1.b) de la directive 2002/55 précise que c'est pour une durée déterminée.
[1043] Décision 2004/842/CE du 1er décembre 2004 relative aux modalités d'exécution selon lesquelles les États membres peuvent autoriser la commercialisation de semences appartenant à des variétés pour lesquelles une demande d'inscription au catalogue national des variétés des espèces de plantes agricoles et des espèces de légumes a été présentée [notifiée sous le numéro C(2004) 4493], JOUE L 362/21, 09.12.2004.
[1044] Voir annexe n°27 pour l'analyse à ce sujet.

mesures appropriées ont été prises pour éviter les risques pour la santé humaine et l'environnement », Autrement dit, l'autorisation préalable accordée pour la dissémination de matériel génétiquement modifié doit avoir été obtenue conformément aux dispositions de l'article 7, paragraphe 4, de la directive 2002/53 et l'article/CE. Cet article de la directive 2002/53 prévoit qu'une « évaluation des incidences sur l'environnement équivalente à celle prévue par la directive [2001/18] » doit être faite pour la variété en question. Chaque variété contenant un événement génétiquement modifié, même si celui-ci dispose déjà de l'autorisation de dissémination prévue par la directive 2001/18, doit faire l'objet d'une nouvelle évaluation. Cette évaluation se fait conformément aux dispositions de la directive 2001/18 en attendant que soient établies des « procédures garantissant une évaluation des incidences sur l'environnement et d'autres éléments pertinents équivalente à celle qui est établie dans la directive [2001/18] »[1046]. Cette réglementation exige donc une évaluation par événement génétiquement modifié (par ex. l'évènement MON810) et une seconde par variété génétiquement modifiée (par ex. la variété *Tyrexx* contenant le MON810).

Pour les légumes, la directive 2002/55 ne mentionne pas la question des APV pour les variétés OGM. Seul l'article 25 de la décision 2002/842 y fait référence avec une différence notable par rapport aux plantes agricoles. L'article 7.4 de la directive 2002/53 parle de « variétés », tandis que l'article 25 de la décision 2002/847 parle de « matériel génétiquement modifié » qui « doit être autorisé conformément à la directive 2001/18/CE […] ou être autorisé conformément au règlement (CE) no 1829/2003 ». La conséquence de cette différence est la suivante : alors qu'il faut deux évaluations distinctes pour les espèces agricoles, une seule évaluation est exigée pour les espèces potagères. Toutes les espèces potagères contenant un matériel OGM déjà évalué sont donc éligibles pour des APV sans évaluation supplémentaire.

549. A cette curiosité juridique, s'ajoute une situation regrettable : ni la Commission, ni les Etats membres n'ont l'obligation formelle de tenir une liste officielle des variétés qui ont été autorisées sous ce régime. Seul l'article 19 indique que la Commission « peut » tenir une telle liste, ce qu'elle ne fait pas pour l'instant, du moins de manière officielle. Ce manque de transparence est d'autant plus troublant en ce qui concerne les variétés génétiquement modifiées, qu'il semblerait que la procédure APV soit utilisée en France pour permettre la commercialisation de semences de variétés non encore inscrites et pas seulement pour

---

[1045] Selon le paragraphe 2 de l'art. 6.1 des directives 2002/54, 2002/56, 2002/57 et selon le paragraphe 2 de l'art. 4.1 bis des directives 66/401 et 66/402.
[1046] Art. 7.4 b) de la directive 2002/53.

autoriser la commercialisation dans le cadre d'essais et des expérimentations[1047]. Seul le demandeur de l'APV et l'institution conférant l'APV sont au courant. Il n'existe donc pas de moyen pour un tiers de vérifier si l'APV a été accordée après la double évaluation.

2°) Les exceptions pour la commercialisation de semences du circuit long professionnel

550. Des dispositions communautaires permettent de déroger au taux normalement requis de faculté germinative des semences. L'article 4 des directives 66/401, 66/402, et l'article 5 des directives 2002/54, 2002/56, 2002/57 et l'article 22 de la directive 2002/55 prévoient deux dérogations facultatives par rapport aux conditions de commercialisation. La première permet aux États membres d'autoriser « la certification officielle et la commercialisation des semences de base ne répondant pas aux conditions fixées […] en ce qui concerne la faculté germinative » (a)[1048]. La deuxième est donnée dans « l'intérêt d'un approvisionnement rapide en semences » (b).

a) Dérogations temporaires relatives à la faculté germinative

551. La faculté germinative d'une semence est probablement la caractéristique la plus décisive. Cependant, les directives de commercialisation permettent aux Etats membres d'autoriser la certification officielle et la commercialisation de semences de base qui ne répondent pas aux taux de germination minimum. Rappelons que les semences de base sont les semences fournies par les établissements-producteurs aux agriculteurs-multiplicateurs lors de la dernière phase de multiplication des semences[1049].

552. Le fournisseur de semences de base doit toutefois garantir une faculté germinative déterminée qui doit être indiquée sur une étiquette spéciale. Pourtant, aucun minimum n'est indiqué, ce qui peut surprendre dans le contexte d'une réglementation aussi exigeante. Curieusement aussi, la procédure française pour l'obtention de cette dérogation n'est indiquée ni dans le décret n° 81-605, ni dans un quelconque arrêté ministériel. Il n'en est

---

[1047] Nous n'avons aucune preuve écrite de ce que nous avançons, seulement des dires de représentants au cours d'entretiens non enregistrés.

[1048] « A cette fin, toutes dispositions utiles sont prises pour que le fournisseur garantisse une faculté germinative déterminée qu'il indique, pour la commercialisation, sur une étiquette spéciale portant ses nom et adresse et le numéro de référence du lot ».

[1049] Sachant que les agriculteurs multiplicateurs sont rémunérés en fonction des quintaux produits et non à l'hectare, une baisse de faculté germinative affectera leur revenu, mais cela n'affectera pas le revenu de l'établissement-producteur puisqu'il préférera commercialiser sa semence avec un taux de germination moindre, plutôt que pas du tout.

fait mention que dans les règlements techniques de production qui n'indiquent pas de procédure, simplement le fait que le SOC peut l'autoriser[1050]. Une telle liberté d'appréciation offerte au SOC pourrait avantager les acteurs bien représentés au sein du GNIS et en défavoriser d'autres. Cette liberté d'appréciation semble contestable si on se reporte à la question de la représentativité au sein du GNIS.

b) L'exception en cas de pénurie

553. La dernière dérogation prévue par les directives de commercialisation a vocation à remédier à des situations de pénurie liées par exemple à des aléas climatiques[1051] : « surmonter toute difficulté temporaire d'approvisionnement général en semences de base, semences certifiées ou semences standard dans la Communauté, ne pouvant être résolue autrement »[1052].

554. Selon les directives de commercialisation, « il peut être décidé que les États membres autorisent pour une période déterminée, sur tout le territoire de la Communauté, la commercialisation, dans les quantités requises pour résoudre les difficultés d'approvisionnement »[1053]. Cela passe le plus souvent par l'autorisation de semences n'atteignant pas les exigences requises[1054] ; ou la commercialisation de semences d'une variété ne figurant dans aucun Catalogue[1055].

[1050] En ce sens, par exemple, art. 6.3.2. du règlement technique général de production, de contrôle et de certification.

[1051] Par exemple, en 2001, il y eu pénurie de semences de pois. AGRAFIL, "Semences de poi *:* les dérogations sur la faculté germinative atteignent 52000 qx", *Agrafil*, mardi 13 mars 2001. « Le 22 février dernier, le Conseil permanent des semences à Bruxelles accordait une dérogation pour que la limite de faculté germinative soit ramenée de 80% à 75%. Ceci afin d'apaiser la tension sur le marché de semences certifiées de pois pour les semis 2001 ».

[1052] Art. 17 des directives 66/401 et 66/402 ; art. 24 paragraphe 1 de la directive 2002/54 ; art. 38 paragraphe 1 de la directive 2002/55 ; art. 21 paragraphe 1 de la directive 2002/57/CE ; art. 22 de la directive 2002/56.

[1053] Cette dérogation est prévue à l'art. 24 des directives 2002/54, 2002/56, 2002/57 et à l'art. 38 de la directive 2002/55, et à l'art. 17 des directives 66/401 et 66/402.

[1054] Nous n'avons trouvé aucun exemple concernant le deuxième cas de figure. Il est difficilement imaginable qu'une entreprise ait besoin de demander une dérogation pour une variété non inscrite puisqu'elle n'est pas supposée en produire. Par contre, les agriculteurs produisant eux-mêmes de la semence à la ferme pourraient y avoir intérêt. Mais il est difficilement envisageable dans le contexte actuel de l'organisation de la filière française autour de l'intérêt corporatiste d'enclencher la procédure pour obtenir une dérogation de semences de variétés non inscrites.

[1055] L'une des dernières dérogations en date a été accordée à la Suède. « La quantité de plants de pommes de terre disponibles de la catégorie «plants certifiés», adaptés aux conditions environnementales nationales et satisfaisant aux exigences de la directive 2002/56/CE […] est insuffisante et ne permet par conséquent pas de répondre aux besoins de cet État membre ». Puisqu'il n'était pas possible de satisfaire la demande de plants en recourant à des plants provenant d'autres États membres ou de pays tiers et répondant à toutes les exigences de la directive 2002/56/CE, la Suède est autorisée pendant une période expirant le 30 juin 2007 d'autoriser la commercialisation de plants soumis à des exigences moins strictes. En ce sens, art. 1er, Décision de la Commission du 30 avril 2007 prévoyant la commercialisation temporaire de certains plants de pommes de terre ne satisfaisant pas aux exigences de la directive 2002/56/CE du Conseil, JOUE 11.05.2007, L122/57.

Depuis 2006, une procédure simplifiée a été mise en place par le règlement 217/2006 de la Commission du 8 février 2006[1056] (voir annexe n°27). Elle prévoit que doit être clairement indiqué sur l'étiquette « que les semences concernées sont d'une catégorie satisfaisant des exigences moins strictes que celles fixées par lesdites directives et fournit des informations sur la faculté germinative minimale des semences » (article 4)[1057].

555. Toutes ces exceptions, qu'elles soient facultatives ou obligatoires, ponctuelles ou dans la durée, aménagent la flexibilité nécessaire au bon fonctionnement du circuit long professionnel. Cependant, aucune n'est adaptée aux besoins de flexibilité des autres modèles économiques, qui sont d'autant plus nombreux que le champ d'application de la « commercialisation » est devenu si étendu.

[1056] Règlement (CE) n°217/2006 de la Commission du 8 février 2006 portant modalités d'application des directives 66/401/CEE, 66/402/CEE, 2002/54/CE, 2002/55/CE et 2002/57/CE du Conseil en ce qui concerne l'autorisation accordée aux États membres de permettre la commercialisation temporaire de semences ne satisfaisant pas aux exigences en matière de faculté germinative minimale, JOUE L 038/17, 09.02.2006.
Le préambule reconnaît lui-même que « la procédure de délivrance des autorisations [était] trop lente ». La décision revient désormais au Comité permanent des semences et des plants agricoles, horticoles et forestiers (CPS) rattaché à la Commission.
La directive 2002/56 concernant les pommes de terre n'est pas comprise dans le cadre de ce règlement.

[1057] Le droit français prévoit aussi une disposition en cas de pénurie qui, dans le détail, n'est pas conforme au droit communautaire. L'art. 3 alinéa 1 du décret n° 81-605 (Modifié par Décret n°93-1177 du 18 octobre 1993 art. 21 I (JORF 20 octobre 1993) prévoit qu' « en cas de difficultés d'approvisionnement, le ministre de l'agriculture peut autoriser pour une période de deux ans, renouvelable une fois, la mise sur le marché de semences ou de plants ne répondant pas aux conditions prévues au 2° de l'article 2 », autrement dit les conditions de production et de contrôle. Un Etat membre n'est en mesure d'autoriser ce commerce que s'il a obtenu auparavant une autorisation de la Commission ou du CPS.

Chapitre 2. Le libre choix des acteurs économiques entravé par la réglementation

556. Dans notre domaine, il est concevable que des choix d'acteurs économiques soient contraints en cas de risques avérés (principe de prévention) ou en cas de risque présumé (principe de précaution)[1058]. Mais en l'absence de tels risques, les excès de la réglementation actuelle sont frappants.

Au cours des années, les règles contraignantes juridiques et techniques se sont multipliés et se renforcés sous l'effet des crises sanitaires et environnementales[1059]. Toutefois, en dehors du cadre OGM, on peut craindre que cette peur du risque soit aujourd'hui instrumentalisée pour justifier *a posteriori* l'interventionnisme étatique en faveur des semences classiques[1060]. Rappelons que le choix de l'interventionnisme n'a pas été réalisé pour remédier à des risques sanitaires ou environnementaux : la législation relative à la protection des végétaux s'applique indépendamment du Catalogue. On ne peut qu'être insatisfait du discours évolutif de justification proposé qui joue sur les peurs pour renforcer et imposer la réglementation Catalogue alors qu'un *corpus* normatif existe déjà en matière de risques sanitaires. Ces règles, au besoin revues et corrigées, devraient seules s'appliquer, en cas de problème phytosanitaire[1061].

557. En dehors de tout problème sanitaire ou environnemental, les contraintes imposées par la réglementation sur le marché des semences sont nombreuses. Afin de comprendre les conséquences qui en découlent, les mécanismes juridiques qui structurent les choix des acteurs économiques doivent être exposés et analysés. Nous étudierons, dans un

---

[1058] Sur la distinction entre ces deux principes et le débat relatif à leur confusion, voir L. FONBAUSTIER, "Le contrôle de légalité à la française comme mode de traitement du principe de précaution", *Recueil Dalloz*, 2007, n° 22, p. 1524.

[1059] M.-A. HERMITTE, "La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques", in *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, 2007, p. 148. Droit de réponse de M.-A. HERMITTE à C. FRIEDBERG suite à un article publié dans NSS le 3/1999 intitulé "Les droits de propriété intellectuelle et la biodiversit *:* le point de vue d'une anthropologue".

[1060] Illustrant cette tendance, J. WOHRER du GNIS dira que « les nombreux contrôles et tests effectués sur les semences certifiées garantissent leur état sanitaire, évitant ainsi les contaminations. Ils garantissent également leurs caractéristiques agronomiques, ce qui permet un usage raisonné des produits phytosanitaires ». L'emploi du mot contaminations, l'idée d'usage raisonné garanti par un système public est avancé sans cesse pour justifier ce système, or ce discours ne fait que s'adapter à ce que veulent entendre les hommes politiques et les consommateurs. La réglementation n'a aucunement été adoptée pour ces raisons. J. WOHRER, ""Les semences paysannes" - Une fausse solution à un faux problème", GNIS, mai 2005.

[1061] Ainsi, il est vrai qu'il peut sembler surprenant qu'une demande de passeport phytosanitaire pour l'export puisse être faite par courrier, et pour une somme donnée, sans aucune vérification du lot, et que le certificat soit faxé au demandeur.

premier temps, les critères d'inscription de variétés au Catalogue officiel qui prédéfinissent le type de variété qui peut être commercialisé (Section 1). Dans un deuxième temps, nous analyserons le contrôle et la certification de la production de semences comme instrument de limitation des semences commercialisées aux seules variétés inscrites au Catalogue (Section 2).

Section 1. L'inscription au Catalogue comme jugement de valeur

> *« Aucune variété n'est infaillible. Aucune variété n'est universelle. A chacune d'elles correspondent des conditions pédoclimatiques ou des itinéraires techniques qui permettent de valoriser au mieux son potentiel génétique »* [1062].
>
> G. OMNES

> *« [...] standard variety release procedures commonly result in the approval of few uniform and widely adapted varieties that do not respond to the diverse needs of farmers »*[1063].
>
> N. LOUWAARS

558. Brièvement évoqués dans la première partie de cette étude, les critères d'inscription au Catalogue jouent un rôle déterminant. Par essence, les critères de Distinction, d'Homogénéité et de Stabilité (DHS) et les critères de Valeur Agronomique et Technique (VAT) portent des jugements de valeur[1064] puisqu'ils déterminent quel type de variété est commercialisable et quel type ne l'est pas. Ils restreignent ainsi l'inscription aux seules

[1062] G. OMNÈS, "Bl *:* Ils misent sur la diversité variétale", *La France Agricole*, 22 août 2003, p. 43.

[1063] « Les procédures classiques d'inscription de variétés au Catalogue résultent généralement dans l'inscription de quelques variétés homogènes et qui s'adaptent très largement mais qui ne répondent pas à la diversité des besoins des agriculteurs ». N. P. LOUWAARS, "Seed law *:* biases and bottlenecks", juillet 2005, http://www.grain.org/seedling/index.cfm?id=339.

[1064] « Les obtenteurs voyaient dans cette VAT « un jugement de valeur […] qui ne peut tenir compte de tous les facteurs économiques ou de marché […] » ». *in* C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

variétés qui correspondent à une conception donnée de la variété. Il est dès lors nécessaire de nous « interroger sur leurs motivations, mais aussi sur leur efficacité »[1065].

559. Elaborés pour remédier aux problèmes rencontrés par la commercialisation de variétés nouvelles[1066], ces critères s'inscrivaient à l'époque dans le contexte d'une agriculture en mal de modernisation, où les paysans, nombreux, étaient peu informés, et la DGCCRF une institution encore jeune[1067]. Aujourd'hui, le contexte économique a changé, les problèmes et les enjeux ne sont plus les mêmes. Cependant, les critères ont été maintenus et précisés. L'inscription au Catalogue apparaît désormais comme un but en soi plutôt que comme un moyen dont on pourrait évaluer l'opportunité[1068]. Les obtenteurs avancent volontiers le nombre de leurs variétés inscrites plutôt que le nombre d'hectares cultivés dans une variété donnée[1069]. La logique du système s'est inversée : les obtenteurs semblent plus souvent amenés à s'adapter aux critères d'inscription qu'aux besoins des agriculteurs[1070], réduisant le choix de ces derniers aux seules variétés réglementairement avalisées.

560. Qualifier ces variété d'« idéales » ou d'« optimales » relève assurément du jugement. Or, un double phénomène renforce le jugement ainsi opéré. Premièrement, les critères DHS du Catalogue sont les mêmes que ceux du droit d'obtention végétale (DOV), contrairement à la tendance dominante qui veut que le droit de propriété intellectuelle soit une branche du droit clairement distincte des régimes d'AMM[1071]. Dans le domaine des semences, ces deux registres juridiques sont imbriqués puisque fondés sur les mêmes critères et protocoles d'évaluation. Deuxièmement, le DOV n'est pas neutre, au contraire du droit des

---

[1065] V. BORROMEI et J.-M. FURT expliquent dans un article relatif à l'évolution de la réglementation de la qualité, que « le juriste constatant la commercialisation de la qualité ou par la qualité, confronté à des changements normatifs, à une mutation des outils réglementaires doit s'interroger sur leurs motivations, mais aussi sur leur efficacité »V. BORROMEI et J.-M. FURT, "L'évolution de la réglementation de la qualité : une contribution à la théorie du droit souple", *Petites Affiches*, 21 juin 2006, n° 123.

[1066] « La propagande en faveur de l'emploi de semences sélectionnées et la prospérité relative de l'agriculture depuis 1920, ont incité les maisons de semences à mettre en vente de nouveaux blés. C'est ainsi qu'en 1928, on assiste à la mise au commerce d'un nombre élevé de variétés nouvelles. Beaucoup d'entre elles, vendues hâtivement, étaient incomplètement fixées ; quelques-unes n'étaient que des démarquages de variétés anciennes ». P. JONARD, *Les blés tendres (triticum vulgare vill.) cultivés en France*, INRA, 1951, p. 2.

[1067] Elle a été créée par un décret du 24 avril 1907, pris en application de la loi de 1905 sur les fraudes. Sur les missions de la DGGCRF, voir LAMY, *Lamy Droit économique*, 2006, p. 2060, n°6230.

[1068] N. P. LOUWAARS, "Seed law *:* biases and bottlenecks", juillet 2005, http://www.grain.org/seedling/index.cfm?id=339.

[1069] *Ibid*.

[1070] *Ibid*.

[1071] Voir en ce sens, C. NOIVILLE. Pour elle, la quasi-totalité des spécialistes s'accordent pour dire que le rôle de régulation des produits mis sur le marché ne revient pas au droit de propriété intellectuelle. La défense de l'ordre public et des bonnes mœurs, la protection de la santé ou de l'environnement sont assurés par les régimes d'AMM ou d'autres branches du droit comme le droit civil ou le droit de l'environnement. C. NOIVILLE, *Ressources génétiques et droit : Essai sur les régimes juridiques des ressources génétiques marines*, Pedone, 1997, p. 96.

brevets dans la présentation qui en est faite par la doctrine dominante.[1072]. L'invention brevetable n'est évaluée qu'au regard des critères techniques de nouveauté, d'inventivité et d'application en industrie. Il ne s'agit aucunement d'apprécier si l'invention constitue ou non un progrès pour la société[1073]. La doctrine estime qu'un tel exercice imposerait des jugements de valeur qui « s'accommoderaient mal du caractère rationnel, technique, objectif du droit des brevets » selon C. NOIVILLE[1074]. L'invention doit tout simplement être applicable en industrie. A l'inverse, le DOV est fondé sur des critères qui déterminent les caractères même du produit : la variété.

561. Ainsi propriété intellectuelle et régime AMM s'inscrivent dans une même logique, se renforçant mutuellement et portant finalement des jugements de valeur qui ferment la porte à toute autre approche des variétés. Les protocoles d'évaluation de l'AMM étant les mêmes que ceux du DOV, les critères DHS tendent à être élaborés et mis en œuvre pour satisfaire les besoins des obtenteurs (§1). Le régime d'AMM des variétés végétales va encore plus loin que le régime de DOV dans le jugement de valeur des variétés des espèces de grande culture. Il ajoute à la première appréciation DHS des critères de « valeur agronomique et technologique » (VAT) qui ont clairement pour rôle de déterminer quelles variétés répondent à la conception de « progrès » voulue par la réglementation ; au diapason de la logique agro-industrielle qui prédomine (§2). Qu'il s'agisse des critères DHS ou des critères VAT, chacun peut être « un moyen de favoriser certains types de variétés », comme le souligne N. LOUWAARS[1075].

[1072] *Ibid*.
[1073] *Ibid*.
[1074] *Ibid*.
[1075] « A bias favouring particular types of varieties ». *Cf.* N. P. LOUWAARS, "Seed law : biases and bottlenecks", juillet 2005, http://www.grain.org/seedling/index.cfm?id=339.

§1. Les critères de « distinction, homogénéité et stabilité » instrument d'une promotion du droit d'obtention végétale

> *« Malheureusement, il est sans doute resté quelque chose de la confusion d'origine, et les règles de la mise sur le marché sont trop souvent inspirées de celles qui assurent la protection de l'innovation, ce qui ne va pas sans effets pervers ».*
>
> M.-A. HERMITTE[1076]

562. L'objectif des critères DHS est d'identifier une variété comme unique, lui attribuant une seule dénomination pour la description donnée. Historiquement, les critères DHS ont été élaborés dans le cadre de la réglementation semences avant d'être repris par le DOV, et par la Convention UPOV en 1961, cependant, aujourd'hui, c'est bien la logique du droit d'obtention végétale qui impose le contenu des critères DHS pour l'inscription au Catalogue officiel. Nous allons le montrer au travers de la définition de ces critères (A) et des épreuves d'évaluation des caractères DHS des variétés (B).

A. Les critères « distinction, homogénéité et stabilité » : de discutables bornes au choix des variétés

563. Les critères DHS du droit d'obtention végétale (DOV) ont pour objectif d'identifier des variétés en vue de la protection des obtenteurs et de leurs variétés ; les critères DHS du Catalogue devraient avoir pour objectif d'identifier des variétés pour la protection des utilisateurs de semence : la logique qui conduit l'élaboration de chaque groupe de critères est donc fondamentalement différente. Pourtant, toute remise en question ou modification de la définition des critères DHS dans le cadre de la réglementation Catalogue se heurte aux arguments du GNIS[1077]. Selon ce dernier, il n'est pas possible de caractériser et d'identifier une population non homogène ou peu stable et modifier les définitions DHS risquerait de remettre en cause le DOV, voire mettre en péril le travail des obtenteurs[1078]. Point de vue

---

[1076] M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques - exclusivisme et échanges au fil du temps", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, M.-A. HERMITTE et P. KAHN, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 19.

[1077] Par exemple, J. WOHRER, "Le problème réside dans les bases même de la définition des semences paysannes", *Terre-Net*, http://www.terre-net.fr/outils/fiches/FicheDetail.asp?id=20757, 27 mai 2005.

[1078] Entretiens personnels, octobre 2006 et mars 2008.

contestable au regard de deux éléments au moins : d'une part, les agriculteurs ont depuis toujours identifié et caractérisé des populations et des variétés-populations non homogènes et stables, en se fondant sur des critères moins précis. D'autre part, de nouveaux critères ne pourraient guère mettre en péril le travail des obtenteurs, tout au plus changer quelques-unes de leurs habitudes de travail, car le DOV continuerait à protéger leurs variétés. Il faut éviter de confondre l'objectif du DOV, qui est d'encourager l'innovation, et celui de la réglementation Catalogue, qui est d'identifier les variétés. C. NOIVILLE rappelle la très nette distinction à opérer entre les régimes du droit de propriété intellectuelle et ceux des AMM, elle précise, en s'inspirant de J.-C GALLOUX, que « chaque mécanisme a […] un but spécifique et il serait à la fois "de mauvaise politique législative et peu conforme à la rationalité du système"[1079] que de lui faire assumer des buts étrangers à celui pour lequel il a été créé »[1080].

564. Nous analyserons de quelle manière la définition de chacun des critères DHS est en lien direct avec la logique d'un circuit long professionnel. Après avoir étudié le critère de distinction, qui est confondu, expressément mais à tort, avec le critère de nouveauté (a) ; nous étudierons comment la définition de l'homogénéité garantit une logique industrielle (b) ; enfin, nous verrons comment la définition du critère de stabilité impose une perte de variabilité génétique, qui n'est pas souhaitée par tous les utilisateurs (c).

1°) Le critère de distinction : entre autonomie et confusion avec le critère de nouveauté

565. Le droit communautaire prend soin de ne pas confondre le critère de distinction et celui de nouveauté. Rappelons la définition donnée à l'article 5.1 des directives 2002/53 et 2002/55 : « Une variété est distincte si, quelle que soit l'origine, artificielle ou naturelle, de la variation initiale qui lui a donné naissance, elle se distingue nettement par un ou plusieurs caractères importants de toute autre variété connue dans la Communauté ». Cet article prend le soin de préciser ce qui est entendu par la formule « variété connue dans la Communauté ». Il s'agit de « toute variété qui, au moment où la demande d'admission de la variété à juger est dûment introduit *:*

[1079] J.-C. GALLOUX, « L'organisation de la protection juridique de la création de nouvelles races animales, rapport », p. 298, cité par C. NOIVILLE, *Ressources génétiques et droit : Essai sur les régimes juridiques des ressources génétiques marines*, Pedone, 1997, p. 101.
[1080] *Ibid*.

- soit, figure au catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles ou au catalogue des variétés des espèces de légumes,
- soit, sans figurer à l'un desdits catalogues, est admise ou en demande d'admission dans l'Etat membre en cause ou dans un autre Etat membre, soit à la certification et à la commercialisation,
- soit à la certification pour d'autres pays,

à moins que les conditions précitées ne soient plus remplies dans tous les Etats membres concernés avant la décision sur la demande d'admission de la variété à juger »[1081].

L'objectif du critère de distinction communautaire est clairement de s'assurer que la variété n'est pas déjà autorisée à la commercialisation ou en cours d'autorisation, mais la variété peut être nouvelle ou ancienne. La nouveauté est uniquement un critère indispensable en droit d'obtention végétale, car seules les variétés nouvelles peuvent bénéficier de cette protection.

566. Malgré cela, en France, une confusion entre le critère de distinction et de nouveauté est entretenue au profit de la prédominance de variétés nouvelles au Catalogue. En témoigne le dessin ci-dessous, tiré d'une brochure du GNIS qui explique tout le processus de sélection d'une variété et d'inscription d'une variété de pomme de terre au Catalogue officiel français. La distinction variétale est censée ne servir qu'à éviter des doublons au Catalogue officiel. Or, le dessin ci-dessous illustre clairement que le GNIS lui-même entretient la confusion entre nouveauté (non exigée) et distinction (exigée), en mettant en scène un examinateur CTPS qui demande à la pomme de terre ce qu'elle apporte de nouveau.

[1081] Art. 5.1 des directives 2002/53 et 2002/55.

Source : GNIS[1082]

567. La confusion entre nouveauté et distinction est ancrée dans l'histoire de la réglementation. Elle se justifiait à une époque car la réglementation cherchait alors à identifier les variétés nouvelles et qui avaient fait l'objet d'une « sélection améliorée » par rapport à des variétés vendues sous des dénominations nouvelles qui n'avaient de nouveau que le nom[1083]. Aujourd'hui, cette confusion entre distinction et nouveauté ne devrait plus avoir lieu puisque le Catalogue est ouvert à toute variété – nouvelle ou ancienne. Néanmoins, le GNIS entretient cette confusion. On peut aisément en comprendre la raison : si l'idée dominante veut que seules des variétés nouvelles puissent être inscrites, cela conforte ceux qui ne souhaitent pas que les variétés du domaine public soient admises au Catalogue, car les agriculteurs pourraient les reproduire librement.

568. A cette confusion dans les brochures grand public, s'ajoute celle des définitions françaises dans les « règlements techniques d'inscription ». Certains de ces règlements

[1082] GNIS, Une variété est né : la grande aventure de la création d'une nouvelle pomme de terre, GNIS, 1999, p. scène 8.

[1083] Le Comité de Contrôle des Semences institué au ministère de l'Agriculture par décret du 5 décembre 1922, s'est réuni le 2 février 1923, sous la présidence de M. Henri SAIGNIER, secrétaire perpétuel de l'Académie d'Agriculture et a clairement décidé que « seront uniquement considérées comme variétés nouvelles celles qui n'ont pas encore été introduites dans le commerce ». FÉDÉRATION FRANÇAISE DES SYNDICATS DE MARCHANDS DE GRAINS ET GRAINES DE SEMENCES, "Le contrôle des semences", *Bulletin de la Fédération Française des Syndicats de Marchands de Grains et Graines de Semences*, 15 avril 1923, n° 28, Paris.

exigent indirectement que la variété soit nouvelle et pas seulement distincte. Par exemple, dans le règlement technique d'inscription du colza, la définition de « variété notoirement connue » pose problème[1084]. Il y est précisé que la notion de « variété notoirement connue » renvoie à « la collection de référence » qui « comprend l'ensemble des variétés de colza connues des services officiels français par le biais des catalogues nationaux, du catalogue des Communautés Européennes et de la protection des obtentions végétales »[1085]. La collection de référence regroupe les variétés qui sont semées tous les ans et avec lesquelles les variétés en demande d'inscription sont comparées. Or, les variétés de colza ne devraient pas avoir à être comparées avec les « variétés de colza connues des services officiels français par le biais […] de la protection des obtentions végétales ». Une fois tombée dans le domaine public, une variété qui n'est plus inscrite au Catalogue, devrait pouvoir faire l'objet d'une inscription au Catalogue, sans qu'on puisse lui opposer l'absence de nouveauté, au sens de la protection des obtentions végétales. Il y a là confusion entre les objectifs du droit d'obtention végétale et ceux de la réglementation des semences. Il en résulte que des variétés peuvent être refusées à l'inscription au Catalogue pour ne pas avoir été distinctes de variétés avec lesquelles elles n'auraient jamais dû être comparées.

Ce point de détail technique, montre la confusion opérée entre le droit d'obtention végétale et la réglementation du Catalogue, or ces deux droits poursuivent des objectifs différents et devraient servir des intérêts, eux, bien distincts.

2°) Le critère d'homogénéité : garantie d'une logique industrielle

569. Le critère d'homogénéité visait à offrir aux agriculteurs des lots de semences où les individus sont semblables entre eux. L'article 5.3 des directives 2002/53 et 2002/55 définit une variété comme suffisamment homogène « si les plantes qui la composent - abstraction faite des rares aberrations - sont, compte tenu des particularités du système de reproduction des plantes, *semblables ou génétiquement identiques* pour l'ensemble des caractères retenus à cet effet ».

570. Au nom de l'hypothétique supériorité d'une « qualité normalisée » du vivant, et de plantes *a priori* plus conformes aux intérêts de l'industrie agro-alimentaire, le critère d'homogénéité a été instrumentalisé et détourné de sa fonction. Il a permis d'exclure du marché des semences tout un pan de variétés cultivables. C. BONNEUIL et F. THOMAS

[1084] Point 3.11.1 du règlement technique d'inscription pour le colza.
[1085] Point 3.15.1 paragraphe 3 du règlement technique d'inscription pour le colza.

expliquent que lors des négociations du traité UPOV 1961 les critères DHS à la française n'avaient pourtant pas fait l'unanimité. L'utilisation de « mélanges de lignées » est défendue en Suède, par exemple. B. LÖÖF, le généticien suédois du colza explique :

> « Une certaine variabilité dans une variété permet une adaptation future (…) Une variété d'élite est composée d'un mélange de lignées, certaines plus résistantes au froid d'autres plus résistantes aux maladies *etc.* Cela induit une plus grande capacité d'adaptation. Il n'est en effet malheureusement pas possible de rassembler tous les caractères favorables dans une seule lignée même si c'est le but final du sélectionneur. Là où les maladies fongiques sévissent, il est peut-être préférable d'avoir un mélange de génotypes tolérants et résistants dans la population que d'avoir une lignée homozygote résistante, dont la résistance est rapidement contournée ». [1086]

571. L'homogénéité dessert les besoins des agriculteurs dans certains cas. L'exemple du colza *Sarepta* donné par C. BONNEUIL et F. THOMAS montre qu'en raison de l'homogénéité génétique de cette variété, de nouvelles souches d'une maladie fongique ont rapidement contourné la résistance initiale de *Sarepta*, provoquant, en partie, « une épidémie après 1965 »[1087].

572. En dépit des faiblesses de la logique d'homogénéité, les obtenteurs français la privilégient parce qu'elle leur offre les moyens juridiques d'empêcher les importations de semences qui ne remplissent pas les trois critères[1088]. Cet état de choses fut d'ailleurs dénoncé par les représentants suédois lors des négociations d'UPOV 1961[1089]. En effet, les variétés scandinaves, souvent des populations de plusieurs lignées[1090], de ce fait ne pouvaient pas être importées dans les pays qui avaient adoptés des critères DHS, dont le critère d'homogénéité, dans leur réglementation semence. Cela explique aussi pourquoi en 1961 seuls cinq pays

---

[1086] Cité par C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[1087] C. BONNEUIL et de F. THOMAS indiquent à propos de cet exemple de la *Sarepta* : « l'homogénéité génétique de *Sarepta* ne sera pas sans poser des problèmes phytopathologiques, avec l'essor de maladies fongiques lorsque la culture se développe. Ainsi, le *Phoma lingam* (nouvelles souches ayant contourné la résistance initiale de *Sarepta*), provoquant une grave nécrose du collet, s'étend depuis le centre de la France comme une épidémie après 1965, du fait d'une trop grande homogénéité des colzas cultivés et de durées de rotation insuffisantes ». *Ibid.*

[1088] *Ibid*.

[1089] Les représentants suédois dénoncent « l'usage de normes exagérées en matière d'homogénéité comme un moyen de limiter les importations de variétés étrangères pour protéger les obtenteurs nationaux ». *Ibid.*

[1090] *Ibid*.

avaient ratifié la Convention UPOV, tous pays fondateurs de la Communauté économique européenne[1091].

573. Au fur et à mesure de leur adhésion à la Communauté européenne, tous les Etats membres se sont alignés sur l'utilisation de critères DHS imposés en matière de commercialisation des semences par les pays fondateurs de la Communauté économique européenne. C'est ainsi que la logique de la France et de l'Allemagne a primé sur celle des autres pays européens aussi bien pour le DOV que pour la réglementation des semences. Pour autant, aucune justification n'a été avancée au soutien du refus de l'hétérogénéité. L'interdiction de la commercialisation de variétés hétérogènes ne se justifie par aucune supériorité technique ou biologique de ces variétés face aux aléas climatiques, aux maladies, ou aux pestes. L'interdiction s'explique bien davantage par un besoin de produits homogènes pour l'industrie agro-alimentaire. Cependant, ces arguments ne permettent pas de comprendre les atteintes aux libertés des utilisateurs et des consommateurs. Si des agriculteurs, des utilisateurs, des industries, des consommateurs veulent des variétés hétérogènes, si le caractère d'hétérogénéité permet de contribuer à des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, si l'hétérogénéité se révèle positive sur un plan nutritionnel, et surtout si aucune raison ne justifie leur interdiction, la commercialisation de telles variétés devrait être possible. La simple volonté de protéger les intérêts des obtenteurs serait de « mauvaise politique », car ce n'est pas au régime d'AMM d'assumer des buts étrangers à ceux pour lesquels il a été forgé.

3°) Le critère de stabilité et la perte de variabilité génétique

574. Le critère de stabilité oblige les obtenteurs et les sélectionneurs à « fixer » les variétés, alors même que les variétés évoluent naturellement sous la pression de leur environnement.[1092]. L'article 5.2 des directives 2002/53 et 2002/55 définit une variété comme stable « si, à la suite de ses reproductions ou multiplications successives ou à la fin de chaque cycle, lorsque l'obtenteur a défini un cycle particulier de reproductions ou de multiplications, elle reste conforme à la définition de ses caractères essentiels ». Ce critère de stabilité ne doit pas être confondu avec un critère de reproductibilité de la semence. En effet, contrairement à

[1091] Il s'agit de l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, et les Pays-Bas.

[1092] Certains auteurs iront jusqu'à dire qu' « on a vu dépenser maints efforts en années et en argent pour obtenir une variété bien "fixée"... qui n'avait aucun intérêt génétique ». J. GRALL et B. R. LÉVY, *La guerre des semences : quelles moissons, quelles sociétés?*, Fayard, 1985, p. 305.

ce que disent certains contestataires du système[1093], le critère de stabilité ne vise pas à garantir la reproductibilité de la semence, mais à garantir que la semence de la variété commercialisée restera identique à elle-même au cours des années, quel que soit le mode de sélection. C'est ainsi que les variétés hybrides sont considérées stables, bien que la semence d'une plante hybride ne se reproduise pas à l'identique.

575. Le critère de stabilité s'inscrit dans une logique d'identification de la variété. Une fois identifiées, il faut que les semences vendues sous le nom donné soient les mêmes au cours des années. C'est un raisonnement économique qui impose « une navigation entre deux contraires *:* la variabilité et la fixation » pour reprendre les termes de J. GRALL et B.R. LEVY[1094]. L'intérêt de la variabilité des variétés végétales est d'offrir « une faculté d'adaptation naturelle, par exemple pour résister aux agressions extérieures » [1095], ce qui devrait être l'objectif premier de l'offre semence. Cependant, l'objectif de variabilité va à l'encontre de l'intérêt des obtenteurs qui ont besoin de clairement identifier leurs variétés et d'empêcher leur évolution pour pouvoir continuer à faire valoir leurs droits sur elles. En effet, un obtenteur ne pourrait pas faire valoir son droit de propriété sur une variété qui, ayant évolué, serait devenue distincte de celle qu'il a créée.

576. Les critères DHS servent cette finalité de délimitation permettant aux obtenteurs de faire valoir leurs droits. L'argument économique est clair. En revanche, on cherchera vainement un. raisonnement scientifique pour justifier l'interdiction des variétés non homogènes ou peu stables. L'argument selon lequel les utilisateurs voudraient des variétés DHS n'est pas non plus recevable. Si une majorité d'agriculteurs plébiscitent aujourd'hui les variétés DHS, c'est surtout parce que c'est le choix qui leur est offert. D'autres revendiquent des variétés qui ne se limitent pas à cette « vision fixiste ». Si des variétés non stables offrant des avantages et une alternative constructive pour une agriculture durable[1096] devenaient disponibles, il serait intéressant d'étudier l'évolution du choix des agriculteurs dans ce contexte nouveau. Il appartient aux décideurs publics de prendre ces éléments en considération. Si aucune réponse tranchée ne s'impose de manière indiscutable, ne vaudrait-il pas mieux laisser aux utilisateurs la liberté de choisir ? En tout état de cause, on pourra constater à regret qu'actuellement leur choix est limité aux seules variétés dont le potentiel

---

[1093] Notamment des propos sur le site de l'Association Kokopelli. V. par exemple, D. GUILLET, "Le catalogue officie *:* une nuisance agricole de plus?" http://www.kokopelli.asso.fr/articles/catalogue-national.html, 2005.
[1094] J. GRALL et B. R. LÉVY, La guerre des semences : quelles moissons, quelles sociétés?, Fayard, 1985.
[1095] *Ibid* p. 305.
[1096] i.e. indépendance des agriculteurs, une moindre dépendance au regard des intrants chimiques, *etc.*

génétique ne s'exprime intégralement qu'en association avec des intrants (engrais, pesticides, herbicides).

B. Les épreuves d'évaluation des critères « distinction, homogénéité et stabilité »

577. L'amalgame entre les intérêts des obtenteurs et les objectifs des critères d'inscription au Catalogue est encore accentué par la similarité des épreuves d'évaluation des critères DHS par rapport au droit d'obtention végétale. La confusion devient d'autant plus inévitable qu'en règle générale, les obtenteurs déposent leur demande de certificat d'obtention végétale en même temps que leur demande d'inscription au Catalogue. Si le droit positif confirme la forte imbrication entre le droit des obtenteurs et le Catalogue en alignant les épreuves d'évaluation sur celles du droit d'obtention végétale (1°), ce choix ne doit pas être tenu pour irréversible (2°).

1°) Des épreuves calquées sur celles du droit d'obtention végétale

578. Lors de l'adoption en 1970 des premières directives Catalogue, il était prévu que la Commission arrêterait des mesures immédiatement applicables pour déterminer les caractères à examiner pour les différentes espèces et les conditions minimales concernant l'exécution des examens[1097]. C'est en 1972 que les directives 72/168[1098] et 72/180[1099] du 14 avril 1972 ont fixé les caractères et les conditions minimales pour l'examen des variétés d'espèces de légumes et de plantes agricoles. Pour les examens DHS, les directives indiquent pour chaque espèce la liste minimale de caractères obligatoires à respecter impérativement ainsi que quelques principes de procédure. Cependant ces directives ne précisent pas les techniques à utiliser pour effectuer les examens, ni la manière dont doivent être effectués les examens en plein champ. Ce silence a entraîné des différences importantes entre les pratiques des Etats membres qui se sont traduites dans les résultats obtenus par chacun.

579. En parallèle, un travail d'harmonisation et d'adoption des principes directeurs concernant les examens DHS réalisés dans le cadre des obtentions végétales a été entrepris au niveau de l'Union Internationale pour la Protection des Nouvelles Variétés Végétales (UPOV)

[1097] Art. 7.2 des directives 70/457 et 70/458.

[1098] Directive 72/180/CEE de la Commission du 14 avril 1972 concernant la fixation des caractères et des conditions minimales pour l'examen des variétés des espèces de plantes agricoles, JOCE L 108/8, 08.05.1972.

[1099] Directive 72/168/CEE du Conseil du 14 avril 1972 concernant la fixation des caractères et des conditions minimales pour l'examen des variétés des espèces de légumes, JOCE L 103/6, 02.05.1972.

et au sein de l'Office Communautaire des Variétés Végétales (OCVV)[1100]. Les protocoles UPOV et OCVV ainsi mis au point ont fortement influencé l'évolution des protocoles nationaux utilisés par les Etats membres et sont restés inchangés jusqu'à une modification intervenue dans la hâte en 2002. Cette hâte tardive s'explique par l'action intentée par l'Association Friends of the Earth (Amis de la Terre) au Royaume-Uni. Cette association contestait l'inscription du maïs génétiquement modifié « Chardon LL » au Catalogue anglais des variétés (« National seed list ») au mois d'octobre 2000[1101]. L'argument utilisé était que les essais DHS, effectués en France, étaient conformes au protocole français. mais pas à la directive 72/180. En effet, même si le protocole français était similaire à celui utilisé pour les certificats d'obtention végétale[1102], il n'était pas conforme à celui requis pour l'inscription au Catalogue qui exigeait trois ans d'essai au lieu de deux. Puisque *Friends of the Earth* contestait l'inscription au Catalogue de la variété Chardon LL (la réglementation Catalogue), et pas l'attribution du certificat d'obtention végétale (COV), leur demande paraissait tout à fait fondée. Cependant cette affaire n'est jamais allée devant les tribunaux. Elle a fait l'objet d'une audience publique mais la procédure a été suspendue jusqu'à ce que la nouvelle directive 2002/8 modifiant la directive 70/457 ait été adoptée[1103]. Par une construction juridique étonnante, l'inscription de la variété Chardon LL devint légale. L'article 6 de la directive 2002/8 règle indirectement le cas « Chardon LL» en indiquant que « dans les cas où, à la date de l'entrée en vigueur de la présente directive, une variété n'a pas été admise à l'inclusion dans le Catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles et où des examens officiels ont été entamés avant cette date selon les dispositions, soit de la directive 72/180/CEE, soit des principes directeurs de l'OCVV […] », alors « la variété en question est réputée conforme aux dispositions de la présente directive ». La variété « Chardon LL» a donc pu être inscrite au Catalogue du Royaume-Uni, mettant un terme à l'objet du désaccord, à l'affaire et à l'audience publique[1104].

[1100] Puisque l'attribution d'une obtention végétale n'exige pas d'essais VAT, les Etats membres ont développé leurs protocoles propres d'un degré de technicité très variable entre les Etats membres.

[1101] Le communiqué du ministère de l'Agriculture concernant cette affaire est disponible à l'adresse suivante : http://www.intekom.com/tm_info/rw01101.htm#10.

[1102] L'avocat des Amis de la Terre estimait que ces essais DHS avaient peut-être été bien faits en conformité avec le protocole DHS français lui-même en conformité avec le protocole DHS de l'OCVV pour le maïs ; ceux-ci sont basés sur une année de données d'essais effectués par l'obtenteur agréé et une année d'essais effectués par le GEVES, l'autorité française compétente en matière d'essais DHS. Mais la directive 72/180 impose trois ans d'essais officiels ; les essais effectués n'avaient donc pas été effectués en conformité avec la directive 72/180, en vigueur au moment des faits.

[1103] Les minutes de l'audience publique sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.defra.gov.uk/planth/pvs/chardon/index.htm

[1104] L'audience publique a quand même repris au mois de décembre 2002, pour la forme.

Cette directive 2002/8 consacre *a posteriori* une politique d'alignement des critères DHS du Catalogue sur ceux du DOV. Il en résulte une surreprésentation des intérêts des obtenteurs, qui s'expriment dans le DOV, par rapport aux intérêts des agriculteurs, qui devraient guider la logique des AMM.

580. L'exemple du « chardon LL » montre comment la réglementation sert les intérêts de certains des acteurs économiques, les obtenteurs, qui ont la mainmise sur les protocoles de l'UPOV et de l'OCVV. Les décideurs européens auraient pu questionner la validité de ces essais et évaluer la nécessité de mettre en place des épreuves distinctes pour répondre au mieux aux objectifs du Catalogue qui ne sont pas les mêmes que ceux du droit d'obtention végétale (commercialisation des semences v. droit de propriété intellectuelle). Au lieu de cela, les directives 2003/90[1105] et 2003/91[1106] assument clairement l'assujettissement de la réglementation Catalogue à la logique du droit des obtentions végétales : les espèces énumérées à l'annexe I de ces directives doivent se conformer aux protocoles DHS de l'OCVV et ceux de leurs annexes II doivent se conformer aux protocoles DHS de l'UPOV[1107]. Progressivement, le Catalogue a perdu son rôle d'instrument de commercialisation de variétés de toute nature pour devenir un instrument de la commercialisation de variétés nouvelles et protégées.

581. Au niveau français, c'est désormais l'arrêté du 8 mars 2004 relatif aux modalités d'examen des variétés végétales en vue de leur inscription au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées qui s'applique[1108]. Il est à noter que, pour ce qui concerne les épreuves DHS, les règlements techniques français d'inscription ne se limitent pas obligatoirement aux seules caractéristiques étudiées par les protocoles OCVV ou aux principes directeurs UPOV. Par exemple, le règlement technique d'inscription du tournesol indique que « les listes de caractères figurant dans le protocole susvisé sont complétées par des caractères reconnus pertinents pour établir la distinction des variétés (résistance à un herbicide, teneur en acide oléique, résistance à une race de mildiou reconnue installée sur le

---

[1105] Directive 2003/90/CE de la Commission du 6 octobre 2003 établissant des modalités d'application de l'article 7 de la directive 2002/53/CE du Conseil en ce qui concerne les caractères minimaux à prendre en compte et les conditions minimales à remplir lors de l'examen de certaines variétés des espèces de plantes agricoles, JOUE L 254/7, 08.10.2003.

[1106] Directive 2003/91/CE de la Commission du 6 octobre 2003 établissant des modalités d'application de l'article 7 de la directive 2002/55/CE du Conseil en ce qui concerne les caractères devant être couverts au minimum par l'examen et les conditions minimales pour l'examen de certaines variétés d'espèces de légumes, JOUE L 254/11, 08.10.2003.

[1107] Ces protocoles sont disponibles soit sur le site de l'OCVV http://www.cpvo.fr/, soit sur le site de l'UPOV http://www.upov.int/, soit sur le site du GEVES, en principe.

[1108] Arrêté du 8 mars 2004 relatif aux modalités d'examen des variétés végétales en vue de leur inscription au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées, JORF n° 65 du 17 mars 2004.

territoire français, …) »[1109]. Cette porte ouverte à une liste infinie de critères est aussi une porte ouverte à tout type de critère, bon ou mauvais.

582. Un dernier élément doit être relevé s'agissant du déroulement des essais : toute variété est évaluée par comparaison avec des collections de référence. Ces collections de référence sont constituées par les variétés « phares » de l'agriculture productiviste. Pour le tournesol, par exemple, la collection de référence comprend « l'ensemble des hybrides et lignées de tournesol connus des services officiels français. Tout ou partie de la collection de référence est implanté chaque année en fonction des caractéristiques des variétés en étude et de la disponibilité en semences de référence suite aux commandes réalisées auprès des mainteneurs ». Pour pouvoir faire entrer au Catalogue des variétés qui ne s'inscrivent pas dans la logique de ces cultivars, il faudrait les comparer avec d'autres collections de référence. Pour des raisons de coûts et parce que cela entraînerait de nombreuses complications, ce n'est pas le cas. La première variété biologique en blé dur subit actuellement une comparaison avec des variétés DHS qui s'inscrivent dans la logique productiviste. L'avis négatif des experts du CTPS est attendu. Si la variété est inscrite, ce sera en raison d'un choix politique, pas d'une réussite des essais DHS face aux collections de référence.

2°) La remise en question de ce choix

583. Pour ce faire, il serait nécessaire de remettre en question la définition des critères DHS calquée sur celle des critères DHS du DOV. Les objectifs de la propriété intellectuelle et ceux de l'autorisation de commercialisation sont et doivent demeurer distincts. Aligner les épreuves DHS du Catalogue sur celles du DOV permet de réduire le travail et le coût de gestion du Catalogue. Elaborer des méthodes d'évaluation différentes serait coûteux, mais cela aurait le mérite d'essayer des méthodes d'évaluation valables pour une logique économique plurielle répondant autant aux besoins des obtenteurs qu'à ceux de la diversité

[1109] Point 3 du règlement technique d'inscription du tournesol.
Le pouvoir règlementaire est en droit de prendre des mesures plus strictes au niveau national qu'au niveau communautaire, mais seulement dans des cas très précis. L'art. 95 du Traité CE permet à un Etat membre, lorsque le Conseil a adopté à la majorité qualifiée une mesure d'harmonisation, d'imposer des dispositions plus rigoureuses justifiées par des exigences importantes qui peuvent être celles visées à l'art. 30 du Traité CE. Pour pouvoir imposer de telles dispositions plus exigeantes, l'Etat membre doit les notifier à la Commission qui les confirme après avoir vérifié qu'elles remplissent les deux conditions d'application posées par l'art. 30 : autrement dit, il faut que ces dispositions soient justifiées par l'une des raisons énumérées par l'art. 30, par exemple la préservation des végétaux, et qu'elles ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée du commerce. Voir en ce sens, par exemple, G. DRUESNE, *Droit de l'Union européenne et politiques communautaires*, PUF Droit, 2002, p. 109.
Cependant, les règlements techniques d'inscription n'ont jamais été notifiés à la Commission. La légalité des dispositions non prévues par les directives communautaires pourrait donc très probablement être contestée en raison de l'absence de leur notification.

des utilisateurs, notamment de ceux qui souhaitent utiliser des variétés facilement reproductibles et qui s'adaptent à leur environnement sans recours à des intrants coûteux, en prix et en pollution, souvent vendus par les mêmes entreprises qui produisent les semences (*Monsanto*, par exemple). Mais de tels critères ne sont pas pris en compte, en revanche, nombre de caractères sont conçus de telle sorte qu'ils réduisent la diversité. Ainsi, il faut notamment indiquer la couleur de la tomate avant et lors de la maturité du fruit, et le choix est prédéfini. Cela pose problème avec le retour à la mode de légumes divers et variés qui sortent de l'ordinaire et il est donc reproché à ces protocoles d'exclure des variétés qui ne rentreraient pas dans les cases prévues[1110] ; il faudrait, par exemple, pouvoir indiquer que la variété de la tomate est verte, même à maturité, car de telles variétés existent.

584. Le choix de la « logique fixiste de Bustarret », pour reprendre les termes de C. BONNEUIL et de F. THOMAS[1111], n'est ni unique ni irréversible. Le législateur communautaire pourrait estimer que les variétés-populations répondent à des besoins spécifiques, qu'un marché existe et pourrait décider de prendre en considération la commercialisation et l'utilisation des variétés-populations, notamment, mais pas seulement, dans l'agriculture biologique. Le retour à des critères plus proches de ceux d'avant 1960 est envisageable afin que les variétés-populations soient de nouveau admises au Catalogue pour toutes les espèces. Un tel choix politique rencontrerait toutefois d'importantes contestations de la part des acteurs du circuit long professionnel.

585. S'il s'avérait que l'inscription de variétés-populations était vraiment impossible, le législateur disposerait toujours du pouvoir de créer des exemptions afin que certaines variétés ne soient pas soumises à la législation contraignante adaptée aux variétés DHS. Le législateur pourrait ainsi décider d'exonérer les variétés-populations de certaines exigences communautaires, notamment celles qui concernent l'identité variétale, tout en maintenant un étiquetage strict et clair indiquant clairement que les semences vendues sont hétérogènes et ne remplissent pas les conditions classiques des variétés vendues.

Pour l'instant, une telle évolution du droit n'est pas envisagée et la conception DHS de la variété demeure ancrée. A ces contraintes, s'ajoutent celles de la VAT.

[1110] L'exemple de tomates de « couleur blanche, verte, violette, noire ou bigarrée » donnée par le Président de l'Association Kokopelli est à prendre en compte. D. GUILLET, "Le catalogue officiel : une nuisance agricole de plus ?" http://www.kokopelli.asso.fr/articles/catalogue-national.html, 2005.

[1111] C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

§2. La « valeur agronomique et technologique » : instrument d'une promotion de la logique agro-industrielle

586. La « valeur agronomique et technologique » (VAT) ou « valeur culturale et d'utilisation satisfaisante » (VCU, terme communautaire) est, en principe, obtenue à partir de caractères présentant un intérêt pour les agriculteurs et les utilisateurs[1112]. Les critères de la Valeur Agronomique et Technologique ont largement contribué à améliorer la productivité agricole en France, puisqu'ils ont été pensés dans un contexte où « le développement de l'agriculture était essentiellement apprécié par des critères économiques », « les variétés demandées par les agricultures et les filières étaient celles qui assuraient une productivité à l'hectare élevée et une qualité du produit répondant avec régularité à la demande du marché » selon J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY[1113]. C'est ce raisonnement qui a imprégné, et imprègne encore, les critères VAT. Il serait même question d'étendre leur champ d'application en imposant des critères VAT aux espèces potagères qui n'y sont pas assujetties parce que les goûts en la matière et les caractéristiques des espèces potagères sont moins standardisés que ceux des grandes cultures[1114]. Toutefois, cette extension ne fait pas l'unanimité et au sein de l'Union européenne, plusieurs voix s'élèveraient contre cette extension[1115], le système étant trop coûteux, sa validité devrait être évaluée.

587. Les objectifs de l'agriculture actuelle ne sont plus ceux des années 1960. Les questions environnementales, la diversité des qualités et des goûts sont devenues incontournables. La productivité ne peut plus se faire à n'importe quel prix. Elle n'est plus désormais qu'un objectif parmi d'autres, qui doit être concilié avec d'autres impératifs. Or, les critères VAT sont ancrés dans la logique du « produire plus » et, en résistant aux nouveaux impératifs, ils ralentissent la mise sur le marché de variétés qui seraient moins productives mais plus résistantes et moins gourmandes d'intrants chimiques.

588. Le droit positif n'offre pas les conditions optimales pour une évolution de l'agriculture qui soit en phase avec l'époque. On ne laisse ni la liberté ni le temps nécessaires aux agricultures innovantes pour que de nouveaux critères soient élaborés. et surtout, que l'on adopte des critères moins stricts (plus vagues) comme ce fut le cas au tout début des critères appliqués aux variétés conventionnelles productivistes. Aujourd'hui, loin d'aller dans ce sens,

---

[1112] Voir en ce sens, A. LUCIANI, Etude du progrès génétique chez différentes espèces de grande culture, GEVES, septembre 2004, p. 15.
[1113] J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY, "Quel progrès génétique pour une agriculture durable", *op. cit.,* 2006, n° 30, p. 15.
[1114] En ce sens, C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.
[1115] Il s'agirait notamment des Pays-Bas et de l'Angleterre.

on exige que des critères fonctionnels et des performances connues soient proposés pour des parcours agricoles à faibles intrants, notamment en « bio », sans donner ni le temps ni les moyens d'y parvenir à ceux qui y travaillent. L'élaboration des critères existants a pris plusieurs décennies et a été mise en place progressivement et de manière évolutive. Les nouvelles pratiques agricoles actuelles, - qui sont d'ailleurs des pratiques historiques par rapport aux pratiques productivistes - ne bénéficient nullement d'un même privilège.

589. Alors que certains critères techniques se veulent neutres, les critères VAT ne le sont pas. Ils apparaissent porteurs d'un jugement de valeur et ont été définis par rapport à une logique agro-industrielle (A). Une remise en question des objectifs sur lesquels se fonde ce système est dès lors nécessaire (B).

A. Une définition de la « valeur agronomique et technologique » (VAT) et des épreuves favorables à une logique agro-industrielle

590. La définition communautaire de la VAT laisse à l'appréciation des Etats membres un vaste champ d'intervention. Certains d'entre eux ont opté pour un minimum d'intervention et une position de retrait, comme les Pays-Bas ou la Grande-Bretagne. D'autres, comme la France, n'hésitent pas à faire des choix en mettant en place des critères qui favorisent les variétés de « masse » (1°). Les épreuves et évaluations de ces critères cristallisent cette logique agro-industrielle puisqu'elles sont conçues autour d'un modèle unique agricole standardisé (2°).

1°) La définition des critères VAT en faveur des variétés de « masse »

591. La VAT est exigée depuis 1970 par le droit communautaire, mais la notion de valeur culturale est apparue dès 1923 en droit français pour le blé[1116]. Aujourd'hui, la directive 2002/53 parle de « valeur culturale et d'utilisation suffisante », de même que la directive 2002/55 pour ce qui concerne la chicorée industrielle. En France, le décret n° 81-605 omet de faire référence à cette notion, et ce sont les règlements techniques d'inscription qui imposent ce système d'évaluation sans en définir les objectifs. Ces règlements ne définissent pas la notion de VAT et ne font que décrire les épreuves VAT.

592. Selon la définition communautaire donnée dans la directive 2002/53 « une variété possède une valeur culturale ou d'utilisation satisfaisante si, par rapport aux autres

[1116] Arrêté du 8 juillet 1923 relatif aux conditions d'inscription au Registre des plantes sélectionnées, JORF du 8 juillet 1923, p. 6538-6539. Cet arrêté introduit aussi la notion de valeur culturale à l'art. 4.

variétés admises dans le catalogue de l'État membre en cause, elle représente, par l'ensemble de ses qualités, au moins pour la production dans une région déterminée, une nette amélioration soit pour la culture, soit pour l'exploitation des récoltes ou l'utilisation des produits qui en sont issus. Une infériorité de certaines caractéristiques peut être compensée par d'autres caractéristiques favorables »[1117]. La définition de ces caractéristiques est laissée à la discrétion de chaque Etat membre censé être le plus apte à juger de ce qui convient à ses conditions locales particulières[1118]. Elles peuvent comprendre, par exemple, le rendement, la résistance aux maladies, la teneur en certains éléments spécifiques, ou encore la résistance au froid, à la verse, aux maladies[1119]. Les caractéristiques retenues varient en fonction de l'espèce. Chacune de ces caractéristiques et leur appréciation est décrite dans le règlement technique[1120]. Ces critères sont récapitulés dans un index appelé « cotation variétale »[1121]. Le calcul de la cotation pour chaque espèce est déterminé par le règlement technique d'inscription et la proportion de chaque caractéristique dans ce calcul déterminera son importance[1122]. Plus la part de la productivité est importante, plus la variété sera recherchée, du fait de son haut rendement[1123]. Comme l'explique un rapport du GEVES, « le rendement sert de base à la cotation et des bonifications ou des pénalités lui sont ajoutées en fonction de la qualité et de l'adaptation des variétés au milieu »[1124]. De plus, des seuils éliminatoires peuvent être mis en place pour certains critères, permettant d'écarter des variétés autrement acceptées. Cette possibilité est considérée comme un moyen « d'orienter le progrès

---

[1117] Il est à noter que l'art. 4.2 de la directive 2002/53 permet aux Etats membres d'exclure des essais VAT dans trois cas :

- pour l'admission des variétés de graminées, si l'obtenteur déclare que les semences de sa variété ne sont pas destinées à être utilisées en tant que plantes fourragères ;
- pour l'admission des variétés dont les semences sont destinées à être commercialisées dans un autre État membre les ayant admises compte tenu de leur valeur culturale et d'utilisation ;
- pour l'admission de variétés (lignées inbred, hybrides) utilisées exclusivement comme composants de variétés hybrides […].

[1118] Voir en ce sens, M. GAUTIER, *Etude sur l'inscription des variétés et de la certification des semences dans la CEE*, *op. cit.,* 1987, p. 13.

[1119] I. GOLDRINGER, et al., "Quelle évaluation du végétal dans une perspective d'agricultures paysannes durables?", *op. cit.,* 2006, n° 30, p. 156.

[1120] Pour le tournesol, voir point 4.2.3.1. et suivants du règlement technique.

[1121] Pour plus d'informations voir point 4.2 du règlement technique d'inscription tournesol : « pour les variétés de tournesol, « le calcul de la cotation prend en compte la productivité en huile et en grains de la variété ainsi que la résistance à certaines maladies jugées dans des essais spéciaux (Sclerotinia du capitule et phomopsis) ».

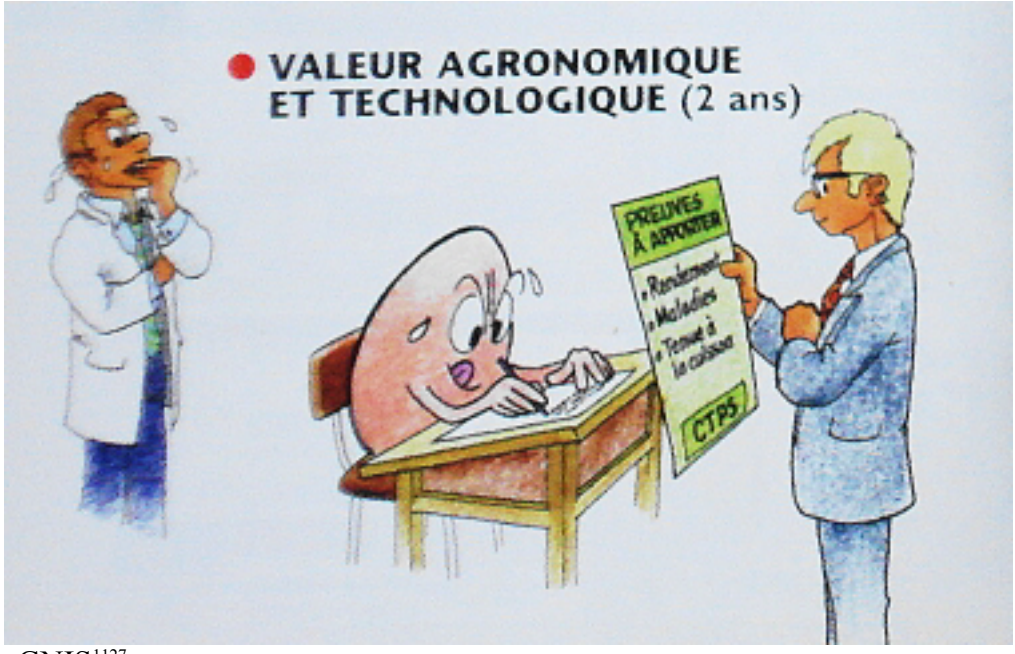
[1122] Certains Etats membres ne fonctionnent pas avec un système de cotation. Il en va ainsi de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Danemark qui ont des critères de décision non écrits laissés à l'appréciation des comités d'inscription, voir en ce sens G. SULMONT, *Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens*, GEVES, janvier 2003, p. 31.

[1123] Ce rapport précité du GEVES explique : « Ces cotations prennent en compte un nombre important de caractères en France et au Royaume-Uni, alors qu'en Espagne et en Italie elles concernent avant tout le rendement, éventuellement pondéré par 1 ou 2 caractères ». *Ibid.*

[1124] A. LUCIANI, Etude du progrès génétique chez différentes espèces de grande culture, GEVES, septembre 2004, p. 174.

[génétique] des variétés inscrites » ; tandis que « la mise en place de bonifications et pénalités ne paraît pas suffisante dans la plupart des cas »[1125].

A la sortie de cet examen, ce sont principalement des moyennes qui sont prises en compte, aux dépens de la prise en compte ou de la possibilité d'identifier les variétés adaptées à des conditions particulières[1126].



Source : GNIS[1127]

A titre d'illustration, les essais VAT pour le tournesol cherchent à déterminer la « productivité, la précocité, les facteurs intervenant sur la régularité du rendement (maladies) et éventuellement la qualité de l'huile » de la variété par rapport aux témoins officiels[1128]. Ces « témoins officiels » désignent les variétés déjà inscrites présentes dans les essais d'inscription aux côtés des variétés à l'étude pour les épreuves VAT. Le choix des témoins par la section compétente du CTPS a une importance cruciale dans les épreuves VAT puisqu'il détermine les caractéristiques qu'une variété doit atteindre ou dépasser pour être approuvée. En pratique, les variétés témoins utilisées sont des variétés inscrites au Catalogue, souvent les plus largement commercialisées et qui ont des performances élevées, notamment en termes de rendement[1129].

[1125] *Ibid*.
[1126] I. GOLDRINGER, et al., "Quelle évaluation du végétal dans une perspective d'agricultures paysannes durables?", *op. cit.,* octobre 2006, n° 30, p. 156.
[1127] GNIS, Une variété est née : la grande aventure de la création d'une nouvelle pomme de terre, GNIS, 1999.
[1128] Les témoins officiels de comparaison pour les différents caractères sont définis annuellement par la section du CTPS en charge de l'espèce. Sur la composition des sections, voir annexes 9 et 10.
[1129] Voir en ce sens, G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens, GEVES, janvier 2003, p. 30.

593. Comme le confirme une étude du GEVES, le choix des témoins est primordial pour orienter et favoriser le progrès génétique des variétés inscrites[1130]. Logiquement et *a contrario*, si l'on favorise la recherche de certains critères aux dépens d'autres, on décourage la recherche sur les autres caractères, ou tout du moins on ne l'encourage pas. Le système existant permet de sélectionner des variétés dont les performances vont dépasser celles des témoins dans les épreuves, mais il ne favorise pas nécessairement l'innovation. Une variété innovante sera peut-être moins performante que les variétés-témoins pour certaines caractéristiques, mais pourra révéler une caractéristique nouvelle et intéressante, qui n'avait pas été prévue. Dans de tels cas, la seule issue consiste à fournir un dossier bien argumenté pour convaincre le CTPS de l'apport de la nouvelle caractéristique. Le CTPS détient en effet une marge d'appréciation suffisante pour retenir des caractéristiques qui ne seraient pas en accord avec les termes exacts du règlement technique d'inscription[1131]. En principe, la section compétente doit proposer la création d'une nouvelle rubrique pour cette première variété qui définira également les modalités de jugement de la variété[1132]. Ce mécanisme constitue la soupape de sécurité du système, pour éviter les effets néfastes d'une absence totale de flexibilité. Il montre aussi le très grand pouvoir d'appréciation du CTPS. Toutefois, cette flexibilité n'existe que si le CTPS estime qu'il est nécessaire d'en faire usage. Ainsi des variétés de tournesol, avec des taux d'acide oléique beaucoup plus élevés que les témoins, ont pu être inscrites au Catalogue alors que leur productivité était moindre. La recherche et la sélection de telles variétés ont ainsi été encouragées, ce qui a permis, au bout de plusieurs années, de produire des variétés avec un taux d'acide oléique très recherché et aussi des rendements comparables, voire plus importants, que ceux des variétés classiques[1133].

[1130] Voir en ce sens, A. LUCIANI, *Etude du progrès génétique chez différentes espèces de grande culture*, GEVES, septembre 2004, p. 173.

[1131] G. SULMONT, *Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens*, GEVES, janvier 2003, p. 31. : « Une marge d'appréciation est laissée au comité d'inscription dans tous ces pays, afin de prendre en compte des caractères additionnels qui n'interviennent pas dans la cotation ».

[1132] Par exemple, en ce sens, le point 4.2.6.1 du règlement technique d'inscription tournesol.

[1133] Un rapport du GEVES décrit l'exemple intéressant de l'apparition de variétés en acide oléique que nous reproduisons ici en partie :

« La graine de tournesol contient habituellement 20% d'acide oléique. Dans les années 1970, un tournesol dont la graine contient davantage d'acide oléique est découvert en Russie. Cette mutation est par la suite utilisée pour modifier le profil des acides gras de la graine, et obtenir des tournesols à 80% ou 90% d'acide oléique. Ces variétés fournissent une huile très intéressante sur le plan nutritionnel, utilisée également dans l'industrie. […] La première variété oléique est inscrite en France en 1989, des dérogations étant accordées avant cette date pour la culture des variétés riches en acide oléique. Cette variété contient 64% d'acide oléique mais est sensible aux maladies et a des performances faibles par rapport aux témoins. Le seuil minimum en acide oléique est alors fixé à 60%. […] De 1998 à 2002, six variétés oléiques sont inscrites avec des performances agronomiques comparables à celles des variétés classiques. Ces nouvelles variétés cumulent en outre des résistances au sclérotina, au mildiou et au phomopsis. […] Au début du développement des variétés oléiques, le CTPS a joué

Si le CTPS estime qu'une variété ne porte pas de caractéristique nouvelle qui permette de déroger aux critères de rendement, il n'utilise pas l'option offerte par le système et n'arbitre pas systématiquement en faveur de la flexibilité et de l'innovation bien qu'il soit avéré que l'inscription d'une variété comportant une caractéristique nouvelle intéressante incite à la recherche et à l'innovation.

594. La VAT est en principe un concept maniable d'abord conçu pour servir une politique agricole de fort rendement, avec une marge d'appréciation laissée au CTPS. C'est lui qui propose au Ministre de l'agriculture les règlements techniques d'inscription à homologuer. C'est avec ces éléments en esprit qu'on peut entendre leur expert blé dur dire qu'« il faut avoir un bon avocat pour que le dossier passe ». Selon C. BONNEUIL et F. THOMAS, « la notation des variétés par un barème de notation présente l'avantage de constituer un outil évolutif ouvert à la négociation (les témoins et les coefficients sont régulièrement renégociés suite à des micro-épreuves) »[1134]. Toutefois, cet outil négocié est le résultat de compromis entre les différents intérêts qui peuvent se faire au détriment d'une évolution positive de l'offre de variétés. Dans un certain nombre d'hypothèses, des variétés intéressantes n'ont ainsi pas pu être inscrites[1135].

2°) Une standardisation des épreuves VAT

595. Chaque Etat membre est libre d'élaborer des protocoles VAT dès lors qu'ils sont conformes aux conditions définies à l'annexe III de la directive 2003/90, c'est-à-dire : le rendement, la résistance aux organismes nuisibles, le comportement vis-à-vis des facteurs du milieu physique et les caractères de qualité[1136]. Les méthodes utilisées doivent être indiquées lors de la communication des résultats.

---

un rôle d'accompagnateur du progrès en facilitant la commercialisation de ces variétés et leur inscription. Par la suite, il a été l'incitateur du progrès en fixant des exigences élevées en matière de productivité, ce qui a permis le développement de variétés oléiques présentant de bonnes performances agronomiques. […] ». A. LUCIANI, *Etude du progrès génétique chez différentes espèces de grande culture*, GEVES, septembre 2004, p. 81.

[1134] C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[1135] C. BONNEUIL et F. THOMAS donnent en exemple le sélectionneur Raoul Lemaire, pionnier de l'agriculture biologique et promoteur des blés de force, qui tente en vain d'obtenir que ses variétés de haute force boulangère soient inscrites sans autres exigences de DHS et de rendement. Archives du CTPS (GEVES), Section Céréales, Procès verbal du 20 juillet 1954. De même, L'hiver 1955-56 extrêmement rude, amène aussi quelques sélectionneurs de variétés de printemps, remises au goût du jour cette année là, à se plaindre du mode de calcul et de la note éliminatoire de qualité boulangère. Ainsi, l'un d'eux déplore le rejet de sa variété de printemps, pour force boulangère insuffisante alors qu'elle aurait offert en 1956 un rendement supérieur aux variétés d'hiver inscrites (Archives du CTPS (GEVES), Section Céréales, Procès verbal du 31 juillet 1956).

[1136] Ces dispositions sont reprises mot pour mot à l'art. 4 de l'arrêté du 8 mars 2004.

596. En France, ce sont les règlements techniques d'inscription qui détaillent le protocole expérimental utilisé et les critères d'évaluation des variétés[1137]. L'expérimentation se déroule généralement sur deux ans et ne dépasse jamais trois ans. Elle se déroule dans le réseau officiel du GEVES qui comprend des sites INRA, GEVES et des parcelles appartenant à des obtenteurs dans les principales zones de production[1138]. En effet, pour les épreuves VAT, selon les espèces, les obtenteurs sont généralement les partenaires majoritaires du réseau officiel, ce qui n'est pas le cas de tous les Etats membres[1139]. Pour participer au réseau officiel, un obtenteur doit signer un contrat avec le GEVES. Une indemnité par variété lui est versée pour couvrir une partie plus ou moins importante des frais réels[1140]. Les essais sont validés par le coordinateur du réseau.

597. Les épreuves VAT sont conduites, dans la plupart des cas, dans des conditions d'« artificialisation des milieux »[1141] au moyen d'engrais et de pesticides pour limiter les variations liées au milieu afin de permettre aux variétés commerciales d'exprimer leur meilleur potentiel[1142]. Il s'agit également « de neutraliser ou d'isoler l'effet des différents facteurs »[1143]. Ce choix est l'objet de contestations[1144]. Ainsi « en 1995, le secrétaire général de

---

[1137] Les règlements techniques sont préparés par la section compétente du CTPS qui réunit des représentants de la recherche, des obtenteurs, de l'agro-industrie, des agriculteurs multiplicateurs et des agriculteurs-utilisateurs Les règlements techniques sont ensuite validés par une commission paritaire du CTPS.
Selon un rapport comparatif du GEVES, les règlements techniques ou protocoles sont révisés en France annuellement, ainsi qu'aux Pays-Bas. Mais pour les autres pays étudiés dans son rapport, les protocoles ne sont modifiés qu'environ tous les 5 ans. Il est intéressant de noter qu'il explique ces modifications en France, Allemagne et Espagne par la nécessité pour les protocoles de s'adapter aux évolutions des débouchés et des utilisations. Tandis qu'aux Pays-Bas et au Danemark, les évolutions se feraient « plutôt sous une contrainte financière, afin de réduire les coûts de l'expérimentation ». G. SULMONT, *Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens*, GEVES, janvier 2003, p. 27.

[1138] V. DESPREZ indique que « pour la campagne 1989/1990 les sélectionneurs privés ont réalisé 48% des essais et 55% des parcelles, les Instituts techniques 17% des essais et 19% des parcelles, la participation du GEVES et de l'INRA étant respectivement de 11 et 24%. Depuis cette date, la proportion des essais confiés au secteur privé a encore augmenté ». Il estime qu' « il ne faudrait cependant pas que le secteur privé réalise l'intégralité des essais car alors nous revendiquerions la responsabilité de décider de l'inscription », V. DESPREZ, *Le CTPS et la Profession des semences*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, p. 3.

[1139] Par exemple, en Allemagne, en Espagne et en Italie ce sont en majorité des régions ou des instituts de recherche régionaux qui effectuent les essais. G. SULMONT, *Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens*, GEVES, janvier 2003, p. 28. L'auteur illustre aussi le fonctionnement de ces réseaux, avec le cas anglais : « au Royaume-Uni, il existe deux réseaux d'égale importance pour chaque espèce : le réseau « officiel », dont les essais sont réalisés par le NIAB (institut de recherche), et le réseau « sous licence », coordonné par l'Association Britannique des Sélectionneurs (B.S.P.B), dont les essais sont réalisés par les obtenteurs. Cependant, le NIAB collecte les données issues des 2 réseaux pour en faire la synthèse ». *Ibid.*

[1140] *Ibid* p. 29.

[1141] Expression utilisée par C. BONNEUIL et F. THOMAS, C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[1142] Voir aussi, J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY, "Quel progrès génétique pour une agriculture durable", *Les dossiers de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, p. 22.

[1143] Pour plus de développements à ce sujet dans divers Etats membres, voir G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue, *rapport précité*, 2003, p. 29.

la Fédération des Industries Semencières n'hésitait pas, devant la diversification des besoins variétaux, à s'interroger sur l'intérêt et la fiabilité des épreuves VAT »[1145]. D'autres critiques font valoir qu'effectuer les essais dans des conditions optimales est un désavantage puisqu'elles ne permettent pas d'anticiper sur les situations réelles rencontrées par les agriculteurs. Les épreuves seraient donc d'une utilité limitée puisqu'un agriculteur devra tout de même déterminer et apprécier la performance de la variété dans les conditions agro-environnementales spécifiques à ses terres[1146]. Néanmoins il est à noter que certains essais sont « réalisés dans des conditions se rapprochant le plus des conditions agronomiques représentatives du milieu et du mode de culture et reçoit ou non, une protection phytosanitaire, de la même façon que les cultures normales de la zone »[1147]. Pour J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY, les épreuves prennent en compte un échantillonnage du milieu (sols, climat)[1148]. C. BONNEUIL et F. THOMAS estiment toutefois que la prise en compte du milieu est relative et fortement restreinte. Ils font remarquer avec justesse que, alors que les essais de blé avaient lieu dans 18 conditions différentes dans les années 1950, il n'en reste plus que deux aujourd'hui : la « zone Nord » et la « zone Sud »[1149]. Cela conduit inévitablement à favoriser les variétés adaptées à des marchés de plus en plus vastes, aux dépens des variétés correspondant à des marchés de niche. Ce phénomène ne va aller qu'en se

---

[1144] J. MARROU, *Le CTPS aujourd'hui et demain*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, p. 3 ; G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue*, rapport précité*. La question de la validité des résultats se pose avant tout dans de nombreux pays en développement en raison des conditions dans lesquelles les essais sont effectués et parce qu'ils ne sont pas effectués par des autorités indépendantes. Pour plus d'informations concernant les problèmes de gestion des essais voir N. LOUWAARS et R. TRIPP, "Seed regulatio *:* choices on the road to reform", *Food Policy*, octobre 1997, 22, n° 5, pp. 433-446.

[1145] Archives Nationales. Fonds J. Marrou (en cours de classement). Groupe sur « l'évolution de la VAT ». *in* C. BONNEUIL, et al., "Innover autrement ? La recherche face à l'avènement d'un nouveau régime de production et de régulation des savoirs en génétique végétale", *Dossier de l'environnement*, 2007, n° 30.

[1146] A cela, s'ajoute le constat de N. LOUWAARS : les essais VAT portent aussi préjudice à la sélection variétale qui cherche à mettre en valeur des « résistances partielles » (« horizontales »). La sélection de résistances partielles est, selon l'auteur, dans la majorité des cas plus polygénique et durable. Ces variétés sont plus résistantes, mais ne sont pas complètement immunisées contre une maladie et, de ce fait, elles comportent généralement les symptômes de ces maladies. Pour cette raison, l'inscription au Catalogue leur est généralement refusée. A ce problème important, s'ajoute celui des petites parcelles utilisées pour les essais qui rendent l'identification de résistances très difficiles. « The trial system is also biased against breeding for partial (horizontal) resistance, which is in most cases polygenic and more durable. Such varieties are resistant, but not immune to disease and thus they commonly carry disease symptoms, and for this reason are liable to be rejected in a release system, even if uniform ». N. P. LOUWAARS, "Seed law *:* biases and bottlenecks", juillet 2005, http://www.grain.org/seedling/index.cfm?id=339.

[1147] G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue, *rapport précité*, p. 29.

[1148] J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY, "Quel progrès génétique pour une agriculture durable", *op. cit.,* 2006, n° 30, p. 22.

[1149] C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.
Ils expliquent que « la distinction entre types de sols, qui complexifiait les essais variétaux est abandonnée dans les protocoles VAT au milieu des années 1950, le secrétaire général de la section, P. JONARD, estimant que « pour la plupart des régions, la distinction entre terres riches et terres moyennes ne présente pas d'utilité » ». Archives du CTPS (GEVES), Section Céréales, Procès verbal du 4 nov. 1954.

renforçant en raison des problèmes financiers et techniques que posent les épreuves VAT, notamment pour les petits Etats membres, confrontés à la fois au coût important des essais et au manque de compétences techniques pointues. Une réflexion s'est amorcée sur des économies d'échelle et de concentration qui toucheraient aussi bien les essais DHS que VAT. En ce qui concerne les essais VAT, « l'harmonisation commencerait par les réseaux d'essais VAT, qui seraient redessinés selon les zones agro-climatiques européennes, plus larges que les territoires nationaux »[1150]. Toutes les variétés seraient implantées dans tous les essais, avec tous les témoins nationaux. Cette idée de très grandes régions s'éloigne de l'impératif actuel souligné par J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY, selon lesquels « il faudra envisager d'expérimenter chacune, en pré- comme en post-inscription, avec des systèmes de culture adaptés »[1151].

598. Certains Etats-membres prônent la suppression des critères VAT, pour certaines ou pour toutes les espèces, c'est le cas du Royaume-Uni dont les agriculteurs se réfèrent avant tout aux listes privées établies par des instituts techniques spécialisés qui font référence dans de nombreuses filières (orge de brasserie, blés de meunerie, *etc.*). En France aussi il arrive souvent que les agriculteurs et les coopératives fondent leur choix sur des listes professionnelles qui sélectionnent des variétés inscrites au Catalogue sur la base de critères et d'essais propres à des instituts techniques (par exemple, ARVALIS) ou à des groupements professionnels (par exemple, les brasseurs-malteurs).

599. En tout état de cause on ne peut que rejoindre l'avis de J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY lorsqu'ils écrivent : « on ne pourra pas échapper à une réflexion de fond sur les procédures qui devront être mises en oeuvre par le CTPS pour étudier les variétés avant leur mise sur le marché ». L'urgence est là, une telle réflexion s'impose, notamment en ce qui concerne l'accès au marché de variétés répondant à des pratiques agricoles à faibles intrants ou en système biologique. Il serait souhaitable que les critères VAT correspondants prennent en compte, dans les critères d'évaluation, « l'impact environnemental probable de l'adoption de la variété, sous différentes hypothèses de milieu et système de culture »[1152]. On ne peut se satisfaire d'objectifs politiques ambitieux pour l'agriculture biologique dans un cadre comme

---

[1150] G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue, *rapport précité*, 2003, p. 103.
[1151] J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY, "Quel progrès génétique pour une agriculture durable", *op. cit.* 2006, n° 30, p. 22.
[1152] *Ibid.*

celui du Grenelle de l'Environnement[1153] alors que le droit positif des semences n'encourage pas la diversification des variétés, voire dresse des obstacles sur le chemin du développement de variétés plus respectueuses de l'environnement.

B. Une remise en question nécessaire des objectifs de la « valeur agronomique et technologique »

600. L'objectif de la VAT est double. D'une part, il s'agit de faire un tri parmi les variétés mises sur le marché pour ne retenir que les « meilleures » selon une conception donnée. D'autre part, la VAT permet de guider la recherche dans certaines directions, puisqu'elle incite fortement les sélectionneurs à travailler sur les caractères qu'elle met en valeur, comme le critère de productivité. Pourtant d'autres critères importants ont été écartés pendant trop longtemps ou confinés à un rôle accessoire, par exemple la résistance à une maladie, l'adaptabilité, la reproductibilité[1154].

601. La question du tri préalable des variétés mises sur le marché se pose avec acuité, d'autant que certains agriculteurs se plaignent de ne pas trouver les variétés dont ils ont besoin (1°), tout comme l'idée que les critères VAT seraient le moyen d'orienter la recherche, en imposant une conception unique du progrès génétique (2°).

1°) Un tri des variétés pour créer un marché viable

602. Un des objectifs du Catalogue, rarement évoqué mais indéniable, est de réguler ce que A. CAUDERON qualifie de « flux génétique végétal »[1155]. En éliminant toutes les variétés qui ne satisfont pas les critères d'inscription, le nombre de variétés mises sur le marché est *de facto* restreint aux seules variétés qui y répondent. En jouant sur les critères d'inscription, on admet la mise sur le marché d'un nombre plus ou moins grand de variétés. Indirectement la diversité des plantations en est affectée.

Par exemple, si on pose qu'une variété de maïs doit, pour être inscrite, être au moins aussi productive que les variétés de référence, on exclut toutes les variétés moins productives.

[1153] Point 2.3.1 : 20% des surfaces agricoles en agriculture biologique d'ici 2020. Grenelle de l'environnement : Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure, les 24, 25 et 26 octobre 2007, novembre 2007, p. 18.

[1154] Présent dans le comité scientifique du Comité technique permanent de la Sélection (CTPS.), H. THIS ne cesse de réclamer que les semenciers se préoccupent du goût des produits agricoles, et non seulement de leur aspect, ou de leurs capacités de résistances aux maladies : « Pourquoi? Parce que les produits agricoles sont destinés, le plus souvent, à être cuisinés, tel le riz, dont on fait des risottos ». H. THIS, "Coup de coeur et risotto", *htt ://www.la-cuisine-collective.fr/dossier/this/articles.asp?id=65*, février 2008.

[1155] Voir en ce sens, M. GAUTIER, Etude sur l'inscription des variétés et de la certification des semences dans la CEE, rapport précité, p. 16. qui cite A. CAUDERON.

On peut ainsi réduire le « flux génétique végétal » en imposant un critère de productivité de 105%, autrement dit la nouvelle variété devrait être plus productive que toutes les variétés de référence. Le contrôle du flux végétal se fait au niveau d'un simple chiffre dans un règlement technique homologué par le ministère de l'Agriculture. Autant dire, que ce mécanisme passe inaperçu et que ses effets sont peu étudiés.

Ce contrôle du flux génétique végétal permet de l'ouvrir ou de le fermer, de diversifier ou de réduire le nombre et le type de variétés mises sur le marché, en utilisant les critères VAT. Dans le cadre d'une conception productiviste de l'agriculture, ce régulateur a permis de n'autoriser que les variétés qui y contribuent et d'éliminer celles qui étaient incompatibles avec elle et, en un même temps, les acteurs économiques engagés dans des modèles parallèles. Cela a permis de créer un marché pour des variétés commerciales libérées de la concurrence de variétés qui ne s'inscrivaient pas dans la logique productiviste. Pour y parvenir, la VAT a permis d'inverser la logique qui prédominait traditionnellement : il ne s'agissait plus « de rechercher la variété la plus adaptée à chaque condition de milieu pédo-climatique, à chaque type d'itinéraire technique et chaque type d'usage » [1156] ; mais bien de trouver la variété qui réponde au plus grand nombre[1157].

2°) Orienter la recherche vers le « progrès génétique »

603. Sur son site[1158] et dans un rapport, le GEVES offre une liste des objectifs du Catalogue, le premier objectif qu'il donne est celui de favoriser le progrès génétique. En France, comme en Allemagne : « l'objectif prioritaire assigné au Catalogue National, et donc au système d'examens qui précèdent l'inscription des variétés, est d'orienter la recherche en imposant aux sélectionneurs un haut niveau d'exigence »[1159].

Les critères VAT sont donc clairement reconnus comme un mécanisme pouvant orienter la recherche (a) et ont conduit à la course au rendement et entravé l'accès à toute alternative (c).

[1156] C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

[1157] C. BONNEUIL et F. THOMAS citent le cas de BŒUF (ancien président du CTPS) qui estimait pour le blé que « 15 à 20 variétés suffiraient pour satisfaire aux exigences de toutes les situations » dans l'hexagone (Bœuf, 1943, 191). *Ibid.*

[1158] Voir la page concernant les objectifs du Catalogue sur www.geves.fr.

[1159] G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens, GEVES, janvier 2003, p. 15.

a) L'orientation de la recherche

604. Dans une étude comparative des catalogues de sept pays de l'Union européenne, le GEVES conclut sur le fait que les organismes officiels français et allemands, qui ont des moyens techniques et matériels plus importants que leurs homologues étrangers, « ont la possibilité et la volonté d'orienter les choix des établissements obtenteurs »[1160]. Ainsi, seules les variétés considérées comme « apportant une réelle amélioration » sont inscrites au Catalogue, ce qui permet d'éliminer en amont toutes les variétés considérées comme étant de qualité moindre ou égale afin de ne promouvoir que les variétés capables d'offrir une meilleure qualité et un meilleur rendement[1161]. Cela expliquerait le taux d'admission faible des variétés, surtout en Allemagne[1162]. En France, cette stratégie a permis de disposer de variétés ayant des caractéristiques recherchées et qui satisfont les agriculteurs pratiquant l'agriculture conventionnelle. Par exemple, pour le maïs, un agriculteur explique que les nouvelles variétés offrent « une meilleure digestibilité et [ont une] qualité nutritive ainsi [qu'une] richesse en unités fourragères […] plus élevée »[1163].

Dans ce contexte, « le sélectionneur orientera ses travaux en fonction des exigences du règlement technique de l'espèce considérée »[1164]. Cependant, cette capacité à orienter la création variétale est à double tranchant car il ne faut « pas entraîner les sélectionneurs dans des impasses », ni occulter d'autres innovations possibles dont le GEVES n'aurait pas connaissance, d'où l'intérêt de ne pas trop diriger la création variétale.

Pourtant, certains experts du CTPS soutiennent que c'est à l'Etat seul de définir le « progrès génétique » et ce qu'est une « bonne » variété pour un agriculteur[1165]. Pour eux, l'agriculteur ou le sélectionneur ne serait pas en position de déterminer ce qu'est une bonne variété. La question se pose de savoir si l'Etat est le mieux placé et le plus apte à déterminer ce qu'est le « progrès » et à l'imposer.

605. A titre d'illustration, en matière de tournesol, presque toutes les variétés étaient officiellement résistantes aux quatre races de mildiou (100, 710, 703, et 304) depuis le début des années 2000. « Cependant, cet intense travail de reconversion connaît aujourd'hui une limite. Le 18 octobre, la Protection des végétaux a reconnu officiellement la présence de cinq

---

[1160] *Ibid*.
[1161] Voir en ce sens aussi, M. GAUTIER, Etude sur l'inscription des variétés et de la certification des semences dans la CEE, GNIS, Paris, novembre 1987, p. 16.
[1162] G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens, GEVES, janvier 2003, p. 15.
[1163] "Pour André Legendre "des bénéfices nutritionnels et culturaux"", *L'Information Agricole*, juin 2003.
[1164] Voir la page concernant les objectifs du Catalogue sur www.geves.fr.
[1165] Tel est le point de vue, notamment, d'un des experts blé dur du CTPS.

nouvelles races de mildiou, les 307, 314, 334, 704 et 714. Les hybrides de tournesol devront être caractérisés en fonction de leur résistance à ces nouvelles races officielles »[1166]. Cette évolution des résistances oblige à remettre en question les caractéristiques attendues d'un « bon tournesol ». De manière plus générale, le phénomène des résistances incite certains agriculteurs à remettre en usage des pratiques agricoles anciennes et de bon sens. Pour éviter le mildiou, selon un article dans Agrodistribution, il leur est maintenant officiellement conseillé d'allonger « les rotations, en assurant une destruction précoce des repousses, en semant sur des parcelles bien ressuyées » et « en diversifiant les variétés! »[1167]. Ce conseil peut laisser circonspect lorsque l'on sait que le marché actuel est largement dominé par un seul semencier – *Monsanto* - « qui réalise 38% des ventes sous la marque *Dekalb* », et que, de plus, avec seulement trois variétés (*Aurasol*, *Pegasol*, et *Prodisol*), *Monsanto* « représente pratiquement les deux tiers des surfaces »[1168].

A ces phénomènes d'évolution s'ajoutent les circonstances locales qui interviennent, et tels phénomènes favorables ou défavorables qui, en se manifestant avec plus ou moins d'intensité à un moment donné et/ou à un endroit donné, remettent sans cesse en question toute esquisse de « définition d'un progrès variétal ».

606. Passant outre ces deux problèmes, le secteur agricole a été juridiquement structuré autour de la notion de progrès. Ce « progrès » a été conçu à travers le prisme économique du productivisme agricole du 20e siècle : celui de la production de masse[1169]. Pour y parvenir, les épreuves VAT « ne portent que sur quelques traits choisis selon les critères dominants du moment, ils gomment la diversité des milieux par une forte artificialisation – engrais, pesticides…– et ils sont conduits dans un seul type d'itinéraire technique »[1170].

607. C'est ainsi que des erreurs décriées ont pu être commises. La tomate est un cas parlant où s'affrontent deux logiques : celle des marchés locaux, qui s'adaptent et suivent les saisons, et celle des magasins qui souhaitent « disposer d'un produit standardisé et régulier toute l'année. Leur objectif est de vendre la même tomate de la même façon qu'elles référencent le paquet de pâtes, à l'emballage et au contenu strictement identique de janvier à

[1166] H. LAURANDEL, "Semences de tourneso *:* renouvellement effectif des variétés après une tendance à la concentration", *Agrodistribution*, décembre 2004, pp. 47-48.
[1167] Le « ! » est dans l'article. *Ibid.*
[1168] *Ibid*.
[1169] Les agriculteurs racontent aisément que l'objectif qu'ils se sont imposés est de voir s'ils peuvent produire plus que l'année d'avant. Par exemple, témoignage d'un éleveur de porcs dans le documentaire « Vu du ciel : spécial agriculture », décembre 2007.
[1170] C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.

décembre »[1171]. C'est ainsi que la tomate *Daniela* a été plébiscitée par certaines coopératives parce qu'elle répondait à une partie des problèmes de logistique, notamment les soucis de délai de livraison. Mais cette variété pèche par son absence de goût. « La première année les consommateurs ont accusé le mauvais temps, le manque de soleil. L'année d'après ils ont commencé à râler. Ensuite ils se sont méfiés de ces grosses tomates orangées, farineuses et au goût insipide » [1172]. Les sélectionneurs admettent leur erreur : « Il est vrai que le travail sur la fermeté, en particulier sur les tomates "long life", n'a pas été réalisé avec pour objectif le goût »[1173].

608. Une fois constatées, ces erreurs sont rectifiées dans la plupart des cas ; mais cela est l'affaire de plusieurs années, les conséquences sont lourdes quand l'Etat se prend à orienter la recherche par le biais de dispositions réglementaires. Ce moyen de diriger la recherche vers « une amélioration de l'adaptation des variétés disponibles à la diversité des demandes locales »[1174] est délicat à utiliser et appelle une approche multipolaire, donc plus coûteuse, dont la viabilité économique pourrait poser problème[1175].

b) La course au rendement et le renouvellement variétal

609. Les incitations au rendement existaient avant 1960, mais c'est à partir de cette date qu'elles se déploient avec l'instauration du nouveau Catalogue et l'élimination des variétés anciennes[1176]. Dès 1951, Pierre JONARD de l'INRA dénonçait la sélection de variétés sans cesse plus productives, alors qu'on accordait peu d'attention aux résistances aux maladies[1177]. Au travers de l'exemple du blé, C. BONNEUIL et F. THOMAS montrent que les

---

[1171] L. GRY, "Mobilisation de la filière tomate à la recherche du goût", *Semences et Progrès*, janvier, février, mars 2000, pp. 16-25.
[1172] *Ibid*.
[1173] *Ibid*.
[1174] J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY, "Quel progrès génétique pour une agriculture durable", *Les dossiers de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, p. 20.
[1175] Gérer plusieurs protocoles d'évaluation pour une espèce au lieu d'un seul engendre un coût certain ne serait-ce qu'en personnel, centre d'essais, *etc.*
[1176] Selon C. BONNEUIL et F. THOMAS, l'adoption du décret du 22 janvier 1960 remet le Catalogue à plat. Toutes les variétés anciennement inscrites doivent subir de nouveau les épreuves pour être inscrites. Cependant, en raison de l'élévation des critères VAT elles sont, pour beaucoup, condamnées (*Ibid.*). Ils citent J. BUSTARRET qui estime que « *l'application du décret va permettre maintenant de faire du nouveau catalogue un véritable instrument de progrès. En effet, seules resteront inscrites les variétés présentant un intérêt certain pour l'agriculture nationale* » (J. BUSTARRET, 1961, p.205).
[1177] P. JONARD, *Les blés tendres (triticum vulgare vill.) cultivés en France*, INRA, 1951, p. 21. L'auteur explique que « pour montrer les dangers de cette conception, il a fallu une série d'hivers rigoureux, ainsi que quelques années au cours desquelles la rouille noire a causé des dommages, qui ont attiré l'attention des sélectionneurs sur l'intérêt de la recherche de types résistants. Depuis quelques années, la sélection s'est orientée vers des objectifs nouveaux. Si, malgré tout, les descendants de Noé sont encore employés, par suite de leur productivité, il n'en reste pas moins que les sélectionneurs font maintenant appel à d'autres géniteurs ».

critères VAT ont instauré une compétition entre variétés sur le critère principal du rendement puisque le CTPS n'homologue que les variétés ayant un rendement supérieur aux variétés de référence[1178].

L'évaluation des essais est faite sur des bases statistiques qui tendent à favoriser une sélection de variétés adaptées au plus grand nombre. C'est la variété avec le plus haut rendement moyen qui est considérée comme la meilleure, bien qu'elle ne soit pas forcément celle qui a obtenu le meilleur « score » dans chacun des centres d'essais[1179].

610. Si les critères VAT ont indéniablement contribué à l'augmentation de la productivité des variétés en France, on vient de voir qu'ils peuvent aussi devenir un frein à l'innovation dans d'autres domaines. Un obtenteur n'est aucunement incité à sélectionner des variétés résistantes si elles sont moins productives. Reprenons l'exemple des variétés de tournesol. Comme pour le blé ou le maïs, le marché des semences de tournesol est un marché très sélectif. « Il est difficile pour les variétés qui ne se situent pas dans les trois premières performances des essais du CECTIOM [Centre Technique Interprofessionnel des Oléagineux Métropolitains] », estime G. GONZALEZ, chez Caussade semences[1180]. Autrement dit, les entreprises qui ne sont pas dans le trio de tête doivent tenter de faire valoir la richesse en huile de leurs produits en adoptant une stratégie plus locale ou régionale des marchés[1181]. On comprend alors que l'objectif soit avant tout de détenir une variété à succès. Cela se joue sur très peu : « une différence de 3% sur un rendement de 25 quintaux représenterait 0,75q en moins »[1182], une différence insignifiante pour un agriculteur. Malgré cela, la culture de la performance domine car elle est fermement implantée chez les agriculteurs, comme chez les obtenteurs.

611. Le critère de productivité domine encore aujourd'hui pour une raison technique complexe pour le juriste : l'élimination de variétés ne se fait pas après que toutes les caractéristiques évaluées ont été notées. Le premier tri est, selon l'espèce, fait dès la fin de la première année sur le fondement de la productivité. En France, à l'issue de cette première année des épreuves VAT, lorsque les variétés sont insuffisamment productives par rapport

---

[1178] C. BONNEUIL et F. THOMAS, *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA,* INRA, à paraître.
[1179] N. P. LOUWAARS, "Seed laws : biases and bottlenecks", juillet 2005, http://www.grain.org/seedling/index.cfm?id=339, p. 48.
[1180] Cité par H. LAURANDEL, "Semences de tournesol : renouvellement effectif des variétés après une tendance à la concentration", *Agrodistribution*, décembre 2004, pp. 47-48.
[1181] Cité par H. LAURANDEL, *Ibid.*
[1182] *Ibid*.

aux témoins, elles sont soit retirées par leurs déposants[1183] soit rejetées[1184]. Ce n'est que si la variété passe les épreuves de deuxième année que les autres caractéristiques sont alors prises en compte. Et donc, même si la note finale de l'espèce tournesol, par exemple, prend en compte la résistance aux maladies et autres caractéristiques, il faut qu'au préalable, la première année, la variété ait satisfait au critère de productivité. Si elle n'y est pas parvenue, et même si elle est très résistante, elle aura été rejetée à la fin de la première année. C'est la raison pour laquelle on peut penser que le critère de résistance est accessoire par rapport au critère de rendement qui, lui, demeure critique et même éliminatoire, très en amont pendant les essais.

612. Le choix, avant tout politique, de faire primer le quantitatif sur le qualitatif est remis en question dans de nombreux Etats membres. Un rapport du GEVES montre que les services officiels britannique, allemand, néerlandais ou danois opèrent un « glissement du quantitatif vers le qualitatif » en réorientant les systèmes d'inscription pour les adapter aux pratiques agricoles raisonnées[1185]. Cela se traduit notamment par une nouvelle hiérarchisation des caractères étudiés. Par exemple, en Allemagne et aux Pays-Bas, selon ce même rapport, « les résistances aux maladies sont plus décisives pour l'inscription que le rendement »[1186].

Conclusion de la Section 1

613. Les critères d'inscription au Catalogue n'ont pas été élaborés pour éviter les risques comme c'est le cas des AMM des médicaments et des produits phytosanitaires, mais le facteur risque commence à s'immiscer aujourd'hui dans le débat sur l'agriculture avec la peur des OGM et de la propagation de maladies ou de parasites qui ravagent les monocultures.

614. On en arrive à des situations où la réglementation empêche la commercialisation de semences qui ne posent aucun risque ni sanitaire ni environnemental, simplement parce qu'elles ne satisfont pas des conditions de « progrès » pré-établies. On va ainsi à l'encontre du discours politique actuel construit autour du développement durable. Ceci est d'autant plus regrettable, que l'on sait que des agriculteurs ne parviennent pas à acheter certaines variétés

---

[1183] En effet, le déposant n'a pas intérêt à demander la poursuite des essais et à payer les droits exigibles alors que sa variété sera très certainement refusée à la fin des essais.
[1184] Par exemple, le point 4.2.6.1 du règlement technique tournesol exige un rendement en grain de 98% et un rendement en huile de 100% de la moyenne des deux meilleurs témoins pour passer en 2e année d'études.
[1185] G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens, GEVES, janvier 2003, p. 39.
[1186] *Ibid*.

qui se sont avérées prometteuses lors de leurs essais VAT au GEVES. Il a été rapporté que certains agriculteurs, qui travaillent près des stations d'essais, demandent conseil au GEVES pour les meilleures variétés à utiliser, mais que, par la suite, ils n'ont pas pu les acheter sur le marché en raison des accords préférentiels de leur coopérative avec certains semenciers[1187]. Se pose alors la question de l'efficacité d'un régime d'AMM s'il n'existe pas pour prévenir les risques et si le jugement de valeur qu'il porte ne permet ni de satisfaire tous les agriculteurs et les utilisateurs, ni de garantir la commercialisation de variétés évaluées que les agriculteurs cherchent à planter.

615. Quant à la notion de progrès elle peut se concevoir de multiples façons et doit être constamment réévaluée. Les critères de mise sur le marché devraient être sans cesse remis en cause pour s'ouvrir aux nouveaux besoins. Dans ces conditions, on peut raisonnablement s'interroger sur les capacités et la légitimité du législateur ou du pouvoir réglementaire de décider ce qu'est « Le Progrès ». Ne devrait-il pas se limiter à réglementer les risques sanitaires et environnementaux selon des critères aussi objectifs que possible et laisser le principe de la liberté du commerce régir toute semence qui ne pose aucun problème de risque ?

616. Notre suggestion serait que les critères VAT se limitent à des considérations sanitaires, pour éviter la propagation de maladies, et que les instituts techniques continuent de faire leurs propres évaluations. Autrement dit, que l'Institut du Végétal (aussi appelé ARVALIS[1188]) continue d'élaborer une liste annuelle des meilleures variétés, tandis que l'Institut Technique pour l'Agriculture Biologique (ITAB) établirait toujours ses propres listes selon ses propres critères. Ces listes guideraient les agriculteurs sans toutefois les contraindre dans leurs choix. D'ores et déjà, l'ITAB fait aujourd'hui un criblage variétal des céréales à paille, des variétés commerciales et a un programme d'évaluations participatives de variétés (inscrites au Catalogue ou non).

617. Le jugement de valeur intégré dans les critères d'inscription au Catalogue se répercute sur toute la filière, puisque seules les semences de variétés inscrites peuvent être produites en vue d'une commercialisation et effectivement mises sur le marché. A ces contraintes s'en ajoutent d'autres, notamment celles en matière de production des semences élaborées pour une logique de circuit long professionnel.

[1187] Entretien personnel avec deux agents du GEVES, octobre 2006.
[1188] Cet organisme de recherche appliquée agricole, est financé et géré par les producteurs. http://www.arvalisinstitutduvegetal.fr/fr/.

Section 2. Les critères de production comme contraintes

618. Parmi les nombreuses règles qui encadrent les filières des semences végétales, les règles relatives au contrôle de la production sont celles qui ont été imposées le plus récemment, elles n'en jouent pas moins un rôle déterminant. Dans leur grande majorité les semences ne peuvent être commercialisées que si elles ont été produites dans des conditions contrôlées par le Service Officiel de Contrôle et de Certification (SOC). Quand ce n'est pas le cas, et même si les semences satisfont les normes de commercialisation, il peut être reproché au producteur de s'être soustrait aux règles de production françaises. Bien qu'il existe un cadre de référence communautaire en la matière, la définition des critères de production relève pour l'essentiel du droit français (§1). La mise en œuvre de ces critères a pris la forme de règles interventionnistes dont on ne trouve pas d'équivalent hors de France (§2).

§1. La définition des critères

619. La définition des critères de production au niveau communautaire et au niveau national présente des similarités mais aussi des divergences. Le cadre communautaire est très précis mais peu contraignant au regard des méthodes de production employées. En France, les caractères de la semence sont très précisément décrits, souvent plus exigeants qu'au niveau communautaire, et les règles de production des semences sont détaillées au point de laisser peu de liberté aux producteurs. Le contexte communautaire nous permettra de cerner les notions fondamentales de la production des semences (A), ensuite nous nous attacherons au cas français et à sa spécificité (B).

A. Au niveau communautaire

620. Au niveau communautaire, les règles les plus importantes s'appliquent à la commercialisation des semences (2°), peu de règles concernent la production[1189] (1°).

1°) Critères directs : les règles de production

621. Les dispositions communautaires spécifiques à la production des semences ou à leur « culture » sont peu nombreuses aujourd'hui, bien que leur nombre puisse à l'avenir

[1189] Signalons toutefois l'existence d'une Organisation commune de marché (OCM) propre aux semences dont le rôle a été peu important par rapport aux OCM lait ou blé. Aujourd'hui, elle est devenue une coquille vide. Voir annexe n°36.

s'étoffer pour garantir la coexistence de cultures conventionnelles, OGM et biologiques[1190]. Garantir la coexistence, et surtout la liberté de choix des agriculteurs dans leur type de production[1191], nécessite des règles de distances, de ségrégation des lieux de stockage, de nettoyage des outils et des machines utilisés au stade de la production des semences, mais aussi plus généralement pour toute culture.

622. Les conditions de culture sont énumérées aux annexes I des directives de commercialisation[1192]. Elles sont au nombre de quatre et ne s'appliquent qu'à la culture de semences certifiables. Tout d'abord, la culture doit présenter des garanties en termes d'identité et de pureté variétales[1193]. Ensuite, l'état cultural du champ de production et l'état de développement de la culture doivent permettre un contrôle suffisant de l'identité et de la pureté variétales ainsi que de l'état sanitaire. S'ils ne le permettent pas, la culture pourra être refusée à la certification. Certaines règles de contrôle par les autorités compétentes sont précisées[1194] et aussi des conditions supplémentaires concernant les distances d'isolement. Elles visent à éviter une pollinisation indésirable et à assurer que l'effectivité des taux de pureté variétale minimale est respectée. Les règles de distances varient selon qu'il s'agit de la production de semences de base ou de semences certifiées[1195].

Aux contraintes des règles de production s'ajoute l'effet indirect des règles de commercialisation dont l'organisation est assumée par les producteurs de semences seuls, ou par l'Etat, ou sous son contrôle, par l'intermédiaire du GNIS.

2°) Critères indirects : les règles de commercialisation

623. Les règles communautaires de commercialisation influent directement sur la production des semences, puisqu'elles définissent les catégories de semences

---

[1190] Recommandation de la Commission du 23 juillet 2003 établissant des lignes directrices pour l'élaboration de stratégies nationales et de meilleures pratiques visant à assurer la coexistence des cultures génétiquement modifiées, conventionnelles et biologiques [notifiée sous le numéro C(2003) 2624], JOCE n° L 189.

[1191] Voir en ce sens, les développements de M.-A. HERMITTE, "La nature juridique du projet de coexistence : entre filières OGM et non OGM, pluralisme technologique et liberté du commerce et de l'industrie", *Cahiers Droit Sciences et Techniques*, avril 2008, n° 1.

[1192] Directives 66/401, 66/402, 2002/54, 2002/55, 2002/55, 2002/56 et 2002/57.

[1193] La pureté variétale fait référence à la culture qui sera acceptée si les plants ne sont pas suffisamment semblables et de la même variété. Cette exigence de la pureté variétale est différente de celle appliquée à l'analyse des grains de semences de l'annexe II des directives de commercialisation, il s'agit de l'annexe I de la pureté variétale des plants dans les champs. En cas de dissemblance, il s'agira de se débarrasser des plants qui ne ressemblent pas à la variété initiale.

[1194] Pour les semences de base, il est procédé à au moins une inspection officielle sur pied ; pour les semences certifiées, il est procédé à au moins une inspection sur pied contrôlée officiellement par sondages sur au moins 20 % des cultures de chaque espèce.

[1195] Par exemple, pour le seigle autre que les hybrides, la distance d'isolement pour la production de semences de base est de 300m et 250m pour la production de semences certifiées. Annexe I de la Directive 66/402.

commercialisables, c'est-à-dire certifiables, commerciales et standard [1196]. A chaque catégorie de semences correspondent des règles de commercialisation. Mises à part les questions d'étiquetage et d'emballage, ces normes sont au nombre de quatre :

- la pureté variétale ;
- la pureté spécifique ;
- le taux de germination ;
- et l'état sanitaire.

624. Aucune directive ne définit ces quatre notions. Cependant, on peut en première analyse, retenir quelques définitions :

- La pureté variétale, exprimée pour mille grains, est le taux de semences correspondant à une même variété dans un lot de semences donné : il faut que 99.8% d'un lot de semences soit de la même variété ;
- La pureté spécifique, exprimée en pourcentage du poids, désigne le taux de semences correspondant à une même espèce dans un lot de semences donné. Sont considérés comme des impuretés, les grains autres que ceux de l'espèce contrôlée, les grains cassés, cariés, germés, *etc.*, ainsi que les matières inertes telles que les débris de terre, les graviers, les fragments de paille, *etc.*
- Le taux de germination ou faculté germinative, exprimé pour cent grains, est la capacité de germination d'un lot de semences : c'est le nombre de grains qui germent en conditions normalisées dans un temps donné.
- L'état sanitaire, enfin, correspond à l'exigence de semences saines qui ne transmettent pas de maladies.

Malgré l'absence de définitions, les directives de commercialisation[1197] précisent certains de ces critères par des pourcentages. Par exemple, l'annexe II de la « Directive 2002/55 Légumes », ne donne pas de taux de pureté variétale[1198], ni d'exigences d'état sanitaire particulières[1199]. Elle pose par contre des taux précis de pureté spécifique, de teneur maximale en graines d'autres espèces et de germination.

[1196] *Cf. supra*, n°89. ou le lexique à l'annexe 41.
[1197] Annexes 1 et 2 des directives 66/401, 66/402, 2002/54, 2002/55, 2002/56 et 2002/57.
[1198] Il dit simplement que « Les semences possèdent suffisamment d'identité et de pureté variétales ».
[1199] Il dit simplement que « La présence de maladies et d'organismes nuisibles réduisant la valeur d'utilisation des semences n'est tolérée que dans la limite la plus faible possible ».

Espèces	Pureté minimale spécifique (% du poids)	Teneur maximale en graines d'autres espèces de plantes (% du poids)	Faculté germinative minimale (% des semences pures ou des glomérules)
Carottes	80%	1	65%
Potirons	98%	0,1	80%
Tomates	97%	0,5	75%

On remarquera que les taux de germination sont assez faibles. Ceci peut surprendre dans le cadre d'une réglementation qui se veut exigeante pour garantir une qualité irréprochable. On penserait que la faculté germinative d'une semence pourrait être la caractéristique essentielle d'une semence, sans germination, il n'y a pas de semence, simplement une graine morte. Pour les céréales, les taux de germination tournent autour de 80-85% selon l'espèce, ce qui semble aussi très bas. Un cinquième ou un sixième d'un lot de semences qui pourrait ne pas germer, cela semble beaucoup.

Les normes de commercialisation communautaires sont tantôt identiques, quelle que soit la catégorie de semence concernée[1200], tantôt différentes[1201]. On notera que les exigences en termes de pureté variétale minimale décroissent selon la génération de semences : semence de base, semence certifiée de première génération, *etc.*[1202]. Les normes sont logiquement plus exigeantes pour les semences de base, en amont dans la chaîne de la production de semences, que pour les semences produites à partir de semences de base, celles dites de première génération.

B. Au niveau français

625. La situation française trouve son origine historique dans un problème souvent mal apprécié : l'absence d'un régime de protection des innovations des obtenteurs. Les obtenteurs étaient trop peu récompensés pour les efforts faits par eux en matière de création de nouvelles variétés, alors que les agriculteurs et les coopératives n'hésitaient pas à reproduire ces variétés et à leur faire concurrence. En l'absence de droits de propriété

[1200] Par exemple, le taux de germination est de 75% qu'il s'agisse d'une semence de base de tomate, d'une semence certifiée de tomate ou d'une semence standard de tomate.
[1201] Par exemple, les normes relatives à la teneur maximale en nombre de semence d'autres espèces de plantes varie parfois entre semence de base et semence certifiée, comme c'est le cas pour l'avoine (Annexe II de la Directive 66/402).
[1202] Pour le blé et l'avoine, la pureté minimale variétale exigée pour les semences de base est de 99,9%, pour les semences certifiées : 99,7% pour celles de première reproduction de 99,7% et 99% pour celles de deuxième reproduction (Annexe II de la Directive 66/402, art. I.A.).

intellectuelle adaptés, les obtenteurs français, très majoritaires au sein du CTPS[1203], ont initié l'adoption de dispositions réglementaires portant sur la production des semences[1204]. Les mécanismes de contrôle de cette réglementation ont contribué à permettre le contrôle des productions de semences de variétés nouvelles en France.

626. Même si une panoplie de régimes de droit de la propriété intellectuelle (DPI) vient désormais protéger l'innovation (régimes de DOV français, de DOV communautaire et droit des brevets), les règles de production existent toujours dans leurs formes antérieures. Leurs objectifs ne sont pas définis par le décret n° 81-605, ce qui laisse aux seuls règlements techniques de production[1205] le soin d'imposer les caractères réglementairement exigés.

627. Les caractères imposés sont les mêmes en droit français qu'en droit communautaire à savoir : la pureté variétale, la pureté spécifique, la faculté germinative et l'état sanitaire. Cependant, la très large liberté de manœuvre que les directives communautaires de commercialisation laissent à chaque Etat membre a ouvert la voie à une politique française très interventionniste. En France, le trait marquant est le choix de la primauté accordée au critère de pureté variétale (1°) et la relégation des autres critères au rang d'accessoires (2°).

1°) La pureté variétale : un moyen de réserver le marché aux seules variétés inscrites

628. L'objectif du critère de pureté variétale est avant tout de garantir l'identité du produit. Plus un produit est identifiable, plus il est possible de vérifier et de protéger les droits de propriété et de contrôler les conditions de sa reproduction. En effet, en ce qui concerne les variétés protégées par un droit d'obtention végétale, si les lots de semences n'étaient pas parfaitement identifiables, il serait impossible de revendiquer le paiement des redevances et des licences d'utilisation, ainsi que d'interdire la reproduction non autorisée d'une semence. On comprend l'attachement des acteurs du circuit long professionnel à des taux élevés de pureté variétale pour les variétés autogames (qui se reproduisent seules), comme le blé. En droit communautaire et dans les règlements techniques de production, les taux de pureté variétale sont très élevés pour les grandes cultures, pour la plupart situés à plus de 99%. En

[1203] *Cf. supra* n°411. Il y est expliqué la composition du CTPS avant 1960 fortement marquée par la présence des obtenteurs et l'absence de producteurs.
[1204] On retrouve ici encore la tendance, déjà évoquée, qui consiste à confondre les objectifs et les rôles du droit de la propriété intellectuelle et de la réglementation en matière d'AMM, de production ou de commercialisation.
[1205] Pour un développement détaillé du contenu de ces règlements de production, ainsi que leur nature juridique (acte réglementaire), voir annexe n°32.

revanche, nous notons que les taux de pureté variétale sont moins exigeants en matière de variétés hybrides, qui ne sont pas reproductibles à l'identique par un utilisateur. Par exemple, pour les hybrides d'avoine, d'orge, de riz, de blé, de blé dur ou d'épeautre, la pureté variétale minimale des semences de la catégorie « semences certifiées » est de 90%[1206].

629. On peut ici noter des différences importantes entre les exigences communautaires et françaises. Ainsi, le droit communautaire n'exige des semences potagères que de posséder *suffisamment* d'identité et de pureté variétales. En revanche, le règlement technique de production de semences certifiées de légumes français fait la distinction entre les espèces allogames et autogames[1207]. Pour les espèces allogames, dont la reproduction est plus compliquée puisqu'elle se fait par fécondation croisée, le règlement reprend la même exigence que le droit communautaire : posséder suffisamment d'identité et de pureté variétales. A l'inverse, pour les espèces autogames, qui se reproduisent par autofécondation, le règlement exige une pureté variétale presque parfaite, ce que le droit communautaire ne fait pas[1208]. Aucune justification officielle n'est avancée.

Pureté variétale minimale pour les espèces autogames		
	Semences de prébase et de base	**Semences certifiées**
Légumineuses	99,7%	99%
Autres espèces	99%	97%

630. Cette exigence de quasi-perfection de la pureté variétale des espèces autogames a un impact conséquent sur la production de semences françaises. En effet, si un lot présente une impureté variétale au-delà du seuil accepté, il doit, en principe, être détruit, car il n'existe aucun moyen de corriger cette impureté. Une bonne faculté germinative et un bon état sanitaire éventuels n'y changent rien. Il est toutefois rapporté que la destruction n'est pas systématique et que des lots de semences déclassés seraient vendus soit en tant que grain, soit exportés, soit emballés en tant que semences commerciales ou standard, le cas échéant. Dans tous les cas, la barrière de la pureté variétale est exigeante et contribue à augmenter encore le

[1206] En ce sens, Annexe 2, art. 1. A. ter, Directive 66/402.

[1207] Règlement technique annexe homologué par Arrêté du 9 octobre 2006 homologuant les règlements techniques annexes de production, de contrôle et de certification des semences de certaines espèces, JORF du 27 octobre 2006, p. 15927. (voirpoint 4 et s.)

[1208] Cette différence s'explique du fait que les impuretés variétales en culture de céréales sont très faibles puisque une plante autogame a un risque quasi nul de se croiser avec une autre. Les seules impuretés seront essentiellement liées à une mauvaise gestion de la rotation ou à un défaut de propreté des équipements pendant ou après récolte.
Pour les espèces allogames, les impuretés variétales sont plus courantes en raison du croisement possible avec des variétés sauvages ou issues de re-semis à partir d'anciennes cultures.

coût des semences. Or, on peut s'interroger sur l'importance qui lui est accordée aujourd'hui alors qu'elle devrait être mise en balance avec d'autres critères que la réglementation est également censée garantir : la faculté germinative des semences et leur prix accessible.

631. Indéniablement, l'objectif de pureté variétale n'a pas « toujours une justification évidente »[1209]. Bien des éléments laissent à penser que l'importance donnée à la pureté variétale est liée au désir de protéger l'intérêt des obtenteurs. Avec des taux de pureté variétale si élevés, les mélanges de variétés et les associations variétales sont, en principe, exclus de la production des semences du circuit long professionnel. Malgré l'utilité des associations variétales et des mélanges de semences pour la diversité et le renforcement des individus contre les parasites ou les aléas climatiques, toute personne qui opterait pour de telles productions en association se heurterait à une interdiction. Chaque variété doit être produite séparément. Les mélanges lors de l'ensachement ne sont tolérés que dans des conditions restrictives[1210].

Une fois encore la confusion entre droit de propriété intellectuelle et réglementation des semences est « de mauvaise politique », et une fois encore se fait aux dépens des alternatives agricoles.

632. Il est intéressant de noter qu'aucune pureté variétale des lots de semences n'est imposée pour certaines espèces telles que le maïs, ni en droit communautaire (Annexe 2 de la directive 66/402[1211]), ni en droit français[1212]. Preuve que l'idée d'identité variétale quasi-parfaite est très approximative dans le monde végétal. On oublie trop facilement que la réglementation devrait avoir pour objectif d'offrir les meilleures semences possibles et à un coût raisonnable.[1213].

[1209] En ce sens, D. DATTÉE, La multiplication agricole des semences : une phase indispensable à la diffusion de l'innovation génétique végétale, Compte rendu de l'Académie d'Agriculture de France, 23 janvier 2002.

[1210] En ce sens, le règlementé homologué par : arrêté du 17 mars 2004 homologuant le règlement technique du contrôle et de l'étiquetage officiel des mélanges de semences pour prairie, JORF n° 78 du 1 avril 2004 page 6435.

[1211] De même pour les tournesols hybrides : il n'y a pas de taux de pureté variétale au niveau communautaire. Il y a seulement un taux pour les variétés non hybrides qui est de 99.7% pour les semences de base et 99% pour les semences certifiées selon l'annexe II de la directive 2002/57. Cependant, il n'y a que des semences hybrides en France. L'arrêté de 1982 et le règlement technique annexe de production précise par contre des taux de pureté pour les tournesols hybrides de 99% et de 95%.

[1212] La seule exigence dans l'annexe I.3.B.a de la directive 66/402 est que « le pourcentage en nombre de plantes qui sont reconnaissables comme manifestement non conformes à la variété, à la lignée *inbred* ou au composant ne dépassera pas » par exemple 0,1 pour la production de semences de base lignées *inbred*. Aucun taux de pureté variétale n'est fixé à l'annexe II. Certains membres de l'interprofession semences parlent d'obligation de moyens en matière de pureté variétale de maïs, alors que s'il s'agissait d'un taux précis de pureté variétal, il y aurait une obligation de résultat difficile à garantir en raison du mode de reproduction du maïs.

[1213] C'est le cas aux Etats-Unis où il n'existe pas de Catalogue officiel, mais où s'applique une très exigeante et précise sur les questions de germination, *etc.*

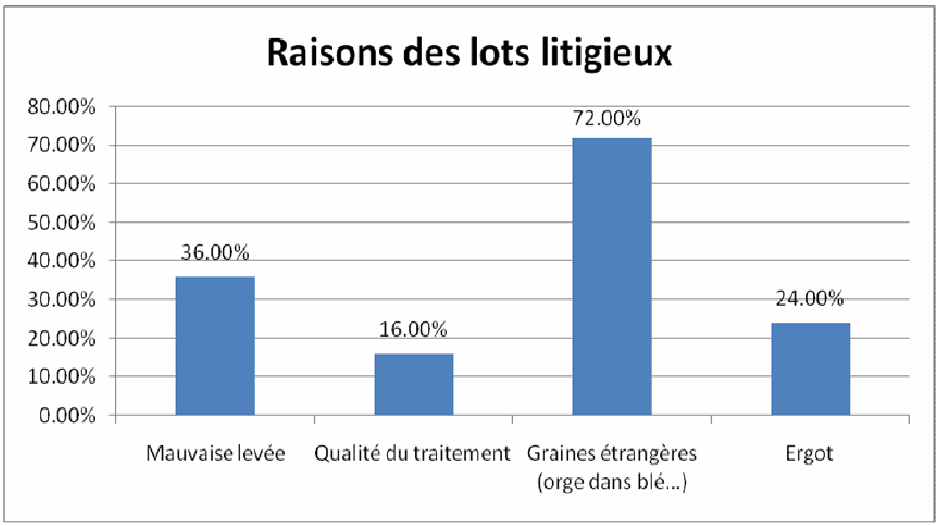
2°) Les critères accessoires

633. Alors qu'il serait justifié de croire que des critères comme le taux de germination (raison d'être d'une semence), l'état sanitaire (santé des plantes) et les poids et volumes non lestés des lots (loyauté des transactions), constitueraient des considérations primordiales pour les utilisateurs, c'est la pureté variétale qui prime et relègue les autres au rang de considérations accessoires qui existent sur le papier mais dont la prise en compte effective est très relative. Nous les analyserons dans l'ordre donné par les règlements techniques de production : pureté spécifique (a), taux de germination (b) et état sanitaire (c).

a) La pureté spécifique

634. Le droit communautaire impose des taux de pureté spécifique qui ont été repris en droit français. En général, les taux sont de 95%, parfois plus selon l'espèce. Il existe quelques exceptions, dont celle de la carotte qui est de 80% du poids total. Dans ce dernier cas, le lot de semence ne doit pas contenir plus de 20% d'impuretés. Ces impuretés peuvent être constituées, d'une part, de matières inertes telles que des pailles, de la terre, des graviers ou encore des grains cassés, assez facilement éliminés au triage ; d'autre part, de graines de mauvaises herbes, beaucoup plus difficiles à éliminer. La pureté spécifique a une grande importance dans la commercialisation de semences, en ce qu'elle vise notamment à éviter la propagation des mauvaises herbes.

635. En dépit des taux élevés de pureté spécifique imposés pour la majorité des espèces, les utilisateurs se plaignent de la « propreté des semences » au point que certains sont amenés à faire leur propre semence pour en contrôler la propreté. Le tableau ci-dessous montre que des lots de semences certifiés font souvent l'objet de litiges en raison de « graines étrangères » dans les lots de semences (voir tableau : 72%).



Source CNDSF[1214]

Ce tableau montre aussi qu'il existe des problèmes de germination des semences certifiées.

b) Les taux de germination

636. Sans faculté germinative, la semence ne présente aucun intérêt. La capacité de germination varie selon l'espèce et cela est pris en compte aussi bien au niveau communautaire qu'au niveau français[1215]. Il arrive, certes exceptionnellement, que des agriculteurs-multiplicateurs voient un pourcentage important de leurs lots, refusé. Dans le commerce des carottes, on a vu jusqu'à 50% des lots de semences rejetés[1216]. Même avec un taux de germination fixé à 65%, une bonne faculté germinative est problématique pour certaines semences, comme c'est le cas pour les carottes.

637. La faculté germinative varie aussi selon la variété, car toute variété n'a pas une bonne faculté germinative. La qualité germinative résulte de conditions appropriées et rigoureuses de production, mais à des conditions idoines de conservation et également d'utilisation. Or, les conditions de production et surtout de conservation et d'utilisation varient. Tout ceci doit être intégré dans une définition qui se veut générale[1217].

[1214] CNDSF, Synthèse de l'enquête nationale sur les semences de ferme, CNDSF, 2007.
[1215] Il peut toujours y avoir un débat sur le caractère trop exigeants ou non de ces taux.
[1216] « Pour la récolte 2001, on a atteint dans ma zone 50% de rejet dans les lots de carottes ». C. NIOCEL, "La semence est une diversification passionnante", *L'Information Agricole*, juin 2003, pp. 21-22.
[1217] Y. BOUCHET, "La qualité germinative : définition, caractérisation, conservation", *Bulletin Semences*, été 1988, pp. 27-29.

c) L'état sanitaire

638. Le contrôle de la production de semences pourrait se justifier par des raisons sanitaires. Un tel argument est d'ailleurs mis en avant par le GNIS pour justifier la réglementation actuelle[1218]. Cependant, on doit constater, avec une certaine surprise, que les règlements techniques français prévoient peu de règles pour garantir l'état sanitaire des semences. Prenons l'exemple des espèces potagères pour lesquelles le GNIS conteste les initiatives de petites associations ou du Réseau Semences Paysannes. Alors que la directive 2002/55 déjà mentionnée indique que « la présence de maladies et d'organismes nuisibles réduisant la valeur d'utilisation des semences n'est tolérée que dans la limite la plus faible possible », le règlement technique de production de semences potagères ne mentionne même pas cette condition. Heureusement, les agriculteurs-multiplicateurs s'auto-organisent pour éviter certaines maladies[1219].

639. Mis à part le remarquable cas français des semences potagères, la plupart des règlements techniques de production prennent en compte la question de l'état sanitaire des semences, mais de manière assez laxiste. Ainsi, le règlement technique annexe relatif au tournesol indique au point 4.7 que « la présence de maladies réduisant la valeur d'utilisation des semences est une cause de refus de la parcelle ». La question se pose de savoir si toute maladie ne devrait pas être évincée[1220] et pas seulement celles qui réduiraient la « valeur d'utilisation » des semences.

640. Pour conclure la question des règlements de production, ils peuvent être un moyen d'imposer et de diffuser les meilleures pratiques de production[1221] lorsque les acteurs d'une filière sont peu formés, comme c'était le cas au début du 20e siècle, ils peuvent sans le

---

[1218] Par exemple, J. WOHRER, ""Les semences paysannes" - Une fausse solution à un faux problème", GNIS, mai 2005.

[1219] Tel est le cas, par exemple, pour le cas du haricot qui est victime de bactéries transmises pas les semences (Xanthomonas phaseoli et Pseudomonas phaseolicola) que l'on appelle la graisse du haricot. Ces bactéries rendent les productions impropres à la consommation. En l'absence de moyens de lutte chimique efficaces contre ces maladies, la seule solution est d'utiliser des semences exemptes de bactéries. Pour y parvenir, la filière de production s'est organisée et a mis en place des zones de productions protégées, dites "zones hors graisse". A l'intérieur de ces zones, la production de haricot est réglementée et étroitement surveillée, y compris dans les jardins des particuliers. Cet exemple est tiré de l'article de F. LADONNE, "La qualité des semences s'élabore dans la parcelle de multiplication", *Compte Rendu de l'Académie d'Agriculture de France*, 23 janvier 2002.

[1220] Le règlement indique, toutefois, que les parcelles présentant des plantes contaminées par le mildiou du tournesol doivent être obligatoirement épurées. Il termine en indiquant un seuil maximal de 0,5% de plantes contaminées par une maladie spécifique, comme le sclérotina.

[1221] Par exemple, pour la production de maïs hybride, on sème côte à côte la lignée mâle qui se croisera avec la lignée femelle qui aura été castrée pour éviter qu'elle ne s'autoféconde. AGPM-TECHNIQUE, "Dis, comment ça pousse le maïs?" *AGPM-Technique*, septembre 2001, pp. 1-4.

savoir, contribuer à conférer le contrôle d'un modèle économique dominant à quelques-uns, aux dépens de tout autre. Aujourd'hui, les acteurs privés vont au-delà des exigences réglementaires pour mettre en œuvre des « meilleures pratiques »[1222]. Le cadre contractuel, plus flexible qu'une réglementation, permet aux contractants, en cas de problème rencontré une année, de modifier les conditions contractuelles pour l'année suivante. A l'inverse, une règle officielle imposée par un règlement technique, ne peut être modifiée qu'à l'issue d'un compromis entre les différents représentants des différents intérêts en présence dans les filières. Ces lourdeurs expliquent que la réglementation tarde parfois à imposer le respect nécessaire des règles, il est donc logique que les acteurs aient recherché des alternatives contractuelles pour assurer la qualité des semences[1223].

§2. La mise en œuvre interventionniste des critères en France

641. Le contrôle strict de la réglementation en matière de production est assuré et contrôlé par le Service officiel de contrôle et de certification (SOC) du Groupement National Interprofessionnel des Semences. Cette délégation de mission de service public au SOC repose elle-même en large partie sur les entreprises du circuit long professionnel qui ont des agents agréés par le SOC pour effectuer les contrôles et les certifications. Le service public est donc largement réalisé dans le cadre des entreprises privées qu'il s'agit de contrôler, ce qui marque une fois encore la forte dépendance par rapport aux acteurs économiques en place pour la mise en œuvre de cette mission de service public. En dépit de ces contrôles, des litiges liés à la qualité des semences existent et en soulignent les limites. Ceci conduit à mettre en doute l'idée que la certification est une garantie absolue de « qualité ». Analysons tout d'abord comment le GNIS opère son contrôle sur l'étape de la production (A) avant de montrer les limites de ce contrôle (B).

A. Le contrôle du groupement interprofessionnel (GNIS)

642. Les règles de production de semences présentent l'avantage de pousser à la rationalisation et à une organisation efficace. Cependant, le coût de cette organisation incite à

[1222] Par exemple, les agriculteurs-multiplicateurs qui travaillent avec des semenciers par le biais de la Coopérative Dauphinoise doivent suivre à la lettre les règles et techniques imposées par les entreprises semencières pour lesquelles elles travaillent. Entretien personnel, juin 2006.

[1223] C'est ainsi que pour éviter les mélanges, afin de garantir une pureté variétale, certains agriculteurs multiplicateurs dans la région d'Anjou ont élaboré un cahier des charges en collaboration avec les coopératives qui collectent le grain, spécifique aux productions de semences. En ce sens, M. COTTENCEAU, "Des multiplicateurs s'engagent en Anjo *:* une charte de qualité pour la récolte des semences", *Bulletin Semences*, septembre/octobre 2001.

produire d'importantes quantités de semences de la même variété, plutôt qu'à gérer plusieurs zones de production distinctes pour produire plusieurs variétés, de blé par exemple. Ce constat est à nuancer en fonction des espèces car les difficultés de production ne sont pas les mêmes pour toutes, c'est ce qui explique que des règles spécifiques existent en général pour chaque espèce ou groupe d'espèces. Cette diversité de règles crée un ensemble assez complexe de règles, néanmoins elles suivent un modèle et une structure semblables, un modèle unique de production.

643. L'organisation juridique actuelle du marché des semences s'est généralisée sous l'influence du GNIS qui est le seul bénéficiaire des cotisations obligatoires volontaires (CVO GNIS) prélevées sur les hectares de production de semences, sur les acteurs économiques *via* la carte professionnelle et sur les ventes de semences. Maîtriser l'étape de la production assure au GNIS le moyen de connaître toutes les surfaces de production et les productions qui en découlent. Pour faciliter cette maîtrise des mécanismes atypiques de contrôle ont été mis en œuvre par le GNIS. Nous qualifierons d'outils spécifiques, tous les mécanismes autres que les règlements techniques de production, il s'agit de la « contractualisation dirigée » de la filière (1°) et des mécanismes d'organisation spatiale de la production des semences (2°).

1°) L'organisation contractuelle et la « contractualisation dirigée »

644. Alors que le droit des contrats est fondé sur le principe de l'autonomie de la volonté, quand ce principe perd de sa force[1224], la loi intervient souvent dans le domaine contractuel pour venir en aide, guider ou suppléer la carence de la volonté des contractants[1225]. D'une part, elle le fait en consacrant des obligations à caractère interprétatif ou supplétif qui ne s'appliquent que si les parties n'ont pas exprimé de volonté contraire : soit les règles édictées reposent sur la volonté probable des parties, qu'elles auraient sans doute manifestée si elles avaient elles-mêmes réglé la question ; soit les règles correspondent à la solution que le législateur estime la plus conforme à l'intérêt général, mais les parties gardent la possibilité de les écarter. D'autre part, le législateur intervient pour imposer certaines obligations, toute volonté contraire est alors privée d'effet. L'autonomie de la volonté des parties est restreinte au profit d'un ordre public devant primer sur la volonté individuelle. Il existe aussi d'autres obligations impératives imposées dans l'intérêt général. Le législateur peut imposer des

[1224] F. TERRÉ, et al., *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, 1999, p. 30, n°26 et s. ; J. GHESTIN, *Droit civil : La formation du contrat*, LGDJ, 1996, p. 35, n°47. P. MALINVAUD, *Les mécanismes juridiques des relations économiques*, Litec, 1979, p. 8.
[1225] En ce sens, F. TERRÉ, et al., *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, 1999, p. 36, n°34 et s.

obligations positives et des clauses-types dans un but d'intérêt général et de protection des parties (sécurité des produits, bonne foi, *etc.*). Parfois il impose même des contrats-types.

645. Ce dernier cas de figure s'inscrit dans le cadre d'une politique dirigiste. Il s'agit dans ce cas d'enfermer la volonté dans un cadre rigide, impératif, construit, en principe, en fonction de l'intérêt général[1226]. Le contrat est perçu comme un moyen de régulation qui joue le rôle de « pont entre la planification et le marché »[1227]. Pendant le régime de Vichy, de nombreux organes administratifs et corporatifs avaient précisément pour rôle d'élaborer des contrats-types encadrant la liberté contractuelle. Dans le contexte agricole, alors que la plupart des organismes ont disparu à la fin de la guerre, l'interprofession des semences a perduré et, avec elle, son rôle dans l'élaboration des contrats-types.

646. Ce mécanisme s'inscrit dans l'idée de contractualisation dirigée[1228] qui dominera la politique agricole à partir des années 1960 avec la mise en place d'un régime général de contrats-types[1229]. Son objectif était « d'équilibrer à l'avance les offres et les demandes et d'aboutir en même temps à la détermination des prix »[1230]. Le circuit long professionnel de la semence s'inscrit dans cette logique bien qu'avec des spécificités importantes. En effet, le Code rural prévoit aux articles 631-1 et suivants des dispositions applicables aux contrats-types dans le secteur agricole, mais la contractualisation dirigée en matière de semences s'effectue en dehors du cadre réglementaire général. En effet, le principe du contrat dirigé dans la filière semence précède celui adopté par le Code rural. Depuis la loi n°4194 du 11 octobre 1941 portant création du GNIS[1231], l'article 2, 4° toujours en vigueur[1232], prévoit que le comité central du GNIS élabore des contrats-types[1233]. Ni cet article, ni le décret n°62-585 du

---

[1226] En ce sens, *Ibid* p. 36, n°34.

[1227] C. PIVOT, "Offices d'intervention et régulation contractuelle en agriculture", *Revue d'économie politique*, 1985, n° 1.

[1228] En ce sens, J. LÉAUTÉ, "Les contrats-types", *RTDCiv.*, 1953, p. 431. A. WEILL et F. TERRÉ, *Les obligations*, Dalloz, 1986, p. 103 et s., n°102 et s.

[1229] En application de la loi d'orientation agricole du 5 août 1960 (art 32), le ministre de l'Agriculture a été autorisé à élaborer des contrats-types en accord avec les professions intéressées, contrats-types auxquels les parties devraient obligatoirement se référer si elles décidaient de régler leurs relations par contrat. Ce texte a été effectivement utilisé.

[1230] J. MEGRET, "Système contractuel et intégration en agriculture", *Dalloz, chron.*, 1964, p. 15. Sur les contrats-types plus généralement, v. F. TERRÉ, et al., *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, 1999, p. 189, n°194.

[1231] Loi n°4194 du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants, JORF du 12 octobre 1941, p. 4406, modifiée par la loi du 2 août 1943, p. 2047.

[1232] La plupart des dispositions de cette loi de 1941 ont été abrogées par le décret n°62-585 du 18 mai 1962, sauf quatre alinéas.

[1233] Article 2, 4°: « Le comité central est chargé […] d'élaborer un statut définissant les obligations réciproques et les charges des diverses professions et notamment d'établir les contrats-types régiant [sic!] les relations entre producteurs, grainiers, sélectionneurs, transformateurs et cultivateurs, d'en fixer les modalités d'application et d'en surveiller les modalités d'application et d'en surveiller la stricte exécution ».

18 mai 1962 relatif au GNIS[1234] n'apporte de précisions quant à la procédure à suivre[1235]. Depuis 1942[1236], de simples arrêtés homologuent des contrats-types pour régir la relation producteur/agriculteur-multiplicateur.

Les contrats-types sont en principe facultatifs, mais dans le cadre de la filière semence, chacun d'eux contient une clause introductive semblable à celle contenue dans la convention-type betterave : « Ce contrat [de multiplication] peut comprendre des dispositions particulières dûment acceptées par les deux parties sous réserve qu'elles ne soient pas contradictoires avec les conditions générales de la présente convention-type ». Autrement dit, il est généralement considéré qu'aucune clause comprise dans le contrat passé entre le producteur et l'agriculteur-multiplicateur ne peut déroger aux clauses du contrat-type, même si les deux parties le souhaitent. Toutes les clauses du contrat-type homologué par arrêté seraient obligatoires. Or, cette affirmation est en contradiction avec la jurisprudence des contrats-types, notamment celle du Conseil d'Etat en matière de baux ruraux type. J. LEAUTE explique que le Conseil d'Etat a pris soin d'interdire que les commissions consultatives présentent comme impératives toutes les clauses des contrats-types[1237]. « Une distinction doit être faite entre les clauses qui s'imposent aux parties et celles qui doivent seulement leur servir de guide »[1238]. Pour J. LEAUTE, c'est une protection sérieuse de l'autonomie de la volonté et les parties les moins averties ne croiront plus qu'elles sont obligées de prendre pour modèle toutes les clauses des contrats-types, comme c'était le cas. Il en est de même pour les producteurs et agriculteurs-multiplicateurs qui pensent devoir se conformer à toutes les clauses des contrats-types du GNIS.

647. La place atypique du contrat-type semence en droit français l'est également au niveau communautaire, puisque aucun autre Etat membre n'en a adoptés. Il offre un outil de dirigisme très avantageux au GNIS, alors que celui-ci n'a aucune délégation de compétence pour le faire, il exige l'enregistrement de tous les contrats de multiplication en France au nom d'un contrôle de conformité des dispositions avec les contrats-types. Cela lui offre une source d'informations sûres, notamment sur les quantités produites et les types de production. Cela lui confère aussi un moyen imparable d'analyse. Si le GNIS estime que certaines dispositions

---

[1234] Décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif au Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS), JORF du 23 mai 1962, p. 5035.
[1235] Pour un développement détaillé des contrats-types, voir annexe n°33.
[1236] La première décision du GNIS impose l'utilisation d'un contrat-type. Décision n°1 du groupement national interprofessionel de production et d'utilisation des semences, graines et plants (3e section : graines potagères, graines de fleurs, graines semi-fourragères, haricots, pois et fèves de semence, graines de betteraves fourragères) sur les conditions de culture des graines se référant à cette section, JORF du 3 mars 1942, p. 996.
[1237] C.E. 23 décembre 1949 D. 1950 J 144, note R. SAVATIER
[1238] J. LÉAUTÉ, "Les contrats-types", *RTDCiv.*, 1953, p. 458.

des contrats passés entre les deux parties sont « non conformes » il exigera des modifications, à défaut desquelles il n'enregistrera pas le contrat. Si celui-ci n'est pas enregistré, l'établissement-producteur ne pourra pas faire produire ses semences car le règlement technique de production impose l'enregistrement du contrat. Ce mécanisme présente un autre avantage pour le GNIS : il lui permet de contrôler les prix des rémunérations des agriculteurs-multiplicateurs. En effet, les contrats-types font référence à des prix de référence négociés annuellement au sein du GNIS. Ceci revient à fixer un prix minimum, ce qui est interdit par l'article 81§1 du Traité CE[1239]. Selon des producteurs interrogés personnellement, le GNIS contesterait les prix de rémunérations contractuelles dans un contrat qui seraient inférieurs aux prix de référence et refuserait d'enregistrer le contrat, ce qui pourrait être interprété comme une pratique illicite visant à fixer les prix.

2°) L'organisation spatiale

648. Dans la mosaïque française de terrains agricoles de faibles dimensions, la gestion des distances d'isolement pour éviter les pollutions polliniques est très complexe surtout avec les exigences de pureté variétales. Pour faciliter la production de semences, l'organisation spatiale est envisagée sous deux angles : une organisation légale et une organisation contractuelle.

649. Le législateur est intervenu dès 1972 en adoptant la loi relative à la création de zones protégées pour la production de semences ou plants[1240]. En raison des très rares interventions législatives dans ce secteur, on doit saluer celle-ci qui encadre la création de zones de production selon des règles précises et claires[1241].

A l'intérieur de ces zones, certaines pratiques ou cultures sont interdites. Par exemple, dans une zone de production de semences de maïs, il sera interdit de produire du maïs de consommation (ex. pour nourrir le bétail) afin d'éviter les pollinisations croisées.

[1239] Article 81 § 1 :« Sont incompatibles avec le marché commun et interdits tous accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées, qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre États membres et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché commun, et notamment ceux qui consistent à : a) fixer de façon directe ou indirecte les prix d'achat ou de vente ou d'autres conditions de transaction […] ».
La question de l'illégalité de ce mécanisme est renvoyée à l'annexe n°34, puisqu'il nous semble une question accessoire par rapport au développement de la thèse.

[1240] Loi 72-1140 du 22 décembre 1972 relative à la création de zones protégées pour la production de semences ou plants, JORF du 23 décembre 1972, p. 13350.

[1241] Codifiées aux art. L. 661-1 et suivants et R. 661-12 du C. rur.
Une analyse détaillée de la création des zones protégées et des droits et obligations qu'elles créent à l'égard des agriculteurs-multiplicateurs et toute autre personne se trouve à l'annexe n°35.

650. Parallèlement à cette organisation légale, les agriculteurs-multiplicateurs s'organisent sur une base volontaire. Ils se regroupent parfois en « îlots de production » pour gérer de façon collective les isolements et les précautions sanitaires. Toutefois, la gestion de ces îlots s'avère difficile quand tous les agriculteurs d'une région n'y adhèrent pas et des arrêtés préfectoraux interviennent pour imposer des obligations interdisant certaines pratiques à des moments déterminés[1242]. Ces différentes mesures s'imposent non seulement aux agriculteurs-multiplicateurs, mais aussi aux autres agriculteurs qui perdent une part de leur liberté de choix de culture, puisque les exigences de la production de semences sont considérées primer aux yeux des autorités publiques.

651. Tous ces mécanismes de contractualisation dirigée et de gestion spatiale de la production renforcent le contrôle du GNIS sur la filière semence, en principe en vue de garantir une « qualité » donnée des semences. Cependant, ces mécanismes de contrôle ne sont pas infaillibles.

B. Les défauts du contrôle

652. Lorsque l'on interroge des salariés, ou d'anciens salariés, d'entreprises semencières, ils n'hésitent pas à dire que les lots de semences problématiques sont rapidement repérés au stade de la certification. Les coopératives et autres distributeurs savent à l'avance quels lots de semences vont poser problème, puisque ce sont les employés de ces entreprises, dans le cadre de leur agrément SOC, qui font la certification et apposent le sceau. Ils perçoivent aisément quels lots sont mal triés ou lesquels présentent une capacité germinative insuffisante. En cas de litige, un règlement à l'amiable est trouvé avec une compensation qui se traduit par des lots de semences gratuits pour la campagne suivante. Il arrive néanmoins qu'un accord amiable ne puisse être conclu, l'agriculteur ou groupe d'agriculteurs intente alors un recours, le plus souvent fondé sur un manquement à l'obligation de conformité ou à l'obligation d'information.

Ces actions utilisent le plus fréquemment les issues du Code civil, bien que les dispositions relatives à l'étiquetage et aux caractéristiques obligatoires des semences aient été adoptées en application de l'article L. 214-1 du Code de la consommation[1243]. Nous étudierons tout d'abord, les prescriptions obligatoires en matière d'étiquetage et de commercialisation

---

[1242] Voir annexe n°35 pour plus de précisions à ce sujet.

[1243] « Il sera statué par des décrets en Conseil d'Etat sur les mesures à prendre pour assurer l'exécution des chapitres II à VI du présent titre, notamment en ce qui concerne : 1° La fabrication et l'importation des marchandises […] ».

des semences (1°), avant d'étudier la manière dont les obligations générales de conformité et d'information sont sollicitées en jurisprudence (2°).

1°) Les prescriptions en matière de commercialisation des semences

653. Les prescriptions en matière de commercialisation des semences ont été fixées par décrets et arrêtés adoptés en application de l'article 214-1 du Code de la consommation, et conformément aux directives communautaires de commercialisation. Les prescriptions imposent un étiquetage très précis et un emballage donné[1244]. Ces règles vont jusqu'à préciser un code de couleurs pour les étiquettes afin de distinguer les différentes catégories de semences[1245] et le poids des emballages[1246].

Ces prescriptions, qu'elles soient de source communautaire ou française, soulèvent deux questions importantes. Premièrement, la surabondance d'informations contenues dans les étiquettes conduit à s'interroger sur ce qui est réellement compris par les utilisateurs, peu nombreux sont ceux qui connaissent les codes de couleurs ou ce que signifient les acronymes. Une telle connaissance est d'ailleurs d'autant plus ardue à acquérir que les règles d'étiquetage et leur signification sont réparties entre divers textes, difficiles d'accès[1247]. Deuxièmement, on est en droit de se demander si certaines exigences françaises ne visent pas davantage à

[1244] Par exemple, les art. 10 à 18 de la directive 2002/54 'betterave' précisent les nombreux détails concernant l'étiquetage et l'emballage ; à quoi s'ajoutent les très nombreux détails des annexes II, III et IV. L'art. 10.1 de cette directive dit que « les États membres prescrivent que des semences de base et des semences certifiées ne peuvent être commercialisées qu'en lots suffisamment homogènes et dans des emballages fermés, munis, conformément aux dispositions des art. 11, 12 ou 13 selon le cas, d'un système de fermeture et d'un marquage ».

[1245] En ce qui concerne l'emballage des semences de base et des semences certifiées, il doit être fermé officiellement ou sous contrôle officiel de façon qu'il ne puisse être ouvert sans que le système de fermeture ne soit détérioré ou sans que l'étiquette officielle ni l'emballage ne montrent de traces de manipulation (art. 11.1). Afin d'assurer la fermeture, le système de fermeture comporte au moins soit l'incorporation dans celui-ci de l'étiquette officielle, soit l'apposition d'un scellé officiel à moins qu'il s'agisse d'un système de fermeture non réutilisable. L'art. 6.3.1. du règlement technique général de production, contrôle et de certification (français) rappelle les 9 couleurs employées sur les étiquettes.

[1246] L'annexe II de la directive 2002/54 précise que le poids maximal d'un lot est de 20 tonnes et le poids minimal d'un échantillon est de 500 grammes. Dans la directive 2002/54, il est prévu que des petits emballages puissent être produits. Ils doivent répondre à des conditions particulières. Par exemple, l'art. 11.3. dit que « les États membres prescrivent que les petits emballages CE sont fermés de façon qu'ils ne puissent être ouverts sans que le système de « fermeture ne soit détérioré ou sans que le marquage ni l'emballage ne montrent de traces de manipulation ». L'art. 13 précise encore d'autres conditions, notamment à l'art. 13.1.a. : les petits emballages « CE » doivent être pourvus à l'extérieur, conformément aux indications de l'annexe III partie B, d'une étiquette du fournisseur, d'une inscription imprimée ou d'un cachet rédigé dans une des langues officielles de la Communauté.

[1247] La question de la lisibilité de la réglementation a été déjà étudiée. Notons simplement ici, que les règles françaises d'étiquetage et d'emballage sont indiquées dans le décret n° 81-605 et précisées dans les arrêtés de commercialisation et leurs nombreuses modifications, ainsi que les règlements techniques de production, de contrôle et de certification. Pour une lisibilité du droit, toutes les règles d'étiquetage devraient être regroupées dans un même texte accessible et codifié. En raison de cet éparpillement, il est aussi très difficile de vérifier si toutes les conditions posées dans les directives communautaires sont correctement reprises en droit français et si les dispositions françaises sont toutes conformes au droit communautaire.

imposer des conditionnements qui favorisent les producteurs français – en violation du Traité CE – plutôt qu'à protéger les utilisateurs. Les arrêtés du 15 septembre 1982 relatifs à la commercialisation des semences précisent la taille des emballages unitaires, ce qui n'est pas prévu par les directives communautaires[1248]. L'arrêté relatif à la commercialisation des semences de céréales prévoit en son article 5 que « les semences des espèces citées à l'annexe I, autres que les semences de base et de générations antérieures, commercialisées sur le territoire national, ne peuvent être mises au commerce que selon la gamme de poids prévue à l'annexe III du présent arrêté »[1249]. Il précise la « gamme d'emballages unitaires devant être utilisée pour le conditionnement des semences de céréales ». Ainsi l'avoine, le blé dur, le blé tendre, l'orge, le seigle, et le triticale doivent être conditionnés soit par 25kg, soit 50kg ou 100kg. Aucune raison n'est avancée pour justifier cette restriction à la liberté du commerce. Les règles de conditionnement constituent, il est vrai, des règles techniques pouvant empêcher ou restreindre la libre circulation de marchandises. Dans le cas des céréales en France, l'imposition de tailles de conditionnement a cependant des conséquences fâcheuses. Ainsi, par exemple, elle rend impossible la vente d'un kilo de blé dur d'une variété du domaine public pour le semer dans un jardin conservatoire, par exemple.

654. Tous ces éléments amènent à penser qu'à certains égards, les prescriptions obligatoires sont plus protectrices des acteurs du circuit long professionnel, que des utilisateurs de semences. Un autre exemple concernant les OGM va en ce sens concernant l'absence de la mention OGM dans les catalogues de ventes des semenciers.

En novembre 2007, les agriculteurs ont reçu les catalogues de semences de maïs. Plusieurs d'entre eux, dont celui de *RAGT* (voir annexe n°42), proposaient à la vente des variétés de semences de la gamme Yieldgard®, marque déposée de *Monsanto* qui concerne les semences résistantes à la pyrale. Ils n'indiquaient pas que ces variétés sont des variétés OGM, ni qu'elles contiennent l'évènement de transformation MON 810. Le catalogue de *RAGT* indique seulement dans une petite note en bas de page : « demandez le guide des bonnes pratiques du maïs BT éditée par l'AGPM ». Autrement dit - mais il faut le savoir - le

---

[1248] Par exemple, la directive 66/402 relative à la commercialisation des semences de céréales prévoit à l'art. 8 que « les États membres prescrivent que des semences de base et des semences certifiées de toute nature ne peuvent être commercialisées qu'en lots suffisamment homogènes et dans des emballages fermés […] ». Elle ne mentionne pas la question de la taille pour les lots de semences.
Cependant, certaines directives, comme la directive 2002/54 en matière de betteraves prévoit à l'annexe II un poids maximal d'un lot (20 tonnes) et un poids minimal d'un échantillon (500 grammes). Mais ce n'est pas une précision quant à taille du conditionnement.

[1249] L'article poursuit et prévoit une éventuelle dérogatio *:* « Toutefois, des autorisations pourront être accordées, sur justifications, par le ministre de l'agriculture et par le ministre de la consommation, pour tout autre mode de conditionnement ».

guide édité par l'Association Générale des Producteurs de Maïs relatif à la culture de maïs OGM.

Le droit communautaire exige que « toute personne commercialisant une telle variété indique clairement dans son catalogue de vente que la variété est génétiquement modifiée » (article 9.5 de la Directive 2002/53/CE). Cette disposition n'a pas été transposée en droit français. Le décret n° 81-605 indique seulement à l'article 12 que « pour les semences et les plants génétiquement modifiés, une étiquette indique clairement que la variété a été génétiquement modifiée ». Les étiquettes comportent cette mention, mais pas les catalogues de vente des semenciers. Qu'il s'agisse d'une omission volontaire ou d'un oubli, les conséquences sont les mêmes pour les agriculteurs car ils passent leurs commandes sur catalogue. Ils ne voient l'étiquette que quand la livraison a déjà eu lieu.

La démarche des semenciers de ne pas indiquer que les variétés de la gamme Yieldgard® sont des OGM soulève de sérieuses questions d'éthique et de loyauté dans les transactions commerciales. Espèrent-ils que des agriculteurs achètent de telles semences par inadvertance, alors qu'ils n'auraient pas souhaité d'OGM s'ils avaient été informés au préalable? Cette question est d'autant plus importante que, selon l'article 5 du nouveau projet de loi, l'agriculteur-utilisateur d'OGM sera responsable, à certaines conditions, « du préjudice économique résultant de la présence accidentelle de l'organisme génétiquement modifié de cette variété dans la production d'un autre exploitant agricole »[1250]. Cette information capitale fait défaut malgré l'article 9.5 de la directive 2002/53. Or ce défaut d'information est indirectement rendu possible par la rédaction de l'article 12 du décret n° 81-605.

655. La question de l'étiquetage et de l'emballage est ici primordiale. Les prescriptions en la matière sont la clé de l'information des utilisateurs de semences pour tout achat dans le circuit long professionnel. Par ailleurs, elles peuvent limiter le commerce et obstruer les initiatives, notamment dans le cadre des ventes directes. Les agriculteurs et les petits semenciers qui souhaiteraient vendre ou échanger en direct, sans subir la lourdeur de la réglementation, proposent d'utiliser des emballages variant selon le poids qu'ils déterminent, de préciser clairement que les semences ne sont pas certifiées et d'indiquer les caractéristiques essentielles des semences. Si l'utilisateur est dûment informé de la qualité non garantie de la semence, il est en mesure de librement choisir d'acheter ou non de telles semences. Pourtant, une telle démarche est impossible aujourd'hui.

[1250] Article 5 du projet de loi relatif aux OGM, discuté en deuxième lecture devant le Sénat le 16 avril 2008.

2°) Les obligations générales de conformité, d'absence de vice caché et d'information

656. Le caractère détaillé des prescriptions concernant l'étiquetage et l'emballage donne l'impression que les utilisateurs de semences sont informés, de même que la précision des prescriptions concernant le contrôle de la production donne l'impression que les acheteurs ne trouveraient jamais dans un lot de semences certifiées de blé, 5kg de semences non traitées cachés au milieu[1251], pourtant ces pratiques sont devenues presque courantes à entendre les agriculteurs, mais seules les affaires les plus graves sont portées devant les tribunaux.

657. Tous les procès étudiés sont intentés sur le fondement de dispositions du Code civil. Cette démarche, logique en soi, met en lumière l'un des paradoxes de la réglementation des semences : alors que toutes les dispositions de la réglementation semences ont été adoptées en vertu de l'article L. 214-1 du Code de la consommation[1252], les utilisateurs principaux des semences n'ont recours à aucune de ces dispositions en cas de litige sur les semences. C'est le droit commun du civil qui s'applique aux ventes de semences à des agriculteurs. En vertu des dispositions du Code civil, les utilisateurs ont eu gain de cause dans la majorité des affaires étudiées : soit sur la base d'un manquement à l'obligation de conformité (a), soit en vertu de l'action en garantie des vices-cachés (b), soit encore sur le fondement du manquement à l'obligation d'information (c).

a) Les manquements à l'obligation de conformité

658. L'obligation de conformité exige que la chose délivrée soit conforme aux stipulations du contrat. C'est sur cette exigence légale, posée dans le Code civil, que se fondent nombre d'actions en justice exercées par les agriculteurs et les groupements d'agriculteurs, et non sur les dispositions du Code de consommation (article L. 211-1)[1253]. L'obligation de conformité est l'une des déclinaisons de l'obligation de délivrance de la chose vendue, prévue par les articles 1603 et 1604 du Code civil. L'absence de délivrance d'une

---

[1251] Entretiens personnels avec des agriculteurs de la région parisienne, novembre 2007.

[1252] Nous ne reproduirons pas l'intégralité de l'article, mais rappelons que l'article 214-1 autorise le pouvoir réglementaire à adopter des mesures pour garantir un cadre répressif et non pour un instituer un régime préventif. L. 214-1 C. cons : « Il sera statué par des décrets en Conseil d'Etat sur les mesures à prendre pour assurer l'exécution des chapitres II à VI du présent titre, notamment en ce qui concerne : […] 2º Les modes de présentation ou les inscriptions de toute nature sur les marchandises elles-mêmes, les emballages, les factures, les documents commerciaux ou documents de promotion, en ce qui concerne notamment : le mode de production, la nature, les qualités substantielles, […] ».

[1253] Dans le Code civil, la conformité est une qualité liée à la délivrance. En droit de la consommation, elle est une qualité liée à la fois à la délivrance et à la garantie des vices cachés. F. COLLART DUTILLEUL et P. DELEBECQUE, *Contrats civils et commerciaux*, Dalloz, 2007, p. 212.

chose conforme engage la responsabilité du vendeur pour inexécution du contrat et cette inexécution est sanctionnée en vertu des articles 1147 et 1184 du Code civil.

La non-conformité peut être d'ordre quantitatif (il manque des semences) ou qualitatif (les semences vendues ne sont pas celles de la variété convenue ou n'ont pas la faculté germinative requise). Elle peut être invoquée chaque fois qu'apparaît une différence entre la chose transférée et les indications expresses ou implicites du contrat. De telles indications implicites peuvent notamment découler des usages qui sont entrés dans le champ contractuel. Ce fut le cas dans une affaire opposant un vendeur de semences (la société *Hortiloire*) à un groupement de maraîchers (*Haute Pommeraie*). La première chambre civile de la Cour de cassation[1254] a estimé qu' « a failli à son obligation générale de conformité le vendeur qui n'a pas fourni le lot de semences » avec une étiquette indiquant que les semences n'étaient pas traitées, pour deux raisons. D'une part, « manque aux spécifications contractuelles habituelles, le vendeur qui livre des semences non traitées, alors qu'un usage s'était instauré entre les parties de commandes de semences toujours traitées et que la livraison s'était effectuée selon ces usages et au prix des graines traitées ». D'autre part, le vendeur avait apposé une étiquette ne comportant aucune rubrique sur le traitement, alors que l'étiquette originale apposée par le producteur de semences – personne morale différente du vendeur de semences - mentionnait que les graines n'étaient pas traitées[1255].

En l'absence de défaut de conformité, l'acheteur peut invoquer la garantie des vices cachés, à certaines conditions.

b) L'hypothèse d'une action en garantie des vices cachés

659. En cas de non-conformité, la chose délivrée peut présenter toutes les qualités habituelles et être apte à l'usage courant : elle est seulement différente de ce qui a été convenu. La garantie du vice caché vise une autre hypothèse : l'existence d'un défaut caché de la chose, qui est par ailleurs conforme aux stipulations contractuelles. Ce vice rend la chose inapte à l'usage auquel on la destine.

En cas de vice apparent, le vendeur ne doit en principe aucune garantie. Alors que la non-conformité permet d'engager la responsabilité du vendeur pendant dix ou trente ans selon la nature commerciale ou civile de la vente. Par ailleurs, en cas de vice caché, l'action de

---

[1254] Cass. civ. 1re, 30 mars 1999, *Groupement maraîcher de la Haute Pommeraie*, n°97-11994, publié au bulletin, Contrats Concurrence Consommation, juillet-août 1999, p.13.
[1255] *Ibid*.

l'acheteur doit être intentée dans un délai de deux ans à partir de la découverte du vice (article 1648 du Code civil).

660. La garantie contre les vices cachés est prévue par l'article 1641 du Code civil et suppose que quatre conditions soient réunies. La garantie n'est due que si la chose est atteinte d'un vice qui lui est inhérent, qui la rend impropre à son usage, qui existait au moment du transfert des risques et qui ne s'est pas révélé à l'acheteur parce qu'il était caché. C'est à l'acheteur qu'il revient d'apporter la preuve de ce vice caché, faute de quoi, la demande sera rejetée. La jurisprudence offre de nombreuses illustrations de ce type d'actions, à l'image de cette affaire concernant une vente de pommes de terre dont la moitié des tubercules étaient affectés par des anomalies, la Cour d'appel de Bordeaux a estimé que l'acheteur n'avait pas apporté « la preuve d'un vice caché antérieur à la vente »[1256].

661. Dans une autre affaire opposant trente-deux maraîchers à la *Société Vilmorin-Andrieux*[1257], la Cour de cassation retient « qu'une firme spécialisée dans la commercialisation de produits, fussent-ils naturels, est tenue, par le fait même de son activité, et de sa spécialisation, d'en connaître les vices »[1258].

c) Les manquements à l'obligation d'information

662. Les distributeurs de semences peuvent aussi voir leur responsabilité contractuelle engagée en cas de manquement à leur obligation d'information. A titre d'exemple, en 1986, les *Etablissements Florimond-Desprez* avaient vendu à des agriculteurs des semences de rendement inférieur aux autres variétés disponibles, alors que cette information « était connue avant 1986 ». Ni la coopérative qui avait vendu les semences aux agriculteurs, ni les *Etablissements Florimond-Desprez* « n'en avaient averti les agriculteurs, les catalogues des semenciers faisant même état de "bons résultats en toutes conditions", ce

---

[1256] C.A. Bordeaux civ 1ère, 20 novembre 2007, *S.A. Etablissements Filiatre et Fils c/ Monsieur Gilles X.*, n°05/004584, inédit. En effet, le problème de germination était probablement dû à une négligence de l'acheteur qui avait entreposé ses tubercules dans une serre en plastique déchirée où ils auraient subi le gel.

[1257] De nombreuses anomalies s'étaient manifestées dans la croissance des plantules et la récolte avait été très réduite.

[1258] Cass. civ. 1re, 11 mars 1980, *Société Vilmorin-Andrieux*, n° 78-15511, publié au bulletin.
En ce sens aussi, Cass. civ. 1re, 25 janvier 2005, *Société coopérative agricole de la Vallée moyenne de la Loire (SICA VML) et autre*, n° 01-13958, inédit. Dans cette affaire relative à la vente de pommes de terre, la société productrice se voit reprocher d'avoir vendu des plants de mauvaise qualité dont les anomalies avaient affecté les plantations des agriculteurs-utilisateurs. La mauvaise qualité résultait des conditions climatiques anormales de l'année de production des plants. La première chambre civile de la Cour de cassation estime que la Cour d'appel n'avait pas à tenir compte de ces facteurs climatiques antérieurs puisque « tout vendeur professionnel spécialisé dans la commercialisation de produits, fussent-ils naturels, [est] tenu par le fait même de son activité et de sa spécialisation d'en connaître les vices ».

qui était erroné ». Pour ces raisons, la Cour de cassation a confirmé l'arrêt de la Cour d'appel de Rennes qui « a pu en déduire que les demanderesses avaient ainsi manqué à leur obligation d'information et de conseil vis-à-vis de ces agriculteurs »[1259]. On remarquera que les faits étaient survenus en 1986 et que le jugement n'a été rendu qu'en 2000, un délai est fort long pour des agriculteurs qui dépendent de la qualité de leurs semences. Extrêmement détaillée et imposant tant de contrôles en amont, la réglementation n'est pas pour autant infaillible. Des dérives existent et les mécanismes de recours sont longs et coûteux en cas de problème. Au regard des situations effectivement vécues par les utilisateurs, on peut se demander si la réglementation atteint son objectif initial : celui de les protéger efficacement contre des pratiques frauduleuses.

Conclusion Titre 1

663. La réglementation des semences détermine indéniablement les choix des acteurs économiques du circuit long professionnel qu'il s'agisse des obtenteurs, des producteurs, des distributeurs ou des utilisateurs de semences. Les contraintes sont nombreuses et interviennent à tous les niveaux : inscription au Catalogue, production et commercialisation. Ces règles sont souvent mises en place de manière mécanique sans qu'il y ait de bilan coût-avantage, ni avant ni après. Elle sont aussi forgées pour la vente de variétés commerciales conçues autour d'une structure génétique pure et fermant la porte à de nombres variétés moins pures. Le droit accepte par là d'endosser un modèle unique au dépens du pluralisme économique et agricole.

[1259] Cass. civ. 1re, 15 février 2000, *Etablissements Florimond-Desprez et autre*, n°97-22508, inédit.

Titre 2. Les effets pervers de l'emprise d'un modèle dominant

664. La réglementation semences s'est construite autour du modèle économique qui a su s'imposer à l'exclusion de tout autre. Mais la réglementation pourrait tout autant promouvoir une pluralité de modèles pour que les acteurs économiques et les utilisateurs de semences disposent de la liberté de choisir.

Cette idée rejoint l'hypothèse récemment défendue par M.-A. HERMITTE dans une étude sur la nature juridique de la coexistence des filières OGM et non OGM[1260]. L'auteur explique que la Communauté européenne entend défendre un « pluralisme technologique » en refusant qu'un modèle technologique récent puisse exclure un modèle plus ancien[1261]. Pour y parvenir, une protection de chaque voie technique (OGM, conventionnelle ou biologique) est exigée « au nom du libre choix des opérateurs dans le cas des OGM »[1262]. Cette liberté est celle de l'agriculteur de choisir le type d'agriculture qu'il souhaite pratiquer[1263]. Pour M.-A. HERMITTE, cette prise de position diffère singulièrement de la « mise en œuvre traditionnelle » de la liberté du commerce et de l'industrie laissant « la technologie la plus puissante exclure les autres » [1264]. Selon cet auteur, le choix de la coexistence des filières a « changé le contenu même de la liberté du commerce et de l'industrie ».

665. L'intervention des pouvoirs publics pour garantir la liberté de choix marque un tournant dans l'élaboration des politiques publiques. Elle pourrait tout aussi bien justifier la défense de la pluralité des modèles économiques. Cela permettrait de préserver la liberté des acteurs économiques qui ne seraient pas contraints de s'inscrire dans la logique du circuit long professionnel. Un tel choix serait conforté par la complémentarité des modèles, sachant que le

---

[1260] M.-A. HERMITTE, "La nature juridique du projet de coexistence : entre filières OGM et filières non OGM, pluralisme technologique et liberté du commerce et de l'industrie", *Cahiers Droit Sciences et Techniques*, avril 2008.

[1261] M.-A. HERMITTE, "Les zones sans plantes génétiquement modifiées en droit européen : L'illégalité comme stratégie juridique", *Journal international de bioéthique*, 2007, 17, n° 3, p. 9.

[1262] L'auteur utilise aussi l'exemple de l'intérêt général dans les bouquets énergétiques. Voir, M.-A. HERMITTE, "La nature juridique du projet de coexistence : entre filières OGM et filières non OGM, pluralisme technologique et liberté du commerce et de l'industrie", *op. cit*.

[1263] M.-A. HERMITTE rappelle que la « coexistence se réfère à la capacité des agriculteurs à pouvoir choisir librement entre une agriculture utilisant des OGM, une agriculture biologique et une agriculture conventionnelle » (pt.3 et annexe 1.1). Pour elle, « la formulation n'est pas la même pour ce qui concerne les consommateurs, dont le libre choix est assuré indirectement par l'étiquetage et la traçabilité ». *Ibid.*

[1264] *Ibid*.

circuit long professionnel ne peut répondre à tous les besoins des utilisateurs[1265]. Cela permettrait aussi de minimiser les effets pervers d'un marché unique administré qui s'expriment principalement de deux façons : d'abord, par des obstacles injustifiés aux choix des acteurs économiques (Chapitre 1) ; ensuite, par des montages juridiques censés apporter des corrections mais s'avérant inadaptés aux marchés (Chapitre 2). En effet, ces montages visent à résoudre les problèmes en cause sans s'attaquer à leurs racines. Ils sont conçus en utilisant la logique qui a engendré les effets néfastes auxquels ils entendent remédier, alors qu'ils devraient agir à la source même de ces maux.

Chapitre 1. Des obstacles inopportuns au libre choix des acteurs économiques

666. L'industrie semencière ne peut à elle seule répondre à la diversité des besoins. Son intérêt principal est de commercialiser une variété « dominante » en direction du plus grand nombre d'agriculteurs, pour des raisons de coûts et de logistique[1266]. Ce fonctionnement n'est pas spécifique au circuit long professionnel des semences, mais se retrouve dans la quasi-totalité des filières industrielles, dans l'industrie automobile, par exemple. Certes l'acheteur a le choix entre plusieurs modèles de voitures, options et couleurs mais, jusqu'à peu, il n'avait que peu de choix pour l'alimentation énergétique de sa voiture. Les voitures à essence et diesel dominaient le marché laissant peu de place aux technologies innovantes.

667. En raison de cette concentration des industries sur des marchés de masse, les utilisateurs à la recherche de produits adaptés à leurs besoins ou développés pour eux, peinent souvent à trouver le produit qu'ils désirent. Alors que le 20e siècle a été celui de la consommation de masse[1267], des réponses alternatives à cette logique économique se dessinent dans de nombreux secteurs, notamment dans le secteur des semences. Il s'agit avant tout du

---

[1265] Rappelons que les acteurs du CLP ont tendance à se concentrer sur une gamme de variétés réduite et chaque entreprise se spécialise dans un nombre limité d'espèces très commerciales.
A propos de la concentration de la sélection, M.-H. JEUFFROY et J.-M. MEYNARD, soulignent que « le coût élevé des investissements en sélection aboutit à une concentration croissante des efforts sur un petit nombre d'espèces, caractérisées par un marché de semences porteur. De ce fait, on observe un décalage croissant de productivité entre les "grandes" espèces, sur lesquelles il y a des moyens et de la concurrence, et les "petites" espèces, peu travaillées en sélection. Or, la diversité des espèces, […] est considérée, à juste titre, comme un point clef de l'agriculture durable ». J.-M. MEYNARD et M.-H. JEUFFROY, "Quel progrès génétique pour une agriculture durable", *Les dossiers de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30.
[1266] Par exemple, la ségrégation des chaînes de production, le stockage et la distribution.
[1267] A propos de l'industrie du divertissement, C. ANDERSON explique que si le 20e siècle a été celui des « hits », le 21e sera celui des niches ». C. ANDERSON, *The Long Tai : How Endless Choice is Creating Unlimited Demand*, Random House, 2006, p. 16.

rôle, fondamental mais trop longtemps négligé, des utilisateurs dans la production de connaissance et dans l'innovation. Il existe d'importantes entraves à la production de connaissance et à l'innovation notamment pour les agriculteurs (Section 1). Il existe aussi des freins à la liberté du commerce qui provoquent la disparition des marchés de niche ou empêchent leur émergence (Section 2).

Section 1. Les entraves à la production de connaissance et à l'innovation par les utilisateurs

668. Lorsqu'un agriculteur constate que sa récolte est meilleure avec telle ou telle variété ou mélange de variétés sur une parcelle donnée, ses observations peuvent contribuer à produire des connaissances utiles dans la gestion de son exploitation. Cette production de connaissance n'est pas en soi une innovation, d'où la distinction entre production de connaissance et innovation par des utilisateurs. Mais la production de connaissance peut aussi déboucher sur une innovation, comme l'illustre l'exemple que donne Adam SMITH. Il s'agit d'un garçon travaillant dans une usine anglaise et continuellement occupé à ouvrir et fermer alternativement la communication entre la chaudière et le cylindre. En cherchant à s'épargner la peine de ce travail brûlant, le jeune garçon fut l'auteur d'une invention : celle d'un dispositif qui permettait à la soupape de s'ouvrir et de se fermer automatiquement. Pour l'économiste D. FORAY, c'est un cas typique de production non délibérée de connaissance par un utilisateur, ayant débouché sur une innovation[1268].

669. Par « utilisateur », il faut comprendre toute personne – morale ou physique - utilisatrice d'un produit, ici la semence[1269] : un agriculteur, une entreprise de jardinage ou une entreprise agro-alimentaire qui gère directement ses productions de légumes.

Nous étudierons le rôle des utilisateurs de semences en faisant des parallèles avec des études effectuées dans d'autres domaines (§1), afin d'ouvrir une réflexion relative aux entraves qui découragent les utilisateurs de jouer leur rôle naturel au sein de la filière (§2).

[1268] D. FORAY, *L'économie de la connaissance*, La Découverte, 2000, p. 39.

[1269] En ce sens, E. VON HIPPEL, *Democratizing Innovation*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 2005, p. 3. Selon E. VON HIPPEL, un utilisateur peut être aussi bien « une entreprise qu'un utilisateur individuel qui s'attendent à bénéficier de l'utilisation d'un produit ou service ».

§1. La caractérisation du rôle des utilisateurs

670. La production de connaissance et l'innovation sont souvent cantonnées dans les cadres formalisés que sont les laboratoires de recherche et développement (R&D) et la recherche universitaire. En dehors de ce cadre formel, les utilisateurs y participent aussi, différemment, de manière informelle. Les besoins et les contraintes pour un producteur formel et un utilisateur sont différents et conduisent de la sorte à des résultats et des solutions plus variés. Les deux approches contribuent ainsi à nos économies.

671. En ce qui concerne plus particulièrement les semences, la production de connaissances spécifiques est très souvent rattachée à l'utilisation de la semence dans un contexte donné. Puisque le vivant évolue sous l'influence de son environnement, les facteurs climatiques et autres variables, l'expérience de l'utilisateur direct en situation réelle peut apporter des connaissances rattachées à une variété ou à un lot de semences données (A). Lorsque les utilisateurs sont confrontés à des problèmes particuliers, et quand le circuit long professionnel ne leur offre pas de solution adaptée, ils cherchent à élaborer leurs propres solutions, parfois innovantes (B).

A. La production de connaissance par les utilisateurs

672. D. FORAY, dans « L'économie de la connaissance », consacre d'importants propos à la production de la connaissance[1270]. Bien que son analyse porte sur l'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication[1271], des enseignements généraux peuvent en être tirés. Son constat de départ est que l' « on ne peut imputer toute la connaissance produite dans l'entreprise à l'activité formelle de recherche. N'importe quelle activité de production ou d'usage d'un bien (ou d'un service) peut donner lieu à apprentissage et donc à production de connaissance »[1272]. Dans ce dernier cas de figure, la connaissance est produite dans un cadre où cette production n'est pas l'objectif principal.

[1270] La production de la connaissance ne relève pas de la seule recherche formalisée (i.e. dans des centres de recherche publics ou en entreprise). D. FORAY, *L'économie de la connaissance*, La Découverte, 2000.

[1271] Aujourd'hui, les travaux les plus importants sur l'apprentissage et la contribution d'acteurs autres que les chercheurs à la production de connaissances se concentrent autour des nouvelles technologies, mais pas uniquement. Selon D. FORAY, « c'est grâce aux travaux empiriques plus récents sur l'apprentissage technologique, que l'on a commencé à comprendre un peu mieux ce qui se passe au cœur même du processus d'apprentissage technologique ». *Ibid* p. 40. Il fait notamment référence aux travaux de : E. VON HIPPEL, "Sticky information and the locus of problem solvin : implications for innovation", *Management Science*, 1995, 40, n° 4. ; M. CANTLEY et D. SAHAL, "Who learns what? A conceptual description of capability and learning in technological system", *IIASA working paper*, 1981, n° 80-42. P. ADLER et K. CLARK, "Behind the Learning Curv : A Sketch of the Learning Process", *Management Science*, 1991, 37, n° 3.

[1272] *Ibid* p. 12.

673. Les économistes distinguent les notions de « learning by doing » (l'apprentissage en faisant) et « learning by using » (l'apprentissage par l'utilisation), élaborées respectivement par J.K. ARROW[1273] et N. ROSENBERG[1274]. Pour simplifier, nous parlerons ici de la « production de connaissance par les utilisateurs », car dans les deux cas il s'agit d'une démarche de l'utilisateur[1275]. Cette forme de production informelle est complémentaire de celle de la recherche formalisée[1276] parce que la place de l'utilisateur sera toujours différente de celle du chercheur, cela pour deux raisons principales.

La production de connaissance par un chercheur est limitée à son cadre expérimental, souvent planifié, et une distance incompressible et inévitable existe entre le chercheur et l'utilisation effective de la connaissance. L'utilisateur d'un produit a, lui, une relation directe avec l'objet en situation réelle. Son processus d'apprentissage « est constitué en fait d'une suite d'expériences non planifiées, elles-mêmes provoquées par l'apparition de problèmes non anticipés au moment de la conception, ou bien de problèmes anticipés mais non résolus »[1277]. Du fait de l'hétérogénéité des cadres expérimentaux, la production de connaissance par un chercheur ou un producteur de produit est différente de celle de l'utilisateur de ce produit.

674. Le milieu agricole foisonne d'exemples d'utilisateurs, notamment parmi les agriculteurs, qui produisent des connaissances. Les agriculteurs sont des empiristes : un paysan-boulanger expliquait lors d'une conférence que, bien qu'il ne sache pas pourquoi, ses blés qui sont d'une couleur dorée profonde, offrent à la cuisson de son pain une qualité olfactive remarquable[1278]. Sa remarque a intrigué des chercheurs de l'INRA présents dans la salle, il s'agissait là d'un constat non planifié qui pouvait ouvrir une piste de recherche.

675. Les expériences vécues par les utilisateurs de semences ont leur importance. Ils sont confrontés à des difficultés de terrain qui n'ont pas été anticipées par la recherche formelle ou qui, bien qu'anticipées, n'ont pas été résolues. Lorsque les agriculteurs sont confrontés à des situations locales, nouvelles et inattendues, ils doivent résoudre des problèmes que les concepteurs n'avaient pas prévus et peuvent alors apprendre et informer

---

[1273] K. J. ARROW, "The Economic Implications of Learning By Doing", *Review of Economic Studies*, 1962, n° 29., cite par D. FORAY, *L'économie de la connaissance*, La Découverte, 2000, p. 12.
[1274] N. ROSENBERG, *Inside the black bo : technology and economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982. cité par D. FORAY, *L'économie de la connaissance*, La Découverte, 2000, p. 12.
[1275] Les travaux de J.K. ARROW et N. ROSENBERG ont permis de comprendre que les processus d'apprentissage « peuvent aller bien au-delà de la simple conséquence d'accomplir mieux sa tâche en fonction de la répétition de l'action ». D. FORAY, *L'économie de la connaissance*, La Découverte, 2000, p. 12.
[1276] *Ibid* p. 36.
[1277] *Ibid* p. 40.
[1278] Quelles Plantes pour des agricultures Paysannes ? Les méthodes de sélection, 7 décembre 2007 à Clermont-Ferrand.

ceux qui conçoivent les systèmes[1279]. D'où l'importante complémentarité de la production de connaissance par des utilisateurs et par des chercheurs. C'est une erreur de réduire les agriculteurs au simple rôle de consommateurs annuels de semences, il faut qu'ils puissent expérimenter, développer et améliorer, car aucune variété de semence ne peut prétendre répondre aux variations infinies de la nature, même si les variations tendent à être neutralisées par l'emploi d'intrants chimiques.

676. Pourtant, la production de connaissance par les utilisateurs est ignorée pour plusieurs raisons. Tout d'abord, les chercheurs et l'industrie pensent souvent être la seule source de la production de connaissance. Ensuite, la production de connaissance par les utilisateurs est difficile à quantifier car il est plus facile de valoriser la recherche des départements de R&D en faisant référence à leurs budgets de recherche[1280]. Enfin, il est presque impossible de valoriser la production de connaissance par des utilisateurs en raison des entraves réglementaires (interdictions à la commercialisation, y compris aux échanges, coût de la mise sur le marché et technicité des règles, *etc.*).

Avant d'étudier ces entraves en détail, il nous faut envisager les principales caractéristiques de l'innovation par les utilisateurs car, comme nous le verrons, les barrières qui s'imposent à eux sont communes à la production de connaissance et à l'innovation.

B. L'innovation par les utilisateurs

677. La recherche, qu'elle soit formelle ou informelle, jaillit de deux approches différentes qui, toutes deux, peuvent contribuer à explorer diverses pistes en vue d'innover. Même si le fait n'a été reconnu au niveau international que depuis le préambule du Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'Agriculture et l'Alimentation[1281], les agriculteurs sont à l'origine de variétés commerciales très appréciées[1282]. Leur rôle a été

[1279] D. FORAY, *L'économie de la connaissance*, La Découverte, 2000, p. 40.

[1280] Et ce, même si une part importante des budgets de R&D est consacrée à la communication et la publicité, comme c'est le cas dans le secteur pharmaceutique.

[1281] « Affirmant que les contributions passées, présentes et futures des agriculteurs de toutes les régions du monde, notamment de ceux vivant dans les centres d'origine et de diversité, à la conservation, l'amélioration et la mise à disposition de ces ressources, sont le fondement des Droits des agriculteurs ». Traité International sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, adopté par la Conférence de la FAO le 3 novembre 2001, Rome, www.fao.org.

[1282] C. BONNEUIL et F. THOMAS donnent l'exemple des lignées F2 et F7 à l'origine des hybrides franco-américains « Inra 200 » (1957) et « Inra 258 » (1958) et qui ont « dominé le marché pendant plus de quinze ans. A l'origine de ces lignées se trouve un paysan de la commune d'Anglès, dans une région particulièrement froide du Tarn où le maïs n'arrivait pas à maturité et était cultivé comme fourrage vert. Ayant repéré dans son champ des épis mûrs, il décida de ressemer ces grains à part, et ce, pendant plusieurs années. Il obtint ainsi une population améliorée pour la précocité dont il distribua des semences autour de lui, semences qui parvinrent finalement à la station de l'Inra Versailles. Les lignées F2 et F7 n'étaient donc pas le produit de la nature ou de

essentiel pour d'importants développements dans le secteur des semences. Un exemple éclatant est celui des premières sélections de variétés en « bio » en France. Au début des années 1980 une agricultrice qui pratiquait une agriculture « bio » ne trouvait pas les semences sans traitements qui lui convenaient, ni les variétés adaptées à ses pratiques agricoles à bas intrants, elle a donc commencé à sélectionner des variétés ou à en retrouver qui répondaient mieux à ses besoins. De là, des agriculteurs voisins se sont intéressés à son travail et ses résultats et souhaité lui acheter ses semences. Ainsi s'est créée la première entreprise semencière spécialisée dans la production de semences biologiques : *Biaugerme*. Cette entreprise est née d'un besoin non satisfait d'une agricultrice et s'est développée du fait des besoins des autres utilisateurs. Elle a désormais une expérience qui lui assure plus de vingt ans d'avance sur les acteurs classiques de la filière semence.

678. Paradoxalement, aujourd'hui, l'innovation dans le milieu végétal est formalisée au point que certains acteurs économiques et institutionnels ne conçoivent même plus qu'un agriculteur puisse contribuer à une innovation (sélection participative) ou innover par lui-même[1283]. Des réactions méprisantes de certains représentants du circuit long professionnel, lors d'entretiens à propos du travail effectué par la sélection participative, le montrent. Ils condamnent ce type de sélection, sans même considérer qu'elle pourrait contribuer à l'innovation, notamment dans des secteurs délaissés par l'innovation classique, comme l'agriculture biologique.

679. E. VON HIPPEL[1284], dans son livre la « Démocratisation de l'innovation »[1285], décrit la tendance émergente de l'innovation démocratique centrée autour des utilisateurs (« user-centric, democratized innovation works »). Il explique aussi comment l'innovation des utilisateurs fournit un complément nécessaire et une source pour l'innovation productrice (« manufacturer innovation »)[1286], qui serait, dans la filière semence, celle des obtenteurs.

Il remarque une tendance croissante d'utilisateurs qui innovent en cherchant à élaborer le produit qui correspondrait exactement à leurs désirs face à un marché qui ne répond qu'en

---

pratiques routinières enfin mises en valeur par la science, mais d'une sélection paysanne dans un terroir particulier pour des usages situés, échangées selon des règles de sociabilités locales ». C. BONNEUIL et E. DEMEULENAERE, "Vers une génétique de pair à pair ? L'émergence de la sélection participative", in *Des sciences citoyennes ?*, F. CHARVOLIN, et al., Editeur de l'Aube, Paris, 2007.

[1283] Ce constat est tiré suite à deux entretiens pendant lesquels nous avons exposé la théorie de l'innovation par les utilisateurs et leurs contributions à l'économie générale.

[1284] Professeur de gestion et innovation à Massachusetts Institute for Technology (MIT), Sloan School of Management.

[1285] E. VON HIPPEL, *Democratizing Innovation*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 2005.

[1286] *Ibid* p. 2.

masse aux besoins. C'est le cas dans le secteur des semences avec des agriculteurs qui ne sont pas satisfaits des variétés de semences qu'ils trouvent sur le marché pour diverses raisons :

- elles ne sont pas adaptées à un parcours agricole « biologique »,
- elles nécessitent beaucoup d'intrants ou un certain type d'intrant chimique,
- elles n'offrent pas les caractères recherchés (ex. goût de la tomate),
- elles sont protégées par un droit de propriété intellectuelle, entrave à leur libre réutilisation.

680. Des agriculteurs, à l'instar des membres du Réseau de Semences Paysannes, veulent élaborer un « produit qui correspondrait exactement à leurs désirs ». Cette élaboration a pour effet de remettre en question la division classique du travail au sein de la filière semence entre obtenteurs, producteurs, agriculteurs-multiplicateurs, et distributeurs, ce qui explique les réactions négatives du GNIS face au travail et aux propositions du Réseau Semences Paysannes. En effet, cette élaboration pourrait avoir pour effet de provoquer des changements fondamentaux qui forceraient l'industrie classique à adapter son plan de travail classique (« business models »). L'un de ces changements serait de prendre en compte des besoins plus localisés.

681. L'apport des utilisateurs en matière d'innovation est fondamental, car ces innovations peuvent être à l'origine de la création de tout nouveaux marchés. E. VON HIPPEL illustre cette affirmation par le cas de ces passionnés de vélo et de montagne qui sont à l'origine du vélo tout terrain (VTT). Leur idée a été initialement rejetée par l'industrie du vélo jusqu'à ce que la demande se révèle sérieuse ; ou encore le cas des surfeurs qui ont développé leur propre matériel avant que des industriels s'intéressent à ces marchés devenus fort profitables depuis[1287]. Il en est de même pour la filière des semences biologiques. Avant même que l'industrie semencière s'intéresse au marché des semences biologiques, ce sont les agriculteurs ou les petites structures « en bio » qui ont cherché à sélectionner des variétés adaptées à leurs pratiques plus respectueuses de l'environnement. *A posteriori*, on peut dire que leur démarche précède l'esprit et le contenu de l'article 9 de la Charte de l'environnement qui demande à la recherche et l'innovation d'apporter « leur concours à la préservation et à la mise en valeur »[1288]. Le rôle des utilisateurs en matière d'innovation environnementale n'est

[1287] *Ibid* p. 20 et s.
[1288] Sur la conciliation de la liberté de la recherche et la protection de l'environnement, voir L. FONBAUSTIER, "Recherche, innovation et environnement : difficultés d'un ménage à trois", *Environnement*, avril 2005, n° 4, comm. 37.

pas un phénomène propre au secteur des semences mais se retrouve dans de nombreux autres secteurs[1289].

682. L'apport complémentaire des utilisateurs en matière d'innovation s'explique aisément par quatre facteurs. Tout d'abord, les stratégies des obtenteurs et des utilisateurs sont différentes. E. VON HIPPEL explique que « les industriels de masse tendent à adopter une stratégie de développement de produits qui réponde suffisamment bien aux besoins d'un marché assez vaste pour créer une demande et capter des profits significatifs auprès d'un grand nombre de clients » [1290]. Cette stratégie pose un problème pour les clients dont les besoins sont hétérogènes. Il dira même que la stratégie d'« une taille pour tous » laisse bon nombre de clients non satisfaits et, probablement, certains utilisateurs mécontents[1291]. La stratégie des utilisateurs est tout autre, puisqu'il s'agit pour eux de satisfaire leurs besoins et de trouver des solutions aux problèmes auxquels ils sont confrontés. E. VON HIPPEL constate aussi que, contrairement aux idées reçues, beaucoup d'utilisateurs veulent des produits sur mesure et sont prêts à y mettre le prix. Lorsque le marché ne propose pas ces produits, E. VON HIPPEL remarque dans son étude qu'un utilisateur élaborera son propre produit pour répondre à ses besoins[1292]. De même, lorsque le circuit long professionnel n'offre pas les produits biologiques ou les produits des agriculteurs locaux, les consommateurs et les agriculteurs vont eux-mêmes mettre en place un modèle économique alternatif de distribution pour établir un lien direct : c'est l'exemple des paniers de produits frais connus sous le nom de « paniers AMAP » (Association pour le maintien de l'agriculture de proximité). Il s'agit de partenariats de proximité entre un groupe de consommateurs et une ferme, souvent située en zone péri-urbaine, se développant à partir de la vente directe par souscription des produits de saison des agriculteurs y participant.

683. Le second facteur est la différence des moyens dont disposent les obtenteurs et les utilisateurs : pour simplifier, disons que les obtenteurs et les utilisateurs ont des boîtes à outils très différentes avec lesquelles ils élaborent leur produit. Avec des outils différents à leur disposition, les solutions trouvées le seront très probablement aussi.

E. VON HIPPEL explique que les utilisateurs n'ont besoin d'investir qu'en réponse à un besoin spécifique, et la meilleure solution trouvée le sera indépendamment de la question

---

[1289] Voir, par exemple, une étude sur le rôle d'activistes écologistes et utilisateurs dans la mise en œuvre et la promotion de nouvelles d'idées de niches qui sont aujourd'hui appelées à devenir majeures. A. SMITH, *Supporting and harnessing diversity? Experiments in Alternative Technology*, Science and Technology Policy Research (SPRU), Sussex University, août 2005.
[1290] Notre traduction. E. VON HIPPEL, *Democratizing Innovation*, *op. cit.*, 2005, p. 5. Voir aussi p.33 et s.
[1291] Notre traduction. *Ibid.*
[1292] *Ibid* p. 5.

des moyens d'y parvenir. Les utilisateurs ne s'imposent pas de paramètres de rentabilité et d'homogénéité. Ils sont à la recherche de la parfaite solution, celle qui est la mieux adaptée à un problème très spécifique. L'hétérogénéité devient un atout, alors que pour l'industrie elle est un coût supplémentaire et un paramètre compliqué à maîtriser.

L'industrie cherchera à innover et à répondre aux besoins de ses clients en utilisant les moyens de production qu'elle a à sa disposition[1293]. L'obtenteur utilisera, pour développer des variétés nouvelles, les ressources génétiques, notamment les lignées parentes en matière d'hybrides, qu'il a en sa possession. Ce raisonnement explique partiellement la stratégie des semenciers qui cherchent à développer des variétés OGM qui s'associent avec un désherbant particulier. L'intérêt bien compris du semencier est de valoriser ses moyens de production et ses atouts. C'est le cas de l'entreprise *Monsanto* qui cherche à valoriser son désherbant Roundup Ready® en créant des variétés OGM résistantes à cet herbicide.

684. Le troisième facteur de différenciation repose sur l'asymétrie de l'information. Les utilisateurs et les producteurs ne disposent pas des mêmes informations et connaissances pour élaborer un produit ils savent des choses différentes[1294]. Par exemple, E. VON HIPPEL explique que « les utilisateurs ont généralement un modèle de leurs besoins qui est plus détaillé et précis que celui détenu par les producteurs ; tandis que les producteurs ont souvent un meilleur modèle pour résoudre le problème rencontré »[1295]. L'asymétrie d'information concernant les besoins des utilisateurs est due au fait que les utilisateurs ne savent pas toujours décrire leurs besoins et les problèmes qu'ils rencontrent. L'information, pour E. VON HIPPEL, est « collante » (« sticky ») en ce sens qu'elle se 'détache' difficilement de l'utilisateur, ce qui rend la tâche du producteur difficile et coûteuse quand il s'agit de la traduire en termes de processus de production. Il aura donc tendance à puiser dans les informations qu'il détient et dans ses connaissances propres. Le résultat constaté est que les utilisateurs produisent des innovations qui ont des fonctions nouvelles, et qui requièrent, pour leur développement, beaucoup d'informations tirées des besoins des utilisateurs (« user-need information ») et du contexte de l'utilisateur (« user-context information »). Les producteurs, par contre, innovent en améliorant des produits qui répondent à des besoins bien connus et qui

---

[1293] « Users, having an investment only in need specification and not in a solution type, want the best functional solution to their problem, independant of solution type used. Manufacturers, in contrast, want to supply custom solutions to users that utilize their existing expertise and production capabilities ».
« Un utilisateur cherche la solution qui lui offrira la meilleure réponse à son problème. Un producteur va chercher à fournir la solution en profitant au plus de son expertise et capacités de production existantes ». E. VON HIPPEL, *Democratizing Innovation*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 2005, p. 48.
[1294] *Ibid* pp. 8-9.
[1295] *Ibid*.

requièrent une importante compréhension de l'information-solution (information qui s'adaptera aux solutions existantes que maîtrise l'entreprise) pour leur développement et leur production[1296]. Dans un domaine où les besoins des agriculteurs sont très hétérogènes et où les besoins des utilisateurs sont des informations « très collantes » et hétérogènes, les producteurs sont dans l'incapacité d'élaborer des produits qui prennent en compte tous les besoins et tous les contextes (climatiques, écologiques, géographique, *etc.*). C'est pourquoi il faut considérer les utilisateurs comme le fait E. VON HIPPEL, c'est-à-dire comme des personnes pouvant devenir des innovateurs « sophistiqués » au sein de niches[1297].

685. Le quatrième facteur de différenciation est celui du comportement de l'utilisateur et du producteur face à son innovation. Le parallèle avec le secteur des développeurs informatiques peut ici encore s'avérer éclairant. Certains programmeurs innovent afin d'avoir le contrôle sur leur propre travail. Ce cas de figure se rencontre aussi dans le milieu des semences, avec les agriculteurs qui ne veulent plus utiliser de variétés protégées par un droit de propriété intellectuelle, à l'instar des informaticiens ne souhaitant plus utiliser les logiciels de Microsoft. Cette recherche d'autonomie et d'indépendance s'accompagne souvent d'une volonté des utilisateurs d'offrir un libre accès à leur innovation, opposant leur démarche à celle des semenciers. Le développement gratuit de nombreux logiciels libres d'utilisation et mis à la disposition du grand public à titre gratuit a beaucoup intrigué les chercheurs[1298]. Cet effet teinté d'altruisme est positif puisqu'il enrichit le vivier des innovations à la disposition de tous, y compris des industriels, ou dans notre cas, des acteurs économiques de la filière semence. Mais la réglementation des semences y fait obstacle en imposant les mêmes règles à toutes les semences et variétés, qu'elles soient commercialisées par des entreprises qui cherchent à faire des bénéfices ou qu'elles soient échangées entre agriculteurs, même lorsque ces échanges sont dépourvus de caractère lucratif. Il s'agit là d'une barrière importante qui prive la filière semence des contributions qu'apporteraient les utilisateurs.

[1296] Voir aussi, *Ibid* p. 63 et s.
[1297] E. VON HIPPEL, *Democratizing Innovation*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 2005, p. 74.
[1298] « The empirical finding that users often freely reveal their innovations has been a major surprise to innovation researchers". Voir, pour plus de développements à ce sujet et les références d'études sur cette question, *Ibid* p. 9.

§2. La dissuasion des utilisateurs par les entraves juridiques

686. Le cadre réglementaire a ses limites et doit toujours être évalué en fonction de ses objectifs. Il doit aussi éviter certains écueils, dont celui de constituer un frein à l'innovation[1299].

687. L'entrave principale pour les utilisateurs est celle résultant de l'interdiction des échanges de semences, même à titre gratuit, dont les variétés non inscrites au Catalogue[1300]. Nous l'avons vu, l'inscription au Catalogue est fermée à tout un ensemble de variétés, notamment celles adaptées à des parcours à bas intrants. L'organisation de la filière semence va donc à l'encontre des pratiques de ces utilisateurs qui font des échanges dans leurs communautés. Ces pratiques évoquent celles des programmeurs informatiques qui échangent leurs données pour créer un système d'exploitation sans cesse plus performant et susceptible de constituer une alternative crédible aux logiciels commerciaux.

688. Une seconde entrave, moins évidente, découle de l'interdiction de la commercialisation ou des échanges. Dans les cas où une personne décide de ne pas protéger sa création par un droit de propriété intellectuelle (DPI), le seul moyen dont elle dispose pour éviter qu'une autre personne ne dépose un tel droit consiste à précipiter la variété dans le domaine public. Toutefois, une variété non protégée ne tombe dans le domaine public que si elle est commercialisée. Or, une variété ne peut être commercialisée que si elle est inscrite. C'est là un cercle vicieux, qui met les acquis et le travail des communautés d'utilisateurs de semences dans une situation qui les expose au « bio piratage », c'est-à-dire au risque de voir leur travail approprié par un autre car la variété n'est ni protégée, ni dans le domaine public. Il y a là de quoi décourager l'acteur indépendant du circuit long professionnel au moment où il doit décider de se lancer dans un travail long, à risque et entravé par de multiples contraintes juridiques.

689. Il nous faut examiner la question des entraves aux échanges dans les communautés d'utilisateurs (A), afin d'examiner les mécanismes qui dissuadent l'innovation des utilisateurs (B).

[1299] En ce sens, T. RENARD, "La définition réglementaire des produits alimentaires et les organisations professionnelles", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, p. 271.

[1300] L'écoute, durant toute une journée, d'un groupe d'une trentaine d'agriculteurs est riche d'enseignements. Ils évoquent les interdictions qui contrarient leur travail et leur quête de solutions juridiques pour « légaliser leurs échanges ».

A. L'interdiction des échanges entre utilisateurs de semences

690. « La connaissance produite pour l'innovation ne provient pas uniquement de processus de création qui seraient le fait d'individus isolés et même d'organisations fermées »[1301]. Elle est aussi le résultat de travail de groupe ou de communauté d'utilisateurs, qui dépend des échanges entre ses membres. Mais la diffusion, y compris à titre gratuit, de semences d'espèces réglementées est interdite si les variétés ne sont pas préalablement inscrites au Catalogue. Interdire ces échanges revient à amputer la capacité d'innover. En effet, les programmeurs de logiciels libres ont besoin d'échanger leurs codes informatiques pour résoudre les problèmes de codage (« bugs »), tout comme les agriculteurs doivent échanger des semences.

691. Exiger que les utilisateurs satisfassent aux mêmes exigences que les acteurs économiques du circuit long professionnel revient à élever un obstacle presque infranchissable pour les utilisateurs qui souhaitent mettre leurs innovations à la disposition d'autres personnes placées dans des situations similaires. Si des exigences sanitaires ou d'ordre public se posaient, cela se comprendrait sans peine, mais tel n'est pas le cas. En dépit de cela, les membres de groupes, comme le Réseau Semences Paysannes[1302], risquent constamment des contrôles d'agents habilités par le GNIS, qui désapprouve tout échange de variétés entre utilisateurs[1303].

692. Même quand un utilisateur travaille seul, il est souvent amené à partager son travail ou souhaite fréquemment le valoriser, ne serait-ce que par fierté pour son invention ou pour sa réussite. Si l'on interdit l'échange d'une semence, on interdit l'échange de toutes les connaissances qui s'y rattachent et qui ne se découvrent que par l'utilisation de la semence, et l'on contrarie la diffusion d'une innovation qui, si elle ne répond pas à un marché conséquent, ne sera jamais inscrite au Catalogue.

[1301] D. FORAY, *L'économie de la connaissance*, La Découverte, 2000, p. 43. L'auteur poursuit et explique que « Ces processus sont le plus souvent collectivement organisés par les industries et les réseaux de relations entre les firmes, ainsi qu'entre les industries et la puissance publique. *La nature collective de l'innovation suggère donc que le domaine de la production de connaissance est souvent plus large que celui de l'organisation (firme ou agence publique de recherche)* ».

[1302] Quelques articles écrits par J. Wohrer du GNIS, au sujet des semences paysannes et l'impossibilité de les échanger. J. WOHRER, "Le problème réside dans les bases même de la définition des semences paysannes", *Terre-Net*, http://www.terre-net.fr/outils/fiches/FicheDetail.asp?id=20757, 27 mai 2005, J. WOHRER, ""Les semences paysannes" - Une fausse solution à un faux problème", GNIS, mai 2005, J. WOHRER, "Semences paysannes : les enjeux du débat", *Bulletin Semences*, septembre-octobre 2005, pp. 14-16.

[1303] C'est le cas notamment d'un projet autour de maïs dans le Sud-Ouest. Mais ce projet est soutenu financièrement par la Commission européenne, et les organisateurs se sont assurés que chaque participant a signé un contrat indiquant qu'il s'inscrivait dans un projet de sélection participative qui n'avait pas de vocation commerciale. L'agent du GNIS présent a estimé que tout était en règle, mais a expliqué qu'aucun échange en dehors du cadre de la sélection ne pouvait se faire.

693. Selon E. VON HIPPEL, la réglementation peut entraver l'innovation des utilisateurs d'une part parce qu'elle est méprisée, mais aussi parce qu'elle n'est pas considérée comme source potentielle d'innovation, c'est le cas pour le travail du Réseau Semences Paysannes[1304]. Etudions plus en détail ces différentes entraves juridiques.

B. Les obstacles juridiques à l'innovation par les utilisateurs

694. Les utilisateurs montrent un intérêt croissant pour la sélection de variétés bien adaptées à leur environnement spécifique ou pour des marchés de niche. Des agriculteurs participant à des projets de sélection variétale, parfois en collaboration avec la recherche publique, veulent s'assurer que les variétés qu'ils produisent sont librement accessibles à d'autres agriculteurs. Pourtant des entraves à cette volonté existent eu égard au droit de la propriété intellectuelle, d'une part, et aux règles de commercialisation du produit, d'autre part.

695. Une étude de E. VON HIPPEL et de J. HENKLE donne à penser que le « bien-être social » (« social welfare ») s'accroît très probablement en présence d'innovations révélées librement par les utilisateurs dans un monde où seuls les producteurs innovent[1305]. C'est la raison pour laquelle E. VON HIPPEL estime que la politique « doit encourager l'innovation des utilisateurs, ou du moins s'assurer que la législation et les règlements ne favorisent pas les producteurs au dépens des utilisateurs innovateurs »[1306]. Mais comme le pressent l'auteur, il faut s'attendre à ce que toute modification des obstacles posés par la

---

[1304] Leur travail semble même perçu comme une menace. Ce sentiment est révélé par différents indices, tels que celui rapporté par la lettre du Réseau Semences Paysannes : « L'ASFIS, filiale du GNIS, organise à Lille, les 5 & 6 juin prochain, une formation sur les grands débats actuels de la filière semence et les enjeux qu'ils impliquent. Pour tous publics. Parmi ces débats, il est prévu d'aborder les...semences paysannes : « *Position des partisans des semences paysannes et arguments des opposants par rapport à la réglementation, à la qualité du produit final, à la biodiversité, et à la crainte de dépendance économique* ». Les débats seront introduits à partir d'exposés « d'experts ASFIS ». Aucun membre du [Réseau Semences Paysannes], à notre connaissance, n'a été invité à intervenir. Et il y a fort à parier, vu son coût (650 €HT pour 2 jours) que les défenseurs des semences paysannes seront peu nombreux à s'inviter à cette intéressante formation. Dans la guerre économique, la propagande est un sport de combat ». RÉSEAU SEMENCES PAYSANNES, "Ce n'est pas un poisson d'avril !" *Bulletin de Liaison*, février 2007, pp. 1-2.
Leur travail est aussi « méprisé » : « Ce réseau fait circuler une pétition qui présente les « semences paysannes » comme répondant naturellement mieux au goût des consommateurs, à la sauvegarde de la biodiversité menacée par la standardisation, à la lutte contre les pesticides…. Il s'appuie sur la nostalgie d'un monde « paysan », qui serait, à lui seul, garant du vrai, du naturel et de la qualité. Cette démarche s'inscrit clairement en opposition à la filière officielle des semences, qualifiées d'"industrielles" ». J. WOHRER, ""Les semences paysannes" - Une fausse solution à un faux problème", GNIS, mai 2005.

[1305] E. VON HIPPEL et J. HENKLE, "Welfare Implications of User Innovation", *Journal of Technology Transfer*, 2005, 30, n° 1/2. cité par E. VON HIPPEL, *Democratizing Innovation*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 2005, p. 11.

[1306] E. VON HIPPEL, *Democratizing Innovation*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 2005, p. 12.

réglementation soit fortement combattue par les bénéficiaires de la réglementation existante[1307].

696. Lorsque le travail des utilisateurs innovateurs n'est ni protégé ni précipité dans le domaine public, il peut être récupéré par d'autres qui pourront le protéger par un droit d'obtention végétale et en interdire la libre utilisation. Cette crainte d'une forme de pillage résulte des batailles juridiques contre le « bio piratage » aux Etats-Unis et en Europe. De grandes entreprises ou des chercheurs ont obtenu des brevets pour des caractéristiques de plantes déjà largement connues, telles que le neem[1308] ou le riz basmati[1309]. La peur existe désormais que soient déposées des demandes d'obtentions végétales sur des variétés que les agriculteurs utilisent déjà, sans avoir jamais songé préalablement à les protéger par un droit d'obtention végétale.

En vue d'éviter des droits exclusifs contraires à la tendance qui prédomine dans certaines communautés d'utilisateurs, trois solutions sont envisageables. Cependant, comme nous allons le voir, elles s'avèrent très inadaptées car elles doivent obligatoirement s'inscrire dans la réglementation conçue pour le circuit long professionnel.

Tout d'abord, nous analyserons l'option inadaptée mais classique d'une demande de certificat d'obtention végétale (1°) ; ensuite l'option du domaine public et toutes les entraves qu'il faut franchir pour y parvenir (2°) ; enfin, nous explorerons l'idée de « variété libre » qui se veut une alternative aussi attrayante que celle du « logiciel libre » face à la domination de Microsoft mais qui, en raison de la procédure d'AMM, paraît vouée à l'échec (3°).

1°) La protection par un droit de propriété intellectuelle

697. Pour éviter qu'autrui ne dépose un droit de propriété intellectuelle, un utilisateur ou groupe d'utilisateurs de semences qui serait l'obtenteur d'une *nouvelle* variété serait toujours en mesure de déposer pour lui-même une demande de certificat d'obtention végétale (COV) si la variété est distincte, homogène et stable. Il détiendrait alors les droits exclusifs classiques rattachés à ce titre. Or, les variétés qui répondent à des besoins de niches très spécifiques, pas ou peu rentables, n'ont pas intérêt à être protégées pour deux raisons. D'une

---

[1307] *Ibid*.

[1308] Voir, Decision of the Technical Board of Appeal 3.3.2. of 8.03.2005, RESEARCH FOUNDATION FOR SCIENCE, et al., "Landmark Victory in World's First Case Against Biopiracy!! European Patent Office Upholds Decision to Revoke Neem Patent", 8 mars 2005.

[1309] En ce sens, par exemple, M. LIGHTBOURNE, "Of Rice and Men : An Attempt to Assess the Basmati Affair", *The Journal of World Intellectual Property*, novembre 2003, 6, n° 6, M. WOODS, "Food for though : the biopiracy of jasmine and basmati rice", *Albany Law Journal of Science & Technology*, automne 2002, 13, n° 1.

part, un utilisateur serait peu enclin à assumer le coût et à satisfaire les critères techniques de l'obtention végétale. D'autre part, défendre son droit de propriété est très coûteux, puisque c'est le titulaire qui doit assumer la charge de faire respecter son droit en engageant des poursuites en contrefaçon. Il n'est pas rare que des entreprises choisissent sciemment de violer les droits du titulaire d'un brevet s'il s'avère que ce dernier n'a pas les ressources pour faire valoir ses droits[1310].

Le droit d'obtention végétale, tout comme le brevet, est donc un régime qui permet d'inciter à l'innovation les obtenteurs en mesure de défendre leurs droits exclusifs, mais il est inadapté à l'innovation d'utilisateurs, professionnels ou non, qui n'ont pas les moyens de mettre en oeuvre la protection de leurs droits exclusifs.

698. Le droit d'obtention végétale est d'autant plus inadapté qu'il impose des critères DHS restrictifs qui excluent une partie des variétés-populations et les populations. Cette difficulté pour les défenseurs de l'utilisation de « variétés non DHS » explique, en partie, leur intérêt, *a priori* surprenant, pour la protection offerte par le brevet. Le brevet offre en effet l'avantage de ne reposer que sur les critères classiques de l'invention brevetable, sans impliquer de jugement sur les caractères de l'objet innovant, jugement relatif au caractère de l'objet innovant. Cependant, même si le brevet peut offrir une solution pour protéger des innovations pertinentes qui seraient utilisées dans les variétés-populations ou les populations, cela ne résoudra en rien la question de la commercialisation des semences qui demeure liée aux critères DHS. La barrière des autorisations de mise sur le marché et des critères DHS et VAT demeure.

2°) La difficile précipitation des variétés dans le domaine public

699. La protection par un DPI étant une procédure complexe et inadaptée aux innovations des utilisateurs, l'idée de mettre les variétés dans le domaine public à la disposition de tous a été avancée[1311]. Cette démarche s'inscrit dans la logique du « bien-être social » de E. VON HIPPEL et de J. HENKLE[1312]. Elle vise à empêcher tout tiers de déposer un certificat d'obtention végétale sur la variété, mais « divulguer » une variété végétale pour

---

[1310] En ce sens aussi, E. VON HIPPEL, *Democratizing Innovation*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 2005, p. 81.
[1311] Entretiens personnels avec des chercheurs de l'INRA.
[1312] E. VON HIPPEL et J. HENKLE, "Welfare Implications of User Innovation", *Journal of Technology Transfer*, 2005, 30, n° 1/2. cité par E. VON HIPPEL, *Democratizing Innovation*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 2005, p. 11.

la disqualifier en tant que « variété nouvelle »[1313] se révèle très compliqué et coûteux. En effet, les voies classiques de divulgation d'une innovation sont obstruées. Commençons par étudier le cas de la publication (a), avant d'envisager celui de la commercialisation (b).

a) La publication de la description de la variété végétale

700. La publication de la description d'une innovation est une solution simple et peu coûteuse, et de ce fait bien adaptée aux utilisateurs-innovateurs. C'est une stratégie utilisée notamment dans le domaine des brevets. Un exemple largement étudié est celui du Projet pour le Génome Humain géré par un consortium dont l'objectif était d'identifier des variations de séquences d'ADN dans un seul nucléotide connu sous le nom de SNP (Single nucleotide polymorphisms) et de publier ces informations pour qu'elles figurent dans le domaine public[1314]. Un autre exemple type est celui de la pratique de longue date d'IBM de faire des publications « défensives ». En effet, IBM publie un « Technical Disclosure Bulletin » qui vise à empêcher le dépôt de demandes de brevets d'inventions par d'autres entreprises lorsqu'elle choisit de ne pas breveter elle-même ses inventions, pour des raisons financières ou stratégiques[1315].

701. Une stratégie de publication défensive pouvait être adoptée dans le domaine des variétés végétales[1316], mais au cours des années, cette possibilité a été supprimée. Dans la Convention UPOV de 1961 (dans sa version modifiée de 1972) et dans le Convention UPOV de 1978, l'article 6 prévoyait qu'une variété était notoirement connue, notamment si elle avait fait l'objet d'une « description précise dans une publication »[1317]. Mais la Convention UPOV de 1991 a sensiblement modifié sa définition de « variété notoirement connue » et depuis, la

---

[1313] Pour l'étude français la plus complète sur les actes détruisant la nouveauté d'une variété végétale, voir n°692 et s., J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, Dalloz, 2003.
Voir aussi, T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, Université de Versailles, 9 mars 2000, p. 163 et s.

[1314] Pour plus d'information à ce sujet, v. A. K. RAI et R. S. EISENBERG, "The Public and the Private in Biopharmaceutical Research", 1999, http://www.law.duke.edu/pd/papers/raieisen.pdf, p. 169.

[1315] R. P. MERGES, "A New Dynamism in the Public Domain", *The University of Chicago Law Review*, hiver 2004, 71, n° 1, p. 194. Depuis, cette stratégie de publication défensive est facilitée par la publication de la revue « Research Disclosure », et en ce qui concerne IBM et certaines autres grosses entreprises, ces publications ont désormais lieu par le biais d'un site internet : http://www.IP.com/affiliates.jsp.

[1316] Il est possible de publier la description d'une variété dans certains pays, comme en Allemagne, pour qu'elle soit considérée « notoirement connue ». C. FEBVRE, Les conditions de la protection communautaire des obtentions végétales, Université Montpellier 1, 4 septembre 1997, p. 137.

[1317] *Ibid*. p. 134.

« description précise dans une publication » n'est plus un acte qui détruit la nouveauté. Il en est de même pour le règlement 2100/94 relatif au DOV communautaire[1318].

702. En droit français, il est douteux qu'une publication suffise à détruire la nouveauté. La version actuelle de l'article 623-5 du Code de propriété intellectuelle a été adoptée alors que la France était signataire de la Convention de 1978. L'article prévoit que « n'est pas réputée nouvelle l'obtention qui, en France ou à l'étranger, et antérieurement à la date du dépôt de la demande, a reçu une publicité suffisante pour être exploitée, ou qui se trouve décrite dans une demande de certificat ou dans un certificat français non encore publié ou dans une demande déposée à l'étranger […] »[1319]. La notion de « publicité suffisante » n'est pas définie, et plusieurs auteurs estiment qu'elle ne se réfère pas à la notion de publication d'une description[1320]. En outre, un projet de loi relatif aux obtentions végétales supprime toute référence à la notion de « publicité »[1321]. Il nous semble impossible de certifier que la publication d'une description exclurait la nouveauté d'une variété végétale française. Il est néanmoins certain qu'elle ne permettrait pas la destruction de la nouveauté d'une variété végétale communautaire, cas de figure aujourd'hui majoritaire.

703. Le choix d'exclure la publication comme moyen de divulgation est avant tout un choix politique. Si un Etat veut élaborer une politique permettant de mettre des variétés, DHS ou non, dans le domaine public, il le peut, des exemples existent. Ainsi, les Etats-Unis ont un système de « Public release of plant germplasm » (« l'inscription publique de matériel génétique »). Le « US National Plant Germplasm System » (NPGS) qui maintient une collection de matériel génétique aussi bien du domaine public que protégé[1322]. Lorsqu'une personne fait don d'échantillons au NPGS, elle peut préciser si le matériel doit être immédiatement disponible au public, après cinq ans (pour le matériel enregistré dans le « Journal of Plant Registrations » (JPR)[1323] et originaire des Etats-Unis) ou après 20 ans (pour

---

[1318] Il n'est pas indiqué à l'art. 7.2 du règlement 2100/94 que la publication de la description est un élément à prendre en compte pour déterminer si une variété est notoirement connue. On peut donc considérer qu'une publication ne permet pas de détruire la « nouveauté ».

[1319] L'article précise aussi que : « N'est pas davantage de nature à détruire la nouveauté de la variété la divulgation qui constitue un abus caractérisé à l'égard de l'obtenteur ».

[1320] En ce sens, N. BUSTIN, "Principes généraux du droit et casuistique technique", in *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, M.-A. HERMITTE, Litec, 1985, p. 40. Voir aussi, T. BOUVET, La protection juridique de l'innovation végétale, Université de Versailles, 9 mars 2000, p. 150. « une simple publication à propos d'une variété ne suffirait pas à faire tomber une variété dans le domaine public ».

[1321] Projet de loi adopté par le Sénat, relatif aux obtentions végétales et modifiant le code de la propriété intellectuelle et le code rural, Assemblée nationale, n°2841, 2 février 2006, 15 p.

[1322] Toutes les informations concernant ce système ont été obtenues grâce à J. C. DAWSON que nous remercions tout particulièrement pour ses recherches.

[1323] Ce journal est géré par le Crop Science American Society, plus connu sous le nom de « Crop Science ».

le matériel protégé par un certificat d'obtention végétale ou un brevet[1324]. Aux Etats-Unis, faire un dépôt de matériel génétique qui sera librement accessible aux autres scientifiques et au public met ce matériel dans le domaine public[1325]. Il est toutefois conseillé de faire une publication de la description de ce matériel dans une revue professionnelle afin de s'assurer que le dépôt de matériel génétique sera reconnu comme « l'état de l'art antérieur » par l'USPTO (Office américain des brevet et marques) et le PVPO (Office américain pour les obtentions végétales)[1326]. A l'inverse toute publication au « Journal of Plant Registrations » (JPR) doit être accompagnée du dépôt d'un échantillon de semences au NPGS. Tout article soumis est traité comme une publication scientifique et doit être évalué par des pairs spécialistes de l'espèce qui siègent au comité éditorial de cette espèce. Seul le matériel génétique disponible pour la recherche et la sélection est considéré pour cet enregistrement dans le JPR. L'utilité de cet enregistrement est de fournir à la communauté scientifique les informations sur le matériel génétique nouveau[1327].

Le mécanisme du NPGS destiné à protéger le matériel génétique d'une appropriation privative pour les mettre à la disposition du public est fort intéressant et constitue une alternative qui pourrait être développée en France et en Europe pour faciliter le travail de tous ceux qui ne souhaitent ni devoir protéger leurs variétés ni les voir pillées. L'avantage de ce système est aussi l'absence de coût pour le déposant et l'auteur de l'article.

704. En l'absence, d'un tel système aujourd'hui, il nous faut envisager la divulgation par la commercialisation.

b) L'offre à la vente ou la commercialisation de la variété végétale

705. Deux séries d'actes peuvent contribuer à la divulgation de la variété végétale : l'offre à la vente et la commercialisation. Il a été jugé qu'une variété est diffusée publiquement lorsque la divulgation porte sur une partie quelconque du végétal et non simplement sur le matériel de culture (fleurs coupées, fruits ou cellules)[1328]. Mais rappelons

---

[1324] Les donateurs peuvent demander au NPGS de ne pas distribuer du matériel même si celui-ci n'est pas protégé par un COV ou un brevet, pendant une période de 20 ans. Alors, le donateur a la charge du maintien de la variété jusqu'à ce qu'elle soit librement accessible au travers de NPGS.

[1325] Toute personne peut remplir un formulaire sur internet demandant un échantillon de semences d'une variété accessible chez NPGS. De nombreux agriculteurs « bio » ont procédé ainsi pour trouver des variétés adaptées ou obtenir des variétés à partir desquelles ils ont fait une sélection. Entretien personnel avec un agriculteur « bio » et chercheur de l'Université de Cornell,de l'Etat de New York, juin 2004 à Rome.

[1326] Communication personnelle J. DAWSON.

[1327] *Ibid*.

[1328] CA Paris, 7 octobre 1987, D. 1987, IR, p. 215 : l'obtenteur qui avait, avant de saisir le CPOV d'une demande de COV, introduit dans le commerce la variété nouvelle, a livré au public tout ce qui est protégeable, même s'il a

que pour offrir à la vente ou commercialiser des semences d'espèces réglementées en toute légalité, il faut préalablement obtenir une AMM. L'obligation d'inscription au Catalogue est, nous l'avons vu, un frein important. De plus, il est précisé dans le Code de propriété intellectuelle que « ne constitue en aucun cas une divulgation de nature à détruire la nouveauté de la variété […] *son inscription à un catalogue ou à un registre officiel* d'un Etat partie à la Convention [UPOV] » (art. L623-5 alinéa 2). Ainsi, même si un chercheur ou un agriculteur parvenait à inscrire une variété au Catalogue officiel pour la commercialiser sans demander de certificat d'obtention végétale, cette variété ne serait pas pour autant dans le domaine public. Notons que le nouveau projet de loi relative aux obtentions végétales[1329] viendra modifier cette disposition. Ce projet prévoit actuellement qu'il faudra que la variété ait été commercialisée pendant 12 mois dans l'Espace économique européen pour qu'elle ne soit plus considérée comme nouvelle et donc comme ne pouvant plus faire l'objet d'un COV[1330]. Cette proposition s'aligne sur le régime communautaire de DOV (article 10.1.a règlement 2100/94[1331]).

L'important problème résidant dans l'obtention d'une AMM demeure, car sans AMM la commercialisation des variétés d'espèces réglementées est interdite. Et sans cette commercialisation, il est impossible d'envisager de faire tomber la variété dans le domaine public[1332]. Il est donc impossible de précipiter une variété végétale dans le domaine public si

---

par ailleurs tenu confidentielles les informations relatives aux composants héréditaires de la variété. Arrêt confirmé par Cass.Com. 10 juillet 1989, PIBD, 1990, III, p. 347. V. aussi n°697, J.-C. GALLOUX, *Droit de la propriété industrielle*, Dalloz, 2003.
Il n'est pas exigé que la manière par laquelle la variété a été obtenue soit révélée pour faire échec à la nouveauté : en ce sens, Cass. com., 4 mars 1986, Revue de droit propriété industrielle, 1986, n°4, p. 107.

[1329]Projet de loi adopté par le Sénat, relatif aux obtentions végétales et modifiant le code de la propriété intellectuelle et le code rural, Assemblée Nationale, n°2841, 2 février 2006, 15 p.

[1330] Art. 6 du projet de loi : « *Art. L. 623-5*. – 1. Lorsque du matériel de reproduction ou de multiplication végétative ou un produit de récolte a été vendu ou remis à des tiers sous quelque forme que ce soit par l'obtenteur ou avec son consentement, aux fins de l'exploitation de la variété, depuis plus de douze mois sur le territoire français ou sur le territoire de l'Espace économique européen, la variété n'est pas réputée nouvelle ».
Ibid.

[1331] Règlement 2100/94/CE du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime communautaire des obtentions végétales, JOCE L 227/1, 01.09.1994.

[1332] L'une des conditions régissant l'octroi d'un COV communautaire est celle de la nouveauté. Si une variété n'est pas nouvelle, un COV ne peut lui être conféré. Une personne qui souhaite précipiter dans le domaine public une variété obtenue, aurait pour objectif de détruire le caractère de nouveauté de sa variété.
L'art. 10.1 du règlement 2100/94/CE définit la nouveauté comme suit : « une variété est considérée comme nouvelle si […] les constituants variétaux ou un matériel de récolte de la variété n'ont pas été vendus ou cédés d'une autre manière à des tiers par l'obtenteur ou avec son consentement […] aux fins de l'exploitation de la variété :

a) sur le territoire de la Communauté, depuis plus d'un an à compter de la date [du dépôt de la demande de COV dûment complétée] ;

b) en dehors du territoire de la Communauté, depuis plus de quatre ans ou, dans le cas des arbres ou des vignes, depuis plus de six ans à compter de la date en question ».

Dans le Marché commun, pour que cette caractéristique de nouveauté tombe, la variété doit être commercialisée depuis plus d'un an. Or, durant cette année, une personne malintentionnée pourrait déposer cette variété non

l'on ne parvient pas à l'inscrire au Catalogue officiel. Cela vaut pour toutes les variétés non DHS.

706. Il existe un autre moyen qui ne sera probablement pas mis en œuvre car seuls des obtenteurs fortunés et philanthropes pourraient en assumer le coût. La stratégie serait de faire les démarches nécessaires pour protéger leur obtention par un certificat d'obtention végétale, puis, dans un deuxième temps de la « précipiter dans le domaine public ». Sous le régime du droit d'obtention végétale communautaire, ils renonceraient à la protection communautaire avant l'expiration de celle-ci. L'article 19.3 du règlement 2100/94 prévoit ce cas de figure et exige simplement que le titulaire renonce par une déclaration écrite adressée à l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV). L'extinction prend « effet le lendemain du jour où la déclaration parvient à l'Office ». En ce qui concerne le choix de l'obtenteur français de précipiter dans le domaine public sa variété protégée par un certificat d'obtention végétale, l'article 19.3 du règlement 2100/94 n'a pas d'équivalent en droit français. Seul l'article L. 623-19 du CPI prévoit que si le titulaire ne satisfait pas aux conditions requises, « le ministre de l'agriculture peut, après avis du comité de la protection des obtentions végétales, en prononcer la déchéance ». Il est cependant envisageable, même en l'absence de procédure particulière, qu'un obtenteur demande l'échéance anticipée de son COV, d'autant plus que le maintien du COV requiert le paiement d'une redevance annuelle qui constitue une charge inutile lorsque la variété ne présente plus d'intérêt économique. Cette stratégie se rapproche des stratégies d' « OpenSource » ou « Creative commons » comme nous allons le voir.

3°) L'idée de « variétés libres »

707. Dans le cadre de l'innovation par des utilisateurs, nous ne pouvons ignorer le courant de réflexion autour de la notion de « semence libre »[1333]. Certes, il est embryonnaire

---

protégée en vue d'obtenir un COV alors même qu'il ne l'aurait pas créée. De plus, en ce qui concerne les variétés d'espèces réglementées, il faut un certain temps pour inscrire une variété au Catalogue afin qu'elle puisse être légalement commercialisée. Les risques que la variété soit déposée entre temps par un concurrent sont donc importants.

[1333] En ce sens, par exemple, R. VERZOLA, "Software and seed *:* Lessons in community sharing", *Seedling*, www.grain.org, octobre 2005, pp. 13-17. M. E. I. KIPP, "Software and seed *:* Open source methods", *First Monday*, septembre 2005, http://www.firstmonday.org/issues/issue10_9/kipp/index.html.
En France, le Réseau Semences Paysannes et la Fondation Sciences Citoyennes et l'Association pour la Promotion et la Recherche en Informatique Libre (APRIL) cherchent à développer l'idée de « semences libres ». FONDATION SCIENCES CITOYENNES, et al., *Savoirs libres et production de biens communs en réseau*, http://sciencescitoyennes.org/article.php3?id_article=1455, janvier 2006.

aujourd'hui[1334], mais il pourrait acquérir suffisamment d'importance pour infléchir l'innovation agricole. Quelques précisions de vocabulaire s'imposent. Les quelques articles à ce sujet évoquent l'idée de « semence libre » et s'inscrivent le plus souvent dans un contexte tel que celui des Etats-Unis où il n'y a pas de procédure d'AMM. Or, en raison du régime d'AMM en Europe, nous choisirons le terme de « variété libre », car c'est à ce niveau que se trouve le blocage et qu'il y a une volonté de rendre l'accès libre. Aussi, il ne faut pas confondre l'expression « semence libre » ou « variété libre » avec le terme introduit dans la première partie, « semences libres de droits » qui qualifie une forme d'autoproduction : celle de semences produites ou reproduites à partir d'une variété du domaine public. La « variété libre » est celle qui dénote le cas - encore hypothétique - élaboré sur le modèle des « logiciels libres », qui offre un accès libre à la chose.

708. Richard STALLMAN[1335], avec d'autres, est à l'origine de l'idée de « logiciel libre ». Ils ont rédigé la « GNU General Public License » (GPL) qui est devenue la base des logiciels libres[1336]. Cette licence confère la liberté de modifier, de copier et de distribuer le logiciel. Sans pour autant précipiter l'œuvre dans le domaine public l'idée, reprise par le finlandais Linus THORVALDS, a permis de développer le système de gestion (« operating system ») Linux rival de celui de Microsoft. Linux traduit une nouvelle stratégie : celle de l'Open source[1337]. Il s'agit pour l'auteur du logiciel, qui dispose d'un droit exclusif, d'établir une règle du jeu consistant à conférer à tout utilisateur une licence non exclusive, tacite, dès lors que certaines conditions sont respectées. Par exemple, l'une des conditions de la licence est que toute personne qui utilise et modifie le code doit elle-même laisser l'accès au code libre y compris pour le code qu'elle génère elle-même. Elle doit même accepter que cette forme de licence s'applique à ses développements. Si la personne n'accepte pas, elle n'est pas autorisée à utiliser le code source.

709. Cette stratégie se veut plus efficace que celle qui consiste à précipiter les innovations dans le domaine public. C'est que le domaine public reste un concept flou sans

---

[1334] M. Kipp relate l'exemple de MASIPAG au Philippes qui a débuté en 1986 M. E. I. KIPP, "Software and seed : Open source methods", *First Monday*, septembre 2005, http://www.firstmonday.org/issues/issue10_9/kipp/index.html.

[1335] Programmeur à l'Université américaine MIT.

[1336] Selon le Professeur américain Samuelson, l'open source ne fait pas partie du domaine public ; P. SAMUELSON, "Mapping the Digital Public Domai : Threats and Opportunities", *Law and Contemporary Problems*, Winter/Spring 2003, 66, p. 167.

[1337] R. STALLMAN, "The GNU Operating System and the Free Software Movement", *in* C. DIBONA, S. OCKMAN et M. STONE (éd). *Open Source : Voices from the Open Source Revolution,* Etats-Unis, 1999 O'Reilly.

véritable défenseur[1338]. A l'inverse, avec l'OpenSource il y a toujours un propriétaire qui peut agir pour protéger les intérêts de son œuvre, et fixer les conditions d'utilisation et d'accès au fruit de son travail. Surtout la chaîne de l'innovation ne peut pas être arrêtée par une appropriation exclusive sous la forme d'un produit dérivé. Cette stratégie a convaincu même des entreprises telles qu'IBM[1339].

710. La transposition de ce concept dans le contexte des variétés végétales serait assez simple. Pour créer des variétés du type « OpenSource » il faudrait qu'elles soient d'abord protégées par un COV. L'obtenteur serait alors détenteur de l'exclusivité des droits exactement comme l'est un auteur de son livre. Il serait alors en position de mettre en place des licences d'utilisation de cette variété. A lui de déterminer le contenu de ces licences. Il pourrait rédiger des clauses à l'instar de celles utilisées pour Linux, autorisant l'utilisation libre et gratuite de la variété, ainsi que le droit de reproduire librement la variété, s'il s'agit d'une espèce réglementée et que la variété est inscrite au Catalogue, l'obtenteur pourrait même inclure une clause autorisant la liberté de commercialiser les semences de cette variété.

711. En revanche, la traduction dans la pratique de « licences libres » serait complexe dans le domaine des semences en raison de trois différences importantes avec les logiciels. Premièrement, si les licences libres se sont autant développées pour les logiciels et les œuvres artistiques, c'est parce que tout auteur détient un droit d'auteur sur son œuvre du seul fait de sa création. Or, l'obtention d'un certificat d'obtention végétale ou d'un brevet requiert l'attribution d'un droit exclusif qui implique des coûts conséquents et dissuasifs. Deuxièmement, le droit d'auteur est attribué à toute œuvre originale, tandis que pour obtenir un COV ou un brevet, il faut satisfaire les conditions techniques et juridiques imposées. Une licence « libre » ne serait donc envisageable que pour des variétés DHS ou des brevets pour des évènements de transformation, ce qui ferme la porte de la licence libre à toutes les variétés non DHS. Troisièmement, la filière semence connaît un régime d'AMM que ne connaissent ni les œuvres artistiques, ni les logiciels, ce qui ne ferait qu'accroître les difficultés financières et les problèmes pour la commercialisation de ces « variétés libres », surtout quand elles ne répondraient pas aux critères VAT.

En raison de ces trois différences, l'intérêt pour une personne d'octroyer des licences libres en matière de semences s'avère bien moindre que dans les domaines précurseurs tels

[1338] On peut noter, toutefois, que dans le domaine du droit d'auteur, la Société des auteurs et des compositeurs dramatiques peut être amenée à défendre le droit moral d'un auteur sur son œuvre même lorsque celle-ci est tombée dans le domaine public.

[1339] R. P. MERGES, "A New Dynamism in the Public Domain", *The University of Chicago Law Review*, hiver 2004, 71, n° 1, p. 192.

que celui des logiciels. Le créateur est ici face à des frais incompressibles, alors que dans le monde de l'informatique, le coût principal est celui du travail que le programmeur peut choisir d'assumer sur son temps libre, comme c'est souvent le cas. De plus, étant donné que les COV ne sont octroyés que pour des variétés DHS, une licence « libre » n'est envisageable que pour les variétés DHS, ce qui ferme la porte de la licence libre à toutes les autres variétés. Cela pose un problème considérable, car les protagonistes de la semence libre cherchent au contraire à ne pas se limiter aux seules variétés DHS.

712. Néanmoins, le nombre croissant d'utilisateurs de logiciels libres, l'apparition d'œuvres artistiques sous la licence « Creative commons »[1340] dont la reproduction peut être libre, et le fait que ces développements s'étendent progressivement à d'autres secteurs, laissent penser qu'une évolution est amorcée, probablement pour le long terme, et s'opérera dans le milieu des semences[1341]. L'évolution sera vraisemblablement longue car, à la différence du secteur des logiciels, le secteur des semences est un marché fortement réglementé et régulé dans de très nombreux pays [1342]. Les logiciels ne subissent pas les contraintes des AMM, des règles de production, de contrôle et de certification obligatoires ainsi que des règles de commercialisation. Le seul et véritable point commun entre le secteur des semences et celui des logiciels est la présence de multinationales en situation de quasi-monopoles sur certains marchés particuliers (par ex. *Monsanto* pour le maïs OGM) et la présence de petits acteurs dépourvus de moyens mais convaincus de l'utilité et de l'intérêt de leur démarche.

[1340] Le mouvement des Creative commons a été initié par Lawrence LESSIG à la Faculté de droit de Stanford. Son objectif est semblable à celui de l'Open source. La licence CC (Creative Commons) offre aux artistes, auteurs et musiciens des licences prédéfinies qui, selon le vouloir de l'auteur, donnent aux tiers un accès plus ou moins libre permettant l'utilisation de l'œuvre. L'auteur ne précipite pas son œuvre dans le domaine public, puisqu'il ne renonce pas à son droit de propriété. Il conserve la propriété de l'œuvre tout en modulant les droits qui en découlent. Par exemple, il pourra permettre aux tiers de librement reproduire un livre. Voir, pour de plus amples informations : http://creativecommons.org ou lire le livre de L. LESSIG, *Free culture : How big media uses technology and the law to lock down culture and control creativity*, New York, The Penguin Press, 2004.

[1341] Notons qu'une initiative intéressante pour le secteur agricole existe aux Etats-Unis. Richard Jefferson, directeur de CAMBIA (http://www.cambia.org) et sa filiale BiOS (Biological Innovation for Open Society) (http://www.bios.net/daisy/bios/15) cherche à promouvoir avec d'autres organisations telles que PIPRA (Public Intellectual Property Resource for Agriculture) (http://www.pipra.org) le libre accès aux innovations biologiques visant l'amélioration agricole, notamment en ce qui concerne les espèces les plus cultivées. C. N. STEWART JR., "Open-Source Agriculture", *Checkbiotech*, http://www.checkbiotech.org/Society&Economics/Ethics/documents, 5 décembre 2005.

[1342] L'article de M. KIPP est basé sur un point de vue américain qui connaît un système allégé par rapport à la France et l'Europe et de nombreux pays en développement. On ne peut donc pas généraliser son constat que le concept des obtentions végétales et celui des droits de propriété intellectuelle sont similaires, pour la simple raison qu'ils ne s'inscrivent pas du tout dans le même contexte. M. E. I. KIPP, "Software and seed : Open source methods", *First Monday*, septembre 2005, http://www.firstmonday.org/issues/issue10_9/kipp/index.html, p. 6.

Section 2. Les freins à la liberté du commerce

713. Si l'on admet que l'industrie semencière telle qu'elle est structurée aujourd'hui ne peut satisfaire la diversité des besoins existants en matière de semences, notamment les besoins de niches, et que tout choix des semences ne doit être déterminé ni par l'industrie ni par le pouvoir réglementaire, mais par les utilisateurs, alors on doit s'interroger sur la très forte évolution du marché qu'a engendré la réglementation. Quoique le nombre de variétés au Catalogue soit important, le choix pour un agriculteur, pour le tournesol par exemple, se résume aux seuls hybrides. Il lui est donc impossible de ressemer sa semence. Un agriculteur qui préfère avant tout être autonome et/ou adapter sa variété à son exploitation, estimera que le marché ne lui offre aucun choix en ce sens[1343].

714. Cette défaillance du marché administré pourrait être en partie résolue et aidée par la fourniture de semences au travers des modèles économiques parallèles quine parviennent pas de choix alternatifs du fait des freins réglementaires à la liberté du commerce. Les conséquences de ces freins sont d'autant plus marquées quand il s'agit de la fourniture de semences à des marchés de niche. En raison de leur petite taille et/ou de leur peu d'intérêt commercial, ou encore des difficultés logistiques qu'imposent ces marchés, la démesure des contraintes du marché administré constituent des freins souvent insurmontables (§1). Or, des solutions alternatives existent pour atténuer ces conséquences (§2).

§1. Les marchés de niche face à l'excès de contraintes

715. Il est reconnu, même par les acteurs institutionnels de la filière semence, que les marchés de niche ont une importance capitale pour la filière semence et le secteur agro-alimentaire dans son ensemble[1344]. Les règlements techniques s'adaptent pour prendre en compte certains des nouveaux besoins du marché mais les besoins considérés sont le plus souvent « horizontaux ». Ne sont en effet généralement envisagées que les caractéristiques de variétés pouvant être utilisées sur une zone assez vaste. Ce fut le cas par exemple pour les variétés de colza adaptées à la production d'huile et de tourteaux pour l'alimentation humaine

[1343] En l'absence d'AMM aux Etats-Unis, les agriculteurs peuvent librement trouver des alternatives aux variétés hybrides. Même si leur nombre est marginal par rapport aux utilisateurs de variétés hybrides, ils peuvent au moins potentiellement répondre à leur besoin.

[1344] L'ancien Secrétaire général du CTPS M. Marrou dit qu'« il est plus qu'hier nécessaire de caractériser les produits agricoles pour pouvoir offrir des matières premières adaptées à chaque utilisation potentielle, répondre à la demande ou créer de nouveaux marchés. Il faut disposer d'un large choix variétal ». J. MARROU, *Le CTPS aujourd'hui et demain*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, p. 4.

et animale ou pour les variétés de colza très productives pour la fabrication de biocarburants qui, au départ, avaient été des marchés de niche qui sont désormais développés.

A l'inverse, les besoins « verticaux » sont peu ou pas pris en compte. C'est que les variétés sont alors adaptées aux conditions locales ou à une pratique agricole particulière et n'auront vraisemblablement pas une utilisation géographique très large comme c'est le cas pour les variétés commerciales. Des barrières réglementaires entravent les activités économiques des agriculteurs, alors même qu'elles ne créent pas de risque.

716. Les marchés de niche répondent à des logiques bien distinctes des marchés de masse. Selon nous, la notion de marché de niche est très large et à double facette. D'une part, elle inclut les marchés concernant les produits vendus en petites quantités mais à haute valeur ajoutée comme les variétés pour la semoulerie développées par *Limagrain*[1345]. De l'autre, elle inclut les marchés de produits dont la rentabilité soulève des problèmes pour deux raisons. La première raison est que la demande est peu importante et ne permet pas de rentabiliser le coût de la commercialisation du produit « variétés bio ». La commercialisation des semences se fait à perte ou pas du tout puisque la demande n'est pas suffisante pour rentabiliser le coût de la mise sur le marché (AMM, CVO GNIS, *etc.*) et d'innovation, le cas échéant. La deuxième raison possible est, alors qu'une demande existe bien, qu'aucun producteur ou distributeur n'entend satisfaire cette demande car cela irait à l'encontre de son intérêt (« variétés libres »). Ainsi, aucun semencier n'aurait intérêt à commercialiser des variétés de tournesol librement reproductibles alors que le marché est verrouillé autour des variétés hybrides. Ces deux raisons conduisent à ce que S. LEMARIE qualifie de « tragédie des petits lots »[1346].

717. La tragédie des petits lots de semences se rapproche de celle mieux connue qui affecte les « maladies rares » ou les « maladies négligées », telles que la maladie des os de verre et de l'homme de pierre qui n'affectent que très peu de personnes[1347]. Cette tragédie des petits lots se rapproche aussi de la problématique rencontrée pour les maladies qui touchent de vastes populations non solvables dans les pays en développement. Bien que des médicaments existent, aucune entreprise ne les produit : on parle de « médicaments orphelins ». La non rentabilité de ces lots dissuade toute personne – non philanthrope – de les commercialiser. Ceci dit, des politiques de soutien ou d'incitations sont envisageables à l'instar de celle menée

[1345] J.-C. GOUACHE, "Variétés à usages industriels réservés et production en filières : facteurs clés en matière de protection de la propriété intellectuelle", *Compte Rendu de l'Académie d'Agriculture de France*, 13 février 2002.
[1346] Stéphane LEMARIE est économiste chercheur à l'INRA : S. LEMARIÉ, "Economie du secteur semencier au niveau international", *Courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, p. 69.
[1347] On qualifie une maladie de « rare » si elle n'affecte qu'une personne sur 2000.

par l'Organisation Mondiale de la Santé qui finance la production de médicaments orphelins. Dans l'Union européenne, le règlement 141/2000[1348] se consacre à la question des AMM pour les médicaments orphelins. Il est notamment prévu un principe de « non-recouvrement, total ou partiel, des redevances dues en application des règles communautaires » (coût de la demande de l'AMM et redevances annuelles pour son maintien).

Pour éviter de perpétuer cette situation, une prise en compte de la spécificité des marchés de niche est souhaitable. Pour y parvenir il faut comprendre leurs caractéristiques (A) et en quoi la réglementation en vigueur constitue une entrave disproportionnée en ce qui les concerne (B).

A. La caractérisation des marchés de niche

718. Les caractéristiques des marchés de niche sont aussi diverses qu'il y a de niches. Dans le secteur des semences, ils présentent un intérêt économique (1°) et contribuent à enrichir la diversité biologique commercialisée (2°).

1°) L'intérêt économique des marchés de niche : « un choix infini produit une demande d'une diversité illimitée »

719. Le livre de Chris ANDERSON intitulé « The Long Tail »[1349] propose une conception nouvelle de l'économie centrée sur l'importance économique des marchés de niches : « un choix infini produit une demande illimitée ». C'est la théorie de la longue traîne (« the Long Tail »). Le PDG de Yahoo, T. SEMEL, considère que c'est le premier livre qui explique exactement comment la capacité d'atteindre des marchés de niche crée de très grandes opportunités[1350].

C. ANDERSON prend plusieurs exemples, dont celui de la vente de la musique. Il explique que le marché du disque fonctionnait dans une logique de « hits », basée sur l'exploitation des meilleures ventes. Les ventes se concentraient autour des succès, d'où l'équation économique souvent enseignée : 20% des produits produisent 80% des revenus. Le cas des semences est aujourd'hui comparable, où les variétés à succès dominent de manière écrasante le marché, et font l'objet des campagnes publicitaires les plus importantes et des démarchages les plus nombreux.

[1348] JOCE n° L 18, 22 janvier 2000, art. 7.
[1349] C. ANDERSON, The Long Tai : How Endless Choice is Creating Unlimited Demand, Random House, 2006.
[1350] « The Long Tail is the first book to explain exactly how the ability to reach niche markets creates big opportunities », Terre Semel, CEO Yahoo, première page : *Ibid.*

Or, le marché du disque, limité aux ventes dans des magasins physiques eux-mêmes limités en surface, est aujourd'hui concurrencé par un espace de vente infiniment plus grand : l'Internet. Sans rentrer dans le débat des reproductions illicites et des échanges illicites de musique, tout à fait répréhensibles, concentrons l'analyse, comme le fait C. ANDERSON, sur les sites Internet qui ont compris que la vente licite de musique s'ouvrait sur un marché infiniment plus riche et rentable que tout marché connu jusqu'alors par l'industrie du disque, parce que ce nouveau marché plaît aux consommateurs[1351].

Le point de départ de son étude fut la découverte du pourcentage que représentaient les dix mille titres vendus au moins une fois par trimestre sur le site de vente licite de « Digital jukebox ». Cette part inattendue de 98%[1352] s'explique aujourd'hui par la diversité des niches musicales existantes, rendues accessibles par la chute du coût d'accès à ces marchés via Internet. C. ANDERSON réalisa que, pour la première fois, il regardait la vraie forme de la demande en matière de produits culturels[1353], c'est-à-dire lorsque les produits ne sont pas filtrés par les paramètres de rareté[1354]. Une sélection illimitée révèle la vérité des désirs des consommateurs et comment ils veulent les satisfaire[1355].

720. Le parallèle avec les semences peut sembler aléatoire puisque c'est la dématérialisation de la musique vendue en ligne qui réduit les coûts de commercialisation, alors que la semence ne pourra jamais être dématérialisée et que le coût de sa reproduction et de sa commercialisation (stockage, transport, *etc.*) demeure incompressible.

Toutefois, la comparaison reste pertinente à trois égards. Tout d'abord, qu'il s'agisse de musique ou de semences, après des décennies de choix centrés autour de succès commerciaux construits autour d'un goût standardisé, stable et peu différencié, les consommateurs et utilisateurs font des recherches et puisent dans la diversité des marchés de niche lorsqu'ils y ont accès. Ensuite, le coût de la commercialisation de la semence, parfois présenté comme incompressible, pourrait être minimisé en réduisant certains frais ou en rendant les AMM gratuites pour les variétés du domaine public, par exemple. De même la diversité a pour avantage de créer une nouvelle demande puisque le consommateur satisfait

---

[1351] « There is still demand for cultural buckets, but they are no longer the only market. The hits now compete with an infinite number of niche markets, of any size. And consumers are increasingly favoring the one with the most choice ». *Ibid* p. 5.
[1352] *Ibid* p. 7.
[1353] Le graphique des ventes est en forme de courbe qui tend vers l'infini, d'où le nom « the Long Tail ».
[1354] « I realized that, for the first time, I was looking at the true shape of demand in our culture, unfiltered by the economics of scarcity ». C. ANDERSON, *The Long Tai : How Endless Choice is Creating Unlimited Demand*, Random House, 2006, p. 9.
[1355] « Unlimited selection is revealing truths about what consumers want and how they want to get it ». *Ibid* p. 16.

par un produit plus conforme à son goût voudra poursuivre son exploration[1356]. Les exemples se multiplient dans le secteur des semences. Ainsi, le nombre croissant des membres du Réseau Semences Paysannes (RSP) est symptomatique. RSP a été créé en 2003 à l'initiative de plusieurs agriculteurs suite à une conférence qui avait réuni plus de 300 personnes autour du thème « semences paysannes », avec pour objectif d'aborder les divers thèmes concernant : la sélection de variétés à bas intrants, l'autoproduction de semences, la biodiversité dans les fermes, *etc.*[1357]. Aujourd'hui, RSP a plus de 39 organisations membres[1358] qui regroupent à leur tour plusieurs centaines d'acteurs qui œuvrent pour la sélection et la production de variétés reproductibles et adaptées à leurs besoins[1359]. Les membres sont des syndicats agricoles, des associations pour le développement du bio ou de jardiniers, des « artisans semenciers » et même un parc régional.

D'un tout autre ordre, le succès de l'association *Kokopelli* auprès des jardiniers amateurs montre que l'offre de variétés méconnues ou oubliées, même si elles ne sont pas d'origine française, et portent des noms qui n'ont aucun sens pour une population francophone, plaît et satisfait une recherche d'originalité, de goûts qui correspondent à des souvenirs d'enfance, ou à des envies personnelles. Cette offre incite les acheteurs à développer leurs jardins et leurs potagers, et favorise les échanges entre communautés d'utilisateurs amateurs.

721. Face à des tendances qui valorisent les marchés de niche, les plus importantes entreprises de l'industrie, dans un premier temps, s'y sont opposées avant de réaliser que ces marchés leur offraient des revenus inespérés. Les majors de l'industrie du disque ont tout d'abord perçu l'Internet comme une menace et, initialement, n'ont pas cru à la possibilité de vendre de la musique dématérialisée. Pourtant, aujourd'hui, la vente en ligne est un marché qu'ils ne cessent de développer.

Il en est de même pour la filière semence. Le GNIS conteste ardemment l'arrivée du Réseau Semences Paysannes[1360] et s'est porté partie civile dans le procès contre l'association

---

[1356] « The primary effect of The Long Tail is to shift our taste towards niches, but to the extent we're more satisfied by what we're finding, we may well consume more of it ». *Ibid* p. 138.

[1357] Colloque du 27 et 28 février 2003, Lycée d'Auzeville, Toulouse, organisée par la CNDSF et la Confédération Paysanne.

[1358] Voir liste des membres : http://www.semencespaysannes.org/qui_sommes-nous_205.php.

[1359] Aucun chiffre précis n'existe.

[1360] J. WOHRER, "Le problème réside dans les bases même de la définition des semences paysannes", *Terre-Net*, http://www.terre-net.fr/outils/fiches/FicheDetail.asp?id=20757, 27 mai 2005, J. WOHRER, ""Les semences paysannes" - Une fausse solution à un faux problème", GNIS, mai 2005, J. WOHRER, "Semences paysannes : les enjeux du débat", *Bulletin Semences*, septembre-octobre 2005, pp. 14-16.

Kokopelli pour vente illicite de semences de variétés non inscrites au Catalogue[1361]. Mais l'interprofession est encore au stade où elle craint que les marchés de niche remettent en cause l'organisation générale de la filière. Elle n'est pas prête à comprendre ou à entendre que la constante évolution des marchés appelle une remise en question.

Pour l'instant, le GNIS fait valoir en bas de chaque communiqué de presse que la filière semence est constituée de « 32 000 variétés »[1362] omettant de préciser deux points qui changent la substance même de l'information. D'une part, il s'agit de 32 000 variétés inscrites au Catalogue commun, ce qui ne correspond aucunement au nombre de variétés effectivement commercialisées en France, car il faut rappeler que ce n'est pas parce qu'une variété est inscrite qu'elle est effectivement commercialisée. D'autre part, ce n'est pas parce qu'il existe une quantité de variétés DHS et VAT au Catalogue que la diversité des besoins des divers marchés est satisfaite. Reprenons l'exemple de la voiture : ce n'est pas parce qu'on vous offre de choisir entre 32 000 couleurs, que votre besoin sera satisfait si vous cherchez une voiture à air comprimé[1363] plutôt qu'une voiture à essence ou au diesel[1364].

722. Force est de constater qu'un « produit ne répond pas à tout »[1365], et l'erreur économique est de penser le contraire. Cette erreur réduit le choix des consommateurs et favorise une forme d'industrie en position dominante collective. C'est le cas de ces grandes maisons de disques qui, par leur maîtrise des filières de distribution, contrôlaient la « mise sur le marché » de musiciens qui devaient se plier à ces réseaux s'ils voulaient « se lancer ». L'économie du disque était devenue une économie qui favorisait les détenteurs des filières de production et de distribution, et non ceux qui étaient à l'initiative de la création[1366]. Internet a bouleversé l'organisation de l'industrie et augmenté le choix accessible aux consommateurs

---

[1361] Mais il a été débouté de sa demande devant la Chambre criminelle de la Cour de cassation pour défaut du droit d'agir. Cass. crim., 8 janvier 2008, *D. Guillet contre GNIS et FNPSP*, n°183, n°H 07-80.534 F-D.

[1362] En ce sens, par exemple, K. CLAVEL, "Kokopelli, MEDAD, conservation de la biodiversité et catalogue… Où sont les vrais problèmes ?" http://www.gnis.fr/index/action/page/id/67/cat/2/ref/435, 7 février 2008.

[1363] Un moteur à air comprimé est un moteur qui tire sa puissance mécanique de la détente d'air comprimé préalablement stocké dans réservoir.

[1364] La technologie existe aujourd'hui, mais les constructeurs automobiles français par exemple tardent à la mettre en œuvre. Ce retard aurait été aggravé par le refus de constructeurs français d'accepter de se lancer dans l'aventure de la voiture à air comprimé alors que la technologie ne pose apparemment plus de problèmes techniques. L'ingénieur français Guy NEGRE (créateur de la société MDI) a fait alliance avec Tata Motors (un constructeur indien) pour construire la voiture OneCAT.

[1365] Ce jeu de mot « One product doesn't fit all », est fait à partir du dicton américain : « one size fits all », autrement dit, une taille pour tous C. ANDERSON, *The Long Tai : How Endless Choice is Creating Unlimited Demand*, Random House, 2006, p. 220.

[1366] L'arrivée d'internet et son mode très démocratique de distribution ont bouleversé non seulement les produits qui pouvaient devenir immatériels comme une chanson, mais aussi des produits physiques, comme la distribution de livres (ex. Amazon.com). Le choix disponible tend vers l'infini, et des recherches infructueuses de livres très spécifiques sur les semences auprès de librairies spécialisées n'ont pu être menées à bien que par ce seul biais.

dans des secteurs tels que les livres, le disque, et bien d'autres produits. Ce ne sont plus les entreprises les plus puissantes qui dictent le choix des consommateurs, mais eux qui choisissent selon leurs goûts. Dans le cas des semences, un choix plus grand de types de variétés et de structures génétiques (reproductibles, hybrides, *etc.*) contribuerait à l'objectif capital de la préservation dynamique de la diversité biologique.

2°) La contribution des marchés de niche à la préservation dynamique de l'agrobiodiversité

723. Les pratiques agricoles modernes ont favorisé les monocultures à grande échelle que la PAC a financièrement incitées[1367]. Elles ont eu un « triple effet de raréfaction » sur la biodiversité agricole évoquée plus haut[1368] : une érosion du nombre des espèces cultivées et une domination de « quelques cultures amenées à un niveau de productivité et de mécanisation rentable » [1369] ; une érosion du nombre de variétés cultivées par espèce[1370] ; une érosion des structures génétiques des variétés au profit de celles qui garantissent le mieux la stabilité et l'homogénéité, telles que les hybrides et les lignées pures.

724. Si les marchés de masse poussent à l'uniformisation, les marchés de niche contribueront par contre à diversifier l'offre de semence aux utilisateurs intéressés. Ils ne sont pas la solution unique qui mettra un terme à l'érosion de l'agrobiodiversité, mais les marchés de niche vont permettre d'y contribuer en diversifiant l'offre et en s'intéressant à des marchés oubliés et à des marchés locaux. Les logiques de chaque marché de niche sont différentes, et provoquent des approches variées : certaines visent les marchés haut de gamme et les restaurants étoilés ; d'autres des marchés très localisés. Cette diversité de démarches peut nourrir le projet plus vaste de conservation et contribuer à valoriser des espèces et variétés délaissées par le circuit long professionnel faute de valeur économique suffisante. En effet, la valorisation de ce patrimoine est l'une des clés de la conservation *in situ* et fait écho aux

---

[1367] I. DOUSSAN et J.-P. DUBOIS, "Introduction", in *Conservation de la biodiversité et PAC, des mesures agro-environnementales à la conditionnalité environnementale*, I. DOUSSAN et J.-P. DUBOIS, La documentation française, 2007, p. 8.

[1368] J. PERNES, 1984, *in* : J. Pernès, éd., *Gestion des ressources génétiques des plantes*, Paris ACCT, tome II, p. 295 in P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, BRG et Page PACA, 1987, p. 22.

[1369] *Ibid*.

[1370] J. PERNET explique que « malgré parfois la richesse trompeuse des catalogues variétaux, les variétés ne sont souvent que des doubles légèrement modifiés d'un idéotype unique bien ajusté aux contraintes technologiques et commerciales ». J. PERNES, 1984, *in* : J. Pernès, éd., *Gestion des ressources génétiques des plantes*, Paris ACCT, tome II, p. 295 *in Ibid* p. 22.

théories qui prônent une privatisation et une monétarisation de l'environnement afin de mieux la protéger[1371].

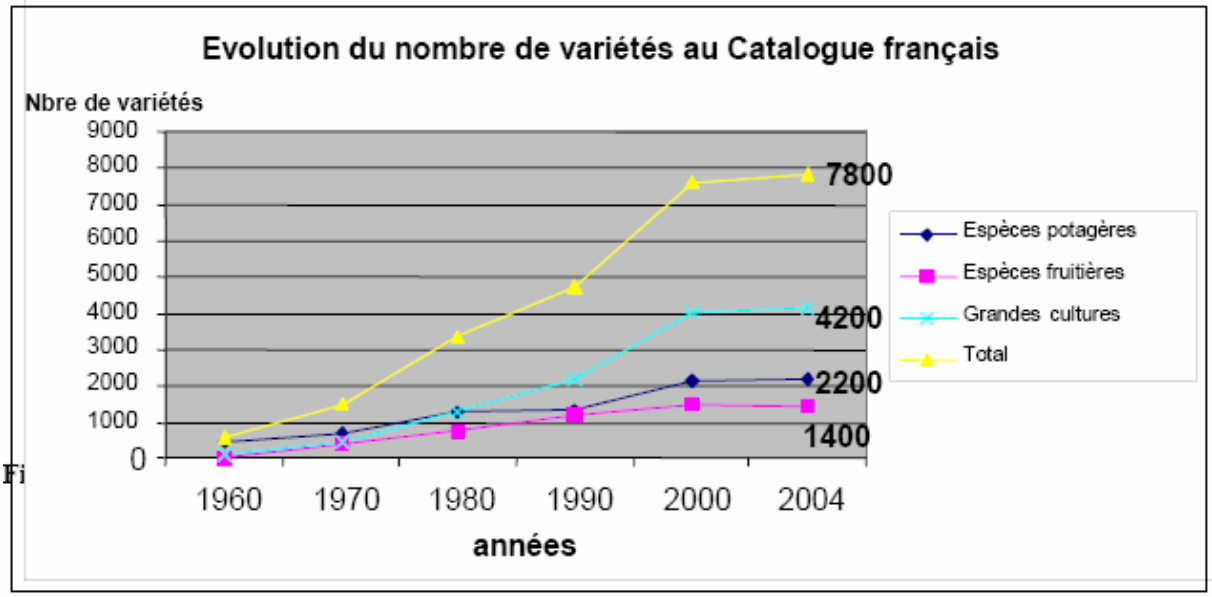
725. Il importerait d'encourager « toutes les initiatives »[1372], leur diversité est une garantie que la question de la conservation ne restera pas accaparée par une logique dominante unique. Personne ne peut dire aujourd'hui quelles seront les variétés qu'il faut conserver pour dans 10 ou 20 ans ou plus, et quel moyen est le plus fiable pour chaque cas de variété. Cependant, de nombreuses entraves réglementaires ne permettent pas de valoriser ce patrimoine et encourager ces initiatives. La première d'entres elle serait le Catalogue officiel qui n'est ouvert qu'aux variétés DHS et VAT, alors même que plusieurs rapports du GEVES visent à démontrer l'augmentation de la diversité génétique et végétale, notamment grâce au système de Catalogue[1373], les conclusions semblent parfois manquer d'impartialité. A titre d'illustration, un rapport conclut qu'il y a « une augmentation de la diversité commercialisable du Catalogue, avec […] augmentation du nombre de variétés inscrites : leur nombre a été multiplié par 13 en 40 ans (7800 en 2005) »[1374].

[1371] Voir, G. HARDIN, "The Tragedy of Commons", *Science*, 13 décembre 1968, 162, n° 3859. Sa théorie de la Tragédie des Communs aboutissait à estimer qu'il était préférable que les ressources naturelles soient privatisées, un propriétaire unique d'une ressource n'ayant pas à faire face à un conflit d'intérêts individuels divergents pour y accéder, il a un intérêt personnel à conserver l'usage de cette ressource et donc à ne pas l'épuiser.

[1372] P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, BRG et Page PACA, 1987, p. 131.

[1373] V. CADOT, et al., Estimation de la diversité des variétés inscrites au Catalogue français des espèces agricoles cultivées : Réflexions préalables à la mise en place d'indicateurs de la diversité génétique disponible, GEVES, septembre 2006, A. LUCIANI, Etude du progrès génétique chez différentes espèces de grande culture, GEVES, septembre 2004, G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens, GEVES, janvier 2003.

[1374] *Cf.* V. CADOT, et al., Estimation de la diversité des variétés inscrites au Catalogue français des espèces agricoles cultivées, *rapport précité*.
Pour une étude partielle des indicateurs de biodiversité et de l'importance de la réglementation dans leur élaboration et l'analyse des données, voir S. ANVAR, "Les indicateurs de biodiversité : de l'importance de la réglementation", *Le Courrier de l'environnement de l'INRA*, septembre 2007, n° 54.



Source : Rapport Geves[1375]

726. Ce rapport ne pondère pas l'augmentation du nombre de variétés par celle du nombre des espèces réglementées, bien qu'en 1960 il n'y ait eu que 20 espèces de grande culture d'inscrites et qu'en 2004, selon le rapport du GEVES, il y en avait 58, presque trois fois plus. Il semble logique que le nombre de variétés inscrites augmente avec le nombre d'espèces réglementées.

727. Ce n'est qu'un exemple parmi d'autres, toutefois il montre à quel point il est difficile de mesurer l'agrobiodiversité et combien le sens donné aux chiffres varie selon que parlent les entreprises du circuit long professionnel, qui voient dans le grand nombre de variétés DHS inscrites au Catalogue une preuve de diversité, ou un écologue pour qui l'agrobiodiversité se mesure par rapport à celle que l'on trouve dans un même champ. Le débat est très complexe et il ne s'agit pas de le trancher ici ; simplement de montrer que les marchés de niche ont un rôle à jouer dans la valorisation de l'agrobiodiversité et dans la diversification de l'offre aux utilisateurs qui pourraient eux aussi contribuer à une préservation de la biodiversité agricole si la pression réglementaire était moindre.

B. L'excès de contraintes et l'exemple l'agriculture biologique

728. A ce jour, aucune variété spécifiquement sélectionnée pour les besoins de l'agriculture biologique ou pour des parcours agricoles à bas intrants, n'a été inscrite au Catalogue officiel français . Certaines ont certes pu être inscrites en Allemagne par le biais

[1375] V. CADOT, et al., Estimation de la diversité des variétés inscrites au Catalogue français des espèces agricoles cultivées, *rapport précité.*, 2006, p. 43.

d'une liste spéciale pour les variétés biologiques[1376], et les agriculteurs biologiques français en utilisent certaines sur leurs exploitations. Ces variétés sont loin de recouvrir l'ensemble des besoins des agriculteurs biologiques et la situation est paradoxale puisqu'il existe en France des producteurs et des distributeurs de semences qui souhaitent proposer à la vente des semences saines qu'ils ont par ailleurs pu tester dans leurs champs.[1377].

729. La liste des freins qui les en empêchent, règles d'AMM, de production et de commercialisation, est longue et varie selon les espèces. Nous allons les étudier regroupés autour de deux thèmes : le poids des règles techniques et leur coût (2°). Pour ce faire, il faut d'abord expliquer les subtilités de la réglementation de l'agriculture biologique dans le secteur des semences (1°).

1°) Les semences et la réglementation relative à l'agriculture biologique

730. Il existe des dispositions spécifiques à la production et à l'utilisation de « semences biologiques ». Ce n'est pas pour autant que la spécificité des « variétés biologiques » est prise en compte pour l'inscription au Catalogue officiel. Pour cette raison, il est important de clairement faire la distinction entre « semence biologique » et « variété biologique » exposée en 2004 lors de la première conférence mondiale relative aux semences biologiques[1378]. Cette conférence a été co-organisée par IFOAM (International Federation of Organic Agriculture Movements), l'ISF (International Seed Federation) et la FAO. La définition des thèmes de discussion de cette conférence a fait l'objet d'un bras de fer entre l'IFOAM et l'ISF, arbitré par la FAO. L'ISF ne voulait absolument pas que la question de la sélection de variétés spécialement sélectionnées pour l'agriculture biologique de semences soit abordée, puisqu'elle elle défend les intérêts des plus importants obtenteurs et semenciers, et la logique du circuit long professionnel productiviste. En effet, ces acteurs économiques veulent pouvoir vendre sur le marché des semences biologiques des semences issues de leurs variétés conventionnelles, sélectionnées pour l'agriculture productiviste, afin de limiter leurs investissements sur le marché du « bio ». Pour y parvenir, l'ISF souhaitait que seule la production de semences biologiques soit abordée à cette conférence sans qu'aucune distinction entre les variétés et leur mode de sélection ne soit faite.

[1376] G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue, *rapport précité*, 2003, p. 40.
[1377] Des échantillons de semences circulent et sont testés par les agriculteurs eux-mêmes qui apprécient la variété selon leurs propres critères. Certaines variétés leur conviennent, d'autres non.
[1378] IFOAM, et al., First World Conference on Organic Seed : Challenges and opportunities for the organic agriculture and the seed industry, Rome, 5-7 July 2004.

731. L'opposition a inévitablement fait surface dès le premier jour de la conférence. L'IFOAM, par la voix de G. RUNDGREN, son président, a clarifié le débat en définissant les termes utilisés. Selon lui, il faut distinguer semences biologiques, sélection biologique et variété biologique.

- La *semence biologique* est une semence produite selon le cahier des charges de l'agriculture biologique, notamment sans intrants chimiques ;
- La *sélection biologique de semences* est la sélection de variétés biologiques selon des méthodes en accord avec le cahier des charges de l'agriculture biologique[1379] ;
- La *variété biologique* est une variété qui est adaptée aux besoins spécifiques de l'agriculture biologique.

Attachons-nous à la distinction entre la semence et la variété biologiques, car il existe une réglementation spécifique pour le premier cas, qui est revendiquée comme la réponse de la filière aux besoins du bio (a). Or, aucune variété biologique n'est inscrite au Catalogue français encore aujourd'hui (b).

a) Les semences produites de manière biologique, le règlement « AB »

732. En 1995, le cahier des charges de l'agriculture biologique (AB) a imposé aux producteurs « bio » l'obligation d'utiliser des semences « bio ». Jusqu'alors, un agriculteur pouvait utiliser des semences produites dans des conditions très intensives ou traitées, mais dès lors que sa propre production était faite de manière « bio », il obtenait la certification. La situation était donc paradoxale : l'agriculture biologique pouvait utiliser des semences issues de pratiques agricoles en complète contradiction avec ses principes.

A partir de cette date[1380], l'article 6.1.c) du règlement 2092/91/CE concernant le mode de production biologique des produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires[1381] exige que, pour la production de produits biologiques, « seuls sont utilisés des semences et du matériel de reproduction végétative qui ont été produits selon la

[1379] Ce qui est une méthode biologique n'est pas déterminé à ce jour, mais d'un avis généralement accepté, les biotechnologies n'en font pas partie, de même que les techniques de clonage.
[1380] Règlement 1935/95/CE du Conseil, du 22 juin 1995, modifiant le règlement 2092/91/CEE concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, JOCE L 186/1, 05.08.1995.
[1381] Règlement 2092/91/CEE du Conseil, du 24 juin 1991, concernant le mode de production biologique des produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, JOCE L 198/1, 22.07.1991.

méthode de production biologique visée » par le règlement[1382]. D'une part, la semence utilisée en agriculture biologique doit avoir été produite sans recours à des OGM, d'une part ; d'autre part, la semence utilisée pour une production biologique doit avoir été produite dans les mêmes conditions qu'une production « biologique », énumérées à l'annexe I du règlement et en n'utilisant que les intrants décrits à l'Annexe II : une semence est considérée biologique, si elle fait l'objet d'un seul cycle de production biologique.

733. C'est *a priori* une bonne chose, que d'accorder le qualificatif « biologique » à des semences produites conformément aux principes « biologiques » pendant une seule année, et c'est un raisonnement qui a tout son sens pour l'industrie semencière classique. Elle n'avait pas sélectionné de variétés spécifiques pour répondre aux besoins spécifiques de l'agriculture biologique, tel qu'un recours beaucoup moins important aux intrants. Elle a donc utilisé ses propres variétés déjà inscrites au Catalogue sur la base de critères adaptés à l'agriculture intensive et fait produire des semences de ces variétés, conformément au cahier des charges AB pendant une année pour les vendre en tant que « semences biologiques » à un prix nettement supérieur au prix des semences classiques, voire très souvent le double, ce qui n'est pas sans pénaliser lourdement le secteur « bio »[1383]. Considérant que ce sont les acteurs du circuit long professionnel qui maîtrisent également le marché des niches, il n'y a aucune incitation à sélectionner des variétés adaptées au « bio » ; par contre, les incitations à ne pas faire sont nombreuses (critères DHS et VAT).

734. Lors de l'adoption de ce règlement AB, le marché des produits alimentaires « bios » était de 0,4% du total du marché agro-alimentaire français en 1994 et de 0,5% en 1997[1384]. Le caractère de « niche » du marché des semences « bios » est souligné encore plus

---

[1382] Il exige notamment à l'art. 6.2. que « les semences et le matériel de reproduction végétative, la plante mère, dans le cas des semences, et la ou les plantes parentales, dans le cas du matériel de reproduction végétative, aient été produites :
- sans utilisation d'organismes génétiquement modifiés et/ou de tout produit dérivé desdits organismes et
- conformément au paragraphe 1, points a) et b), pendant au moins une génération ou, s'il s'agit de cultures pérennes, deux périodes de végétation ».

[1383] Les prix varient beaucoup selon le le distributeur, les contrats de multiplication de semences et les contrats d'achats.Pour le soja de la variété *Isidor* : la semence « bio » est d'environ 85 € HT la dose de 1250000, alors que la semence conventionnelle est à 46 € HT.
Le prix de la variété *Naudi* en « bio » est de 131,5 € HT la dose de 50 000 grains et de 87 € HT en conventionnelle.
Prenons l'exemple du blé tendre : A l'automne 2007, dans le Sud-Ouest, la variété de blé le *Renan* vendue en tant que semence « bio » par une coopérative spécialisée en bio affichait un prix de autour de 1,7€/kg, alors que des coopératives en conventionnelles affichaient des prix entre 0,7 et 0,9€/kg.
Ces prix sont toutefois très différents de ceux pratiqués dans la région Centre, selon des informations obtenues. Une coopérative bio de la région Centre vendrait la variété *Renan* en tant que semence « bio » pour 1,5€/kg pour 1000 kg achetés.

[1384] INSTITUT FRANÇAIS DE L'ENVIRONNEMENT, L'agriculture biologique : une production en forte hausse mais qui reste inférieure à la demande, IFEN, février 2000, p. 3.

par le fait que les besoins des utilisateurs varient en fonction de l'espèce, du type de production, de la région, ou des microrégions. Il faut une bien meilleure adaptation locale des variétés disponibles pour répondre à la diversité des demandes et des conditions de production locales, puisque ces agriculteurs n'ont pas recours à des intrants chimiques pour adapter le sol et les conditions agro-environnementales à la variété. En conséquence, l'industrie semencière s'est peu intéressée au marché des semences biologiques, qu'il s'agisse d'investir dans la sélection de nouvelles variétés adaptées ou de produire une quantité suffisante pour les besoins existants.

735. Le règlement 1935/95/CE avait prévu une période de transition pour remédier au manque de semences biologiques. Ceci, au lieu d'avoir des effets positifs, a eu des conséquences néfastes. Jusqu'au 31 décembre 2000 (article 6.3.a règlement 2092/91/CE), l'autorité compétente de chaque Etat membre pouvait autoriser l'emploi de semences non biologiques[1385]. Un cercle vicieux s'est ainsi instauré : il était facile de démontrer que les variétés biologiques n'existaient pas, et donc de demander une dérogation, ce qui n'a pas incité l'industrie semencière à s'engager dans la production de semences biologiques. La période transitoire a donc dû être prolongée jusqu'au 31 décembre 2003.

Pour rompre ce cercle vicieux, le règlement 1452/2003/CE prévoit la création de bases de données par les États membres pour que l'offre de semences biologiques et les adresses des distributeurs de semences biologiques soient mieux connues[1386]. La base française est ouverte depuis le 1er janvier 2004, en libre accès sur Internet[1387]. Néanmoins, de très nombreuses dérogations continuent d'être demandées[1388] conformément à l'article 22.2.b du nouveau

---

[1385] « Dans la mesure où les utilisateurs d'un tel matériel de reproduction peuvent démontrer, d'une manière jugée satisfaisante par l'autorité ou l'organisme de contrôle de l'État membre, qu'ils n'ont pu obtenir sur le marché communautaire un matériel de reproduction pour une variété appropriée de l'espèce en question » (art. 6.3.a règlement 2092/91/CE).

[1386] Art. 6.1. « Chaque État membre veille à la création d'une banque de données informatisée recensant les variétés pour lesquelles des semences ou des plants de pommes de terre, obtenus par le mode de production biologique prescrit à l'art. 6, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2092/91, sont disponibles sur son territoire ». Règlement (CE) n° 1452/2003 de la Commission du 14 août 2003 maintenant la dérogation prévue à l'art. 6, paragraphe 3, point a), du règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil, en ce qui concerne certaines espèces de semences et de matériels de reproduction végétative, et établissant les règles de procédure et les critères applicables à cette dérogation, JOUE n° L 206 du 15 août 2003, 14 août 2003, pp. 17-21.

[1387] www.semences-biologiques.org.

[1388] « A ce jour, plus de 10 000 demandes de dérogation ont été enregistrées directement sur le site, grâce aux liens avec les six organismes certificateurs agréés. Ces demandes, en cours de validation, se répartissent moitié-moitié entre espèces de grande culture et pommes de terre, d'un côté, et de l'autre, semences et plants potagers. A la demande de la FNAB, une liste des espèces et des types variétaux pour lesquels il n'existe pas (ou plus) de variétés disponibles a été constituée et peut être consultée sur le site. Une demande de dérogation est inutile pour ces variétés qui bénéficient d'une autorisation générale". GNIS, "Le site "semences-biologiques" sollicité et apprécié", *Semences La lettre*, Paris, novembre 2004, p. 3.

règlement relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques adopté en juin 2007[1389].

736. Cette base de données ne résout pas le problème principal qui grève l'agriculture biologique : le manque de variétés adaptées à ce type d'agriculture. La consultation des fiches des variétés indiquées dans la base de données du GNIS le montre. Par exemple, les seules informations techniques indiquées pour la variété Fervente d'avoine d'hiver sont que la variété est :

- « ½ hiver ½ précoce » (pour la date de semis),
- une avoine à « grains jaunes »,
- la variété la plus productive dans les essais Arvalis Institut du végétal depuis 4 ans »,
- de « bon comportement face aux maladies ».

Ce critère de productivité est donc biaisé pour les agriculteurs en bio et l'information de cette base de données induit sérieusement en erreur. Seuls l'Institut Technique de l'Agriculture Biologique (ITAB) et depuis 1999, l'Institut du végétal (Arvalis) font des essais de certaines variétés dans des conditions « bio »[1390].

737. Aucune variété n'est inscrite au Catalogue français en raison des besoins spécifiques des agriculteurs « bio ». Cela ne permet pas au Catalogue d'assurer, vis-à-vis des agriculteurs « bio », la fonction revendiquée de garantie de la performance et de la « qualité » des variétés. En aucun cas, il n'est assuré que les « semences biologiques » de variétés inscrites au Catalogue sont garanties adaptées à des cultures biologiques. Sans être l'unique raison, le problème d'offre de variétés adaptées explique partiellement les difficultés rencontrées par les agriculteurs voulant se convertir au « bio ». Leurs semences étant dans de nombreux cas inadaptées à l'absence d'intrants chimiques, leurs récoltes étaient déplorables[1391].

C'est d'autant plus dommageable que les pionniers de l'agriculture biologique et les petits semenciers spécialisés dans la vente de variétés adaptées aux besoins de l'agriculture biologique sont confrontés à de très importants obstacles pour inscrire de nouvelles variétés en France. En attendant, ils sont obligés d'utiliser les variétés qui sont le mieux adaptées

---

[1389] Règlement 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) no 2092/91, JOUE du 20.07.2007, L 189/1.
[1390] Communication personnelle d'un employé d'Arvalis, avril 2008.
[1391] Entretien avec un important agriculteur conventionnel qui a tenté de convertir une partie de son exploitation, mais n'a pas poursuivi, face aux performances catastrophiques des semences utilisées. Entretien personnel janvier 2004.

parmi l'offre actuelle du Catalogue commun que ce soit des variétés plus anciennes ou des variétés nouvelles spécialement sélectionnées pour l'AB et qui ont pu être inscrites par le biais des Catalogues d'autres Etats membres. Pour conclure, il est cohérent d'imposer l'utilisation de semences biologiques pour les productions AB, mais il faut aussi pouvoir s'assurer de proposer aux agriculteurs des variétés adaptées, des variétés biologiques.

b) Les carences du Catalogue officiel au regard des « variétés biologiques »

738. Les critères d'inscription au Catalogue ne permettent pas, à ce jour, de déterminer si une variété est adaptée à un parcours technique nécessitant peu d'intrants. Aucun trait pertinent pour l'agriculture biologique n'est évalué à ce jour[1392]. C'est au niveau du Catalogue que se situe la principale entrave pour le « bio ».

Certes la liste des « semences biologiques » disponibles peut donner l'impression qu'un effort est fait pour fournir le marché du bio[1393] et que tout a été mis en place pour répondre aux besoins existants en ce domaine. Pourtant, comme on vient de le voir, l'idée de « semences biologiques » de variétés inscrites au Catalogue est trompeuse. Un agriculteur qui achète la semence biologique d'une variété inscrite au Catalogue peut valablement croire que la variété qu'il achète est adaptée à ses besoins, alors que ceci n'est en aucun cas garanti. Aucun article de la presse agricole ni aucun communiqué de presse du GNIS ne précise la différence entre semence biologique et variété biologique spécifiquement adaptée à leurs besoins. En d'autres termes, les agriculteurs ne sont pas informés de ce qu'il ne résulte pas nécessairement du caractère biologique de la production d'une semence qu'elle sera effectivement adaptée à leurs besoins. Entretenir passivement l'amalgame entre « semence biologique » et « variété biologique » permet d'éviter la question de l'évolution des critères au Catalogue officiel[1394].

739. Le système actuel du Catalogue et de la certification ne répond pas aux besoins des acteurs du « bio » et ne leur offre pas les garanties nécessaires, tout en limitant leur choix à des semences chères issues de variétés principalement sélectionnées pour l'agriculture productiviste. Seuls les essais supplémentaires effectués par l'ITAB (Institut Technique de

---

[1392] Un projet européen vise à élaborer des protocoles d'évaluation : COST Action project SUSVAR (Sustainable low-input cereal productio*:* required varietal characteristics and crop diversity) (www.cost860.dk), http://cost860.dk/workinggroups/WG6/doc/Minutes_WG6_Roskilde.doc.

[1393] GNIS, "Le site "semences-biologiques" sollicité et apprécié", *Semences La lettre*, Paris, novembre 2004, p. 3.

[1394] La question a été évoquée lors du Grenelle de l'environnement, mais a été vite restreinte à la question de l'inscription de variétés anciennes, ce qui ne permet en aucun cas de résoudre le problème des variétés nouvelles pour l'agriculture biologique.

l'Agriculture Biologique) offrent des informations pertinentes et utiles aux agriculteurs biologiques.

2°) Les principaux problèmes

740. Le « bio » est confronté à deux problèmes majeurs. D'une part, il y a les règles techniques, qui opèrent inévitablement des choix et interdisent à toute une partie des semences existantes d'être commercialisées (a). D'autre part, même si une partie des semences répondant à des marchés de niche ne satisfaisaient pas aux exigences, le coût qu'entraîne la réglementation des semences pour la commercialisation est tel qu'il exclut un large secteur du marché (b).

a) Les choix techniques imposés par la réglementation

741. Il ne saurait être prétendu que les règles techniques concernant les AMM, la production et la commercialisation des semences sont neutres[1395].

742. Le constat a déjà été dressé que les règles techniques appréhendées par le droit imposent des choix de société. Ce constat n'est pas sans lien avec les propos de M.-A. HERMITTE selon lesquels la pensée du droit « redessine la réalité qui lui est fournie »[1396], qu'elle force « les objets des autres mondes à entrer dans la logique de ses catégories et de ses topographies » [1397]. Dans le domaine des semences, les objets (semences ou variétés) qui ne rentrent pas dans cette logique demeurent en dehors de cette construction, se voient privés de toute possibilité d'être échangés ou vendus. Il en va ainsi même d'objets contribuant à des objectifs tels que le développement durable.

743. La réglementation semences exprime parfois un choix politique tranché, tel celui d'interdire « l'utilisation d'OGM et de produits à partir d'OGM […] » dans les produits certifiés AB. Elle tolère toutefois un seuil maximum de 0,9% de présence d'OGM dans les semences biologiques, en dessous duquel le lot de semences n'a pas besoin d'être étiqueté comme OGM et peut être certifié comme « bio »[1398]. Parfois, à l'inverse, elle n'indique pas de

---

[1395] J. WOHRER du GNIS lors d'une question posée à la conférence du 7 décembre 2007 à Clermont-Ferrand, *Quelles Plantes pour des agricultures paysannes ? Les méthodes de sélection*.

[1396] M.-A. HERMITTE, "Le droit est un autre monde", in *Les objets du droit*, Ed. Parathèses, 1998, p. 37.

[1397] *Ibid*. C'est très exactement ce qui se passe avec le monde du vivant : « Chaque nouvel élément du puzzle doit entrer dans une construction qui est un monde contraignant pour les objets qu'il absorbe »

[1398] L'art. 9.2 du règlement 834/2007 renvoie à la directive 2001/18, le règlement 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques ou le règlement 1830/2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage pour les modalités d'étiquetage.

choix explicite en faveur d'une technique (comme l'hybridation), mais ce choix est néanmoins imposé *de facto* puisqu'il n'existe pas de règles adaptées aux autres méthodes. Par exemple, puisqu'il n'existe qu'un protocole d'inscription pour les variétés hybrides de tournesol, celui qui souhaiterait inscrire une variété non hybride risque se voir opposer, d'une part, qu'aucun protocole n'existe et, d'autre part, qu'il n'existe pas de variétés-témoins avec lesquelles la variété peut être comparée. Aucun demandeur ne se risquerait à déposer une telle demande en raison des frais d'inscription supplémentaires qui seraient exigés de lui pour organiser des essais distincts pour sa variété. De plus, le demandeur serait dans l'incertitude la plus complète concernant la possibilité d'inscrire sa variété, puisqu'il ne disposerait pas d'éléments de comparaison. Il serait donc fortement incité à sélectionner des hybrides de tournesol où les critères d'inscription sont identifiés et le protocole d'essai décrit. De plus, les variétés conventionnelles ont été développées avec l'objectif d'obtenir une productivité élevée et un produit de qualité standardisée sous des conditions à forts intrants. Or, ce sont là deux des aspects qui distinguent le plus nettement l'agriculture conventionnelle et l'agriculture biologique : la fertilité des sols, les maladies et les parasites se gèrent de manière très différente dans les deux parcours agricoles. Pour cette raison, les interactions entre la variété, son génotype et l'environnement dans lequel elle se trouve utilisée seront beaucoup plus importantes en agriculture biologique qu'en agriculture conventionnelle.

744. Les critères DHS et VAT ont donc eu pour conséquence de marginaliser les sélectionneurs qui travaillent sur les apports des populations. Par exemple, selon une communication personnelle de P.-H. GOUYON[1399], « au cours des années 1980, les producteurs de betteraves se sont préoccupés de trouver de nouveaux gènes de stérilité mâle. Ce caractère est en effet indispensable pour produire des hybrides. Ils ont alors financé des recherches dans un laboratoire de biologie moléculaire afin de produire des mutants ». Mais pendant ce temps, « un laboratoire de génétique écologique à Lille étudiait les populations naturelles de betteraves sauvages et a demandé une aide financière à ces semenciers ; aide qui leur a été refusée ». Cet exemple est intéressant au vu des résultats obtenus. P.-H. GOUYON explique que « quatre ans plus tard, les méthodes moléculaires n'avaient produit aucune source nouvelle de stérilité tandis que l'étude de la diversité des populations naturelles en avait fourni plusieurs ». Pour lui, cet exemple « montre une situation typique où les milieux de la semence ont surévalué l'apport des technologies et sous-évalué l'apport de l'étude de la biodiversité ». Il nous semble, que les effets néfastes de la focalisation de la réglementation

[1399] Je remercie le Professeur Pierre-Henri GOUYON pour cette communication personnelle sur cet exemple précis en date de février 2008.

sur les variétés DHS, écartent des populations intéressantes et participe à une « sorte de hiérarchisation des domaines scientifiques » constaté par P.H. GOUYON. Selon cet auteur, cette hiérarchisation aboutit « à laisser de côté les approches globales, l'écologie, l'agronomie ou les démarches socio-économiques au profit de démarches techniques et réductionnistes de la biologie moléculaire ».

Le fait d'axer la commercialisation des semences sur les variétés DHS a pour conséquence de priver les populations d'une possibilité de commercialisation et donc d'un retour sur investissement direct sur les recherches effectuées dans ce cadre. Certains chercheurs et agriculteurs persistent à vouloir s'affranchir de ces entraves. Nous l'avons vu, la toute première demande d'inscription d'une variété « à faibles intrants » a été déposée. Il s'agit d'une variété de blé dur issue d'une sélection participative. Elle risquerait fort d'être refusée non seulement pour défaut de VAT, mais aussi parce qu'elle ne serait pas suffisamment homogène et stable[1400].

745. Pour que de telles variétés soient acceptées, de nouveaux protocoles sont en cours d'élaboration pour certaines espèces, notamment dans le cadre d'un projet européen[1401]. En attendant, le refus d'inscription est une menace et n'offre assurément aucune incitation, alors que le Grenelle de l'environnement exige une réduction de 50% des pesticides[1402]. La recherche et le travail faits dans ce domaine sont privés de toute valorisation faute de pouvoir en commercialiser les fruits. Or, une décision politique telle que celle du Grenelle de l'environnement - inscrite dans les conclusions du Grenelle de l'environnement[1403]- d'augmenter les surfaces de l'agriculture biologique, est partiellement vaine si le problème de la fourniture de variétés locales adaptées n'est pas résolu. En attendant, on conseille aux agriculteurs qui ne trouvent pas les semences qu'il leur faut en France de chercher dans d'autres Etats membres, comme l'Espagne.[1404].

[1400] Entretien personnel avec un des experts blé dur du CTPS, décembre 2007.

[1401] Un projet européen vise à élaborer des protocoles d'évaluation : COST Action project SUSVAR (Sustainable low-input cereal productio*:* required varietal characteristics and crop diversity) (www.cost860.dk), http://cost860.dk/workinggroups/WG6/doc/Minutes_WG6_Roskilde.doc.

[1402] Plus exactement, l'objectif suivant a été fixé : « Phytosanitaires : retrait, à raison de leur substituabilité, des produits les plus préoccupants : 30 d'ici fin 2008, 10 d'ici fin 2010, et réduction de moitié d'ici fin 2012 des produits pour lesquels il n'existe pas de substitution ; objectif de réduction de moitié des usages des pesticides en accélérant la diffusion des méthodes alternatives et sous réserve de leur mise au point ». *Grenelle de l'environnement : Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure, les 24, 25 et 26 octobre 2007*, novembre 2007.

[1403] *Ibid*.

[1404] Réponse de Jean Wohrer du GNIS à une question d'un agriculteur : http://fr.groups.yahoo.com/group/agribio, consulté le 20 décembre 2007.

746. Les choix techniques imposés en fait par la réglementation freinent l'émergence de marchés de niche alternatifs, ceux-ci pourraient pourtant se révéler être la source d'où jailliront les marchés de demain. A ces choix techniques s'ajoute la question du coût qui pèse de manière démesurée sur les marchés de niche, au nombre desquels figure le « bio ».

b) Les coûts incompressibles induits par les exigences réglementaires

747. Partout en Europe se pose indubitablement le problème de l'impact de la réglementation, tant en termes de coût qu'en terme de manque de moyens techniques et humains, que ce soit pour les petits Etats membres ou pour ceux qui doivent gérer un nombre important de demandes d'inscription. La Commission cherche à harmoniser les protocoles DHS et VAT[1405] et à mutualiser les moyens[1406]. Il pourrait en découler un effet néfaste avec l'adoption de moyennes de référence qui iraient à l'encontre de l'idée d'encourager les variétés adaptées aux conditions locales. On en perçoit déjà les conséquences dès aujourd'hui à travers les accords interétatiques pour les essais DHS. Dès 1976, à l'initiative de certains Etats membres, on a vu apparaître dans l'Union européenne une spécialisation des compétences autour des essais DHS[1407]. Elle prend la forme d'accords bilatéraux ou de contrats passés entre les deux autorités en charge des essais de deux Etats membres. Un Etat membre fera tout ou partie des essais DHS[1408] pour une ou plusieurs espèces données pour le compte d'un autre Etat membre qui achètera les résultats de ces essais. Par exemple, le GEVES fait l'intégralité des essais DHS pour le tournesol pour le compte du Royaume Uni ; tandis que les Pays-Bas font l'intégralité des essais DHS de la pomme de terre pour la France[1409]. Le pays qui effectue les essais n'a pas pour rôle de déterminer si la variété doit ou non être inscrite, ni même de donner un avis sur la question. Les résultats des essais ne font que fournir une fiche descriptive de la variété, ce qui paraît satisfaisant. Cependant, en

---

[1405] Ces deux initiatives sont décrites dans G. SULMONT, Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens, GEVES, janvier 2003, p. 105 et s.

[1406] Par exemple, un groupe de travail CRLA-CIPPR a été mis en place afin d'harmoniser les conditions d'inscription (VAT et DHS) des nouvelles variétés aux catalogues nationaux des 25. En ce sens, H. FEYT, *Compte-rendu de réunion Comité Permanent de la Propriété Intellectuelle, Confédération Française des Semenciers*, 19 avril 2005. Ou encore l'emploi d'accords bilatéraux pour acheter des essais DHS permettant la spécialisation de certains Etats membres pour les essais de certaines espèces.

[1407] Selon C. HUTIN, la signature du premier accord administratif de coopération bilatérale aurait eu lieu en 1976 avec le Bundessortenamt en Allemagne : C. HUTIN, *Communication au Cinquantenaire du CTPS*, 14 septembre 1992.

[1408] Par exemple, seuls les essais DHS de 2e année sont effectués par le pays prestataire.

[1409] N. MARIN indique aussi que « dans le cadre d'accords bilatéraux, les études DHS pour le ray-grass, le seigle sont respectivement conduites en Angleterre et en Allemagne pour le compte de la France, alors que la France assure les tests de variétés de maïs et de luzerne pour le compte de l'Angleterre et de l'Allemagne », N. MARIN, *Analyse de la Protection et de l'Exploitation des variétés végétales en droit communautaire et comparé*, Munich, Allemagne, OEB, 1994, p. 172.

pratique, des problèmes se poseraient. Par exemple, les essais DHS de tomates pour l'inscription au catalogue allemand sont effectués en France à Cavaillon selon les protocoles français. C'est un simple contrat d'achat de résultats. Mais les variétés sont évaluées comme toute variété pour l'inscription au Catalogue français, y compris pour des maladies qui ne seraient problématiques qu'en France. Ainsi, une variété de tomate « bio » allemande aurait été refusée à l'inscription en raison d'une mauvaise résistance à une maladie qui ne cause aucun problème en Allemagne[1410].

748. Le cas de l'agriculture biologique est problématique. Alors que les protocoles conventionnels ont été élaborés durant plusieurs décennies avec le soutien financier et technique de l'Etat, le « bio » en est privé. La mise au point de protocoles requiert du temps partant de notions très larges et de méthodes d'évaluation à la fois approximatives et expérimentales. Cependant, on attend aujourd'hui des acteurs du domaine « bio » qu'ils apportent immédiatement des protocoles prédéterminés pour évaluer de manière précise la valeur agronomique et technologique d'une variété adaptée à un parcours à faibles intrants. Il est peu concevable d'apporter une solution clés en main pour évaluer des variétés sans que la méthode d'évaluation ait été expérimentée pendant le temps nécessaire. C'est d'autant plus difficile, que ces méthodes d'évaluation doivent être conçues sur le modèle actuel sans pouvoir emprunter une logique propre qui prendrait en compte les conditions locales et l'interaction entre le génotype et l'environnement.

749. Il en résulte une situation insatisfaisante. L'impossibilité d'inscrire les variétés biologiques n'est pas due à des risques éventuels(sauf dans des cas précis comme la pomme de terre qui peut être toxique) mais perdure essentiellement parce que les autorités compétentes n'ont pas élaboré de méthodes d'évaluation adaptées et imposent les méthodes conventionnelles en lieu et place. La situation est telle qu'il est plus facile aujourd'hui pour une variété OGM sélectionnée pour l'agriculture productiviste de réussir les essais VAT que pour une variété biologique qui ne l'est pas. C'est paradoxal, puisque les variétés OGM posent un problème de « risque génétique »[1411], alors que les variétés biologiques ne présentent aucun risque en règle générale. Ainsi, l'essor des variétés biologiques est freiné par des obstacles techniques, tandis que les variétés OGM sont freinées par des obstacles politiques. Le blocage de l'inscription de variétés OGM ne se situe pas au niveau technique,

[1410] Entretien personnel, mars 2008.
[1411] A propos du « risque génétique » lié aux OGM, C. NOIVILLE, Ressources génétiques et droit : Essai sur les régimes juridiques des ressources génétiques marines, Pedone, 1997, p. 33.

puisque plus de cent variétés ont réussi les essais VAT, il est purement politique, le ministre de l'Agriculture n'ayant pas inscrit ces variétés au Catalogue français[1412].

§2. Les solutions envisageables pour atténuer les contraintes

> *« Ne serait-il pas temps d'essayer autre chose et de suivre une autre méthode? Celle qui se fonde sur la liberté présente du moins l'avantage qu'aux maux engendrés par des causes naturelles, elle n'en ajoute point d'autres artificiellement créés par l'incompréhension ou la maladresse de l'homme »*[1413].

750. Lorsque dans un marché administré, la réglementation devient un frein, plusieurs solutions sont envisageables. Nous allons les articuler autour de deux ordres de considérations. D'une part, il est possible d'envisager la déréglementation dans certains cas de figure, sans toutefois tomber dans les écueils du libéralisme sauvage. (A), et d'autre part, le contrat est aujourd'hui utilisé comme un moyen de se soustraire à la réglementation (B).

A. Une déréglementation ciblée

751. Le questionnaire « Better Regulation »[1414] de la Commission européenne relatif à la révision de toute la réglementation « semences et plants »[1415] pose la question de la déréglementation au cas par cas. Ce questionnaire de février 2008 envisage la possibilité de ne plus exiger la certification des semences d'espèces de moindre importance au plan économique, il pose aussi la question de l'opportunité de la VAT.

752. Le sujet de la déréglementation peut aussi être abordé de deux autres manières : d'une part, il serait intéressant d'étudier si l'inscription au Catalogue ne devrait être exigée que pour les seules variétés *nouvelles* (ex. pendant les premières 15 années de leur mise sur le marché), les variétés à risque (OGM), et les variétés d'espèces à risque (pomme de terre) ;

[1412] "Les semenciers attaquent le ministère devant le Conseil d'Etat", *Agra Presse Hebdo*, Lundi 16 avril 2007, p. 8.
[1413] C. CHAVEAU, *La France agricole et la guerre*, Paris, Librairie Baillière, 1921, p. 50.
[1414] « Pour une meilleure réglementation ».
[1415] Voir le site internet Seed Quest pour l'accès à tous les documents relatifs à ce questionnaire : http://seedquest.com/News/releases/2008/april/22264.htm.

d'autre part, il serait intéressant d'appliquer une réglementation distincte selon le type de vente. En effet, la relation producteur-utilisateur est différente selon qu'il s'agit d'une vente directe ou d'une vente en circuit long, ce dernier nécessitant une traçabilité et des garanties précises.

Il convient d'étudier ces deux propositions au travers de l'exemple « bio ». Nous envisagerons d'abord l'hypothèse d'une prise en compte de la nature de la vente (1) puis celle d'une obligation restreinte d'inscription au Catalogue (2).

1°) La prise en compte du type de vente

753. Les ventes en circuit court et celles en circuit long exigent des règles différentes : « [les circuits courts] fonctionnent sur un système de garantie reposant sur la confiance et la responsabilité. Ils n'ont pas du tout la même problématique que les gens qui vendent en circuit long ! »[1416]

Distinguer les « ventes directes » des « ventes en circuit long » pourrait lever une partie des obstacles qui freinent le développement des marchés de niche. Prenons l'exemple du blé dur bio sélectionné dans le cadre d'un projet de sélection participative entre l'INRA et des agriculteurs biologiques. Des variétés adaptées au bio ont été sélectionnées puisque aucune variété conventionnelle disponible sur le marché français ne l'était et parce que des entreprises agro-alimentaires spécialisées dans le bio devaient se fournir en blé dur bio en Italie. Dans ce cas, tous les acteurs impliqués - chercheurs, agriculteurs et industriels - se connaissent et travaillent ensemble. Les agriculteurs impliqués connaissent les qualités des semences avec lesquelles ils travaillent et veulent pouvoir les vendre directement aux agriculteurs qui travaillent sous contrat avec les industriels, qui souhaitent acheter les récoltes issues de ces variétés. Actuellement, les échanges de ces semences sont interdits parce que les variétés ne sont pas inscrites, alors que tous les acteurs concernés souhaitent les utiliser et en connaissent les caractéristiques.

754. Si la vente directe de semences par le producteur physique de la semence à l'utilisateur n'était pas soumise à une inscription obligatoire de la variété au Catalogue, le commerce de semences de variétés de niche pourrait se développer, il n'y aurait alors ni freins techniques ni les freins de coûts d'inscription[1417] et de certification. Dans le cas où le marché

[1416] Voir en ce sens, J. WOHRER, "Le problème réside dans les bases même de la définition des semences paysannes", *Terre-Net*, http://www.terre-net.fr/outils/fiches/FicheDetail.asp?id=20757, 27 mai 2005.
[1417] A propos du coût plus élevé pour les essais de variétés en parcours à bas intrants, *cf. supra* n°498. .

se développerait et où des ventes en circuit long seraient envisagées, alors la variété pourrait devoir être inscrite au Catalogue.

755. Pour que l'exception de la vente directe ne devienne un moyen de contourner la réglementation des semences, il est nécessaire de limiter cette exception aux seules ventes directes entre agriculteurs, afin d'éviter tout abus par des entreprises semencières. De plus, quel que soit le cas de figure, aucune contrefaçon de variétés protégées ne doit être tolérée. Aussi, toute variété à risque (OGM) ou variété d'une espèce à risque (pomme de terre) ne devrait bénéficier d'une telle exception, et devrait obligatoirement être inscrite au Catalogue, quelle que soit la nature de la vente.

756. L'avantage de la vente directe de semences entre agriculteurs est qu'elle implique une forte relation de confiance[1418] et que les parties sont en mesure de s'accorder sur les caractéristiques essentielles selon leurs propres critères (variétés hétérogènes, non stables, reproductibles, *etc.*). En cas de litige qu'un règlement amiable ne saurait résoudre, le droit commun en matière d'obligation de délivrance et de conformité s'appliquerait[1419].

757. De tels exemples de dérogations pour les ventes directes existent dans d'autres pays qui ont un système de Catalogue obligatoire. Au Brésil, la loi sur les semences exonère explicitement de toute inscription au Catalogue « les agriculteurs familiaux, les communautés de la réforme agraire et les indigènes, qui multiplient les semences ou les plants pour la distribution, l'échange ou la commercialisation entre eux »[1420]. En Inde, l'inscription au Catalogue n'est pas nécessaire pour les variétés cultivées et vendues par une personne sur sa propre exploitation à un utilisateur direct[1421]. Ces exceptions ne sont valables, bien sûr, que si les variétés ne sont pas protégées par un droit de propriété intellectuelle, mais offrent une petite flexibilité pour des modèles économiques parallèles.

2°) Une restriction de l'obligation d'inscription au Catalogue

---

[1418] Sur la relation de confiance très forte et très particulière entre agriculteurs dans le cadre d'échanges et de ventes de semences, voir les études d'Elise DEMEULENAERE, à paraître. En ce sens, E. DEMEULENAERE, *Gestions paysannes de blés anciens aujourd'hui en France*, Communications au colloque « Quelles plantes pour des agricultures paysannes : les méthodes de sélection », Clermont-Ferrand, 6-7 décembre 2007.

[1419] *Cf. supra* n°656.

[1420] Art. 8§3 de la loi brésilienne n°10.711 du 5 août 2003 portant sur le Système National de Semences et de Plants et autres dispositions.

[1421] Section 24 de la 1966 « Indian Seed Act ». Un projet de loi existe depuis 2004 mais a fait l'objet d'une forte opposition car elle rendrait l'inscription de toute variété de toute espèce obligatoire. En ce sens, India Seed Act du 2 novembre 1966.

758. Le Catalogue a été initialement conçu en France pour remédier aux ventes frauduleuses prétendument « sélectionnées » ou « nouvelles » des espèces les importantes (blé, *etc.*), alors qu'elles n'offraient aucune valeur ajoutée. Dans les cas des variétés « anciennes » connues et utilisées depuis longtemps, aucun problème particulier ne nécessitait leur inscription[1422]. Rappelons que l'obligation d'inscription qui concerne toute variété, y compris les variétés anciennes, date de 1960. Cette mesure a été adoptée afin de pouvoir radier les variétés anciennes qui ne répondaient pas à l'idée de « progrès génétique » de l'époque. L'idée d'un concept unique de progrès génétique étant aujourd'hui contestée, il est possible d'envisager la commercialisation de variétés anciennes sans aucune inscription dès lors que la variété n'a soulevé aucun problème durant les 15 premières années de sa commercialisation (risque sanitaire, *etc.*). Plus encore, l'inscription de toute variété à risque (OGM) ou de variétés d'espèces à risque (pomme de terre) devrait demeurer obligatoire quelle que soit sa durée, et quel que soit le type de vente (vente directe ou vente en circuit long).

759. De plus, le bilan coût-avantage déjà évoqué devrait être effectué afin de déterminer ce qu'apporte l'obligation d'inscription. La question de l'opportunité de cette obligation se pose plus encore pour les espèces qui n'ont qu'une, deux ou trois variétés inscrites au Catalogue.

760. Dans le cas de variétés nouvelles qui relèvent d'une pratique agricole pour laquelle aucun protocole adapté n'est prévu, comme c'est le cas pour le « bio » ou des pratiques agricoles à faibles intrants, les critères VAT ne devraient pas être exigés tant qu'un protocole adapté n'a pas été mis en place En contrepartie de l'absence d'inscription, il faudrait qu'il soit clairement indiqué sur les étiquettes, dans les catalogues de ventes et dans les contrats concernant de telles semences, qu'elles ne sont pas issues de variétés inscrites et ce que cela implique, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas garanties DHS, et n'ont pas été évaluées par le CTPS. Néanmoins, les caractéristiques essentielles de la variété devraient être indiquées. Il faudrait aussi qu'un étiquetage obligatoire et clair indique que les semences n'ont pas fait l'objet d'un contrôle officiel et ne garantissent pas certaines caractéristiques à préciser, comme la pureté variétale. Si la variété a fait l'objet d'essais par l'ITAB ou un autre organisme, cela pourrait être précisé à titre d'information. Ces développements pourraient aller de pair avec une politique d'accompagnement qui encouragerait les agriculteurs à faire

[1422] Il faut toutefois rappeler que la dénomination d'une même variété pouvait varier selon la région où elle utilisée. Ce qui pouvait prêter à confusion.

des essais avec une variété au lieu de l'adopter les yeux fermés. Ce ne serait qu'un juste retour des choses car beaucoup d'agriculteurs disent acheter depuis toujours quelques sacs de semences d'une variété pour la tester sur leur exploitation avant de l'adopter, que ce soit en agriculture conventionnelle ou en AB. Dans les cas de litiges, pour non-conformité ou défaut d'information, la partie lésée pourrait intenter un recours devant le tribunal de proximité.

761. L'étiquetage permet de bien informer les utilisateurs et de supprimer les barrières injustifiées au commerce. Un exemple d'une situation presque résolue aujourd'hui est le cas de la commercialisation des mélanges de variétés. L'intérêt des mélanges variétaux est qu'ils contribuent à la meilleure capacité de résistance des individus dans un champ[1423]. Ils sont aussi utilisés pour semer les prairies artificielles, les prairies étant en très grande majorité composées d'une pluralité de variétés et d'espèces pour offrir une diversité aux animaux qui y sont placés. Malgré cette utilité, la commercialisation de lots de semences contenant des mélanges de variétés avait longtemps été interdite. Certes, il avait existé d'importantes fraudes sur la qualité de germination et la propreté des semences[1424], mais la lutte contre les fraudes s'est accompagnée de la promotion de l'idée de pureté variétale pour chaque lot de semences et le GNIS a longtemps fait valoir qu'il était impossible de garantir la qualité d'un lot de mélanges à un agriculteur. Heureusement, la directive 98/95[1425] est venue modifier les directives de commercialisation concernant les semences fourragères, les semences de légumes, les semences de céréales, les semences d'oléagineuses et introduire les conditions dans lesquelles les mélanges de semences peuvent être commercialisés. L'interprofession, très

---

[1423] Voir les travaux de C. DE VALLAVIELLE-POPE, et al., "Les associations de variétés : accroître la biodiversité pour mieux maîtriser les maladies", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, C. VALLAVIELLE-POPE, et al., "Pour lutter contre les maladies foliaires : la culture de variétés de céréales en mélange", *Phytoma*, 1991, n° 424.
De longue date, on encourage les agriculteurs à employer des mélanges. Ainsi H. De VILMORIN en 1891 disait : « Chaque variété a un point faible et si la saison est telle que ce point faible soit fortement touché la perte est grande. Il vaut donc mieux toujours faire au moins deux variétés de froment soit séparément soit en mélange ». H. VILMORIN (DE), *Du choix des blés de semence, des soins à leur donner*, Conférence du 24 octobre 1891 au Syndicat des Agriculteurs du Loiret, Orléans.

[1424] E. SCHRIBAUX raconte à propos des mélanges de prairie dans un texte de 1923 que « neuf fois sur dix, les mélanges, - je parle surtout des mélanges à bas prix - renferment simplement du ray-grass de médiocre qualité, très souvent des déchets de ray-grass, auxquels on ajoute parfois quelques « pincées » d'autres espèces ». E. SCHRIBAUX, "Le commerce des semences et la Loi du 1er août 1905", *Bulletin de la Fédération Française des Syndicats de Marchands de Grains et Graines de Semences*, 15 octobre 1923, n° 34, Paris, p. 407.

[1425] Directive 98/95/CE du Conseil du 14 décembre 1998 modifiant, quant à la consolidation du marché intérieur aux variétés végétales génétiquement modifiées et aux ressources génétiques des plantes, les directives 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE et 70/458/CEE concernant la commercialisation des semences de betteraves, des semences de plantes fourragères, des semences de céréales, des plants de pommes de terre, des semences de plantes oléagineuses et à fibres et des semences de légumes ainsi que le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOCE L 025/1, 01.02.1999.

hostile aux mélanges de semences[1426], a freiné l'adoption de l'arrêté transposant les obligations imposées par la directive 98/95 en matière de mélanges.

762. Jusqu'en 2004 les arrêtés concernant les mélanges limitaient le champ d'application de la directive aux seules semences d'espèces fourragères. Depuis l'adoption du dernier arrêté, entré en vigueur le 23 août 2004, relatif à la commercialisation des mélanges de semences[1427], la commercialisation des mélanges de semences des quatre groupes d'espèces que vise la directive 98/95 en matière de mélanges est autorisée. Mais l'arrêté limite en outre la commercialisation de mélanges de semences aux utilisations suivantes, ce qui ne correspond pas à la démarche de la directive 98/95 : prairies, gazons, enherbement non fourrager, cultures intercalaires, jachères et couvert à gibier.

763. L'interdiction qui pesait jusqu'à ce jour, et qui demeure pour plusieurs cas de figure, restreint la liberté du commerce pour des raisons injustifiées. L'étiquetage et une information correcte pourraient suffire à informer des agriculteurs mieux éduqués actuellement que ne l'étaient ceux du début du 20e siècle.

764. Dans tous les cas, et pour conclure, il n'est pas admissible que les effets pervers d'une réglementation interventionniste produisent une situation coûteuse et dénuée de tout avantage pour l'utilisateur qu'elle est censée protéger. L'opportunité de toute réglementation réside dans le bon compromis entre la liberté et le besoin d'intervention réglementaire. L'intervention réglementaire est nécessaire pour la production de semences en raison de sa complexité et des caractéristiques propres de la semence. Mais, l'exemple des semences biologiques montre que l'intervention peut aller à l'encontre de sa finalité même.

Faire tomber ces barrières injustifiées est une tâche difficile tant les acteurs économiques français sont ancrés dans un schéma de contrôle intégral. En effet, l'obstacle essentiel vu par le GNIS est la peur de la contagion qui pourrait gagner les marchés de masse : « les défenseurs des semences paysannes revendiquent seulement un petit espace de liberté, certes. Mais les gros semenciers demandent la même chose également ! Une fois créé, ce petit espace de liberté risque de faire exploser le système du Catalogue »[1428]. Le véritable problème n'est pas que les « petits » échappent au contrôle mais que les acteurs économiques plus importants veuillent faire de même : la logique de la filière et la rente financière du GNIS

[1426] F. DENEUFBOURG, "Mélanges fourragères : l'interprofession se mobilise", *Bulletin Semences*, novembre/décembre 2000, pp. 33-35.

[1427] Arrêté du 23 août 2004 relatif à la commercialisation des mélanges de semences, JORF n° 206 du 4 septembre 2004.

[1428] J. WOHRER, "Le problème réside dans les bases même de la définition des semences paysannes", *Terre-Net*, http://www.terre-net.fr/outils/fiches/FicheDetail.asp?id=20757, 27 mai 2005.

seraient alors amplement remises en question. Cette peur n'est cependant pas une raison suffisante pour restreindre les libertés, dès lors que les protections offertes par le droit commun des obligations peuvent permettre de protéger les utilisateurs.

B. Le contrat : un moyen de se soustraire à la réglementation

765. Le droit contractuel offre un cadre plus souple que certains acteurs exploitent pour échapper aux contraintes réglementaires. Deux exemples en témoignent.

766. Le premier exemple concerne *Limagrain.* Il est remarquable aujourd'hui que la flexibilité contractuelle serve si parfaitement les très grands semenciers et industriels, qui maîtrisent une chaîne entière de production. J. GOUACHE, directeur scientifique de *Limagrain*, a expliqué devant l'Académie d'Agriculture de France en 2002 que cette entreprise a pu mettre en place des filières de production de semences de variétés non inscrites grâce à sa situation très particulière d'obtenteur (sélectionneur de blé), de producteur (par les adhérents de la coopérative *Limagrain*) et de transformateur industriel (par sa filiale Pain Jacquet, panificateur industriel)[1429]. En maîtrisant toute la filière, la flexibilité contractuelle permet ainsi d'échapper à la réglementation semences dès lors qu'aucun transfert de propriété de la semence n'a lieu. C'est ainsi que depuis 1994, *Limagrain* fait produire des récoltes de blé issues des variétés non inscrites par les adhérents de la coopérative[1430], récoltes qui sont ensuite utilisées en partie par sa filiale Pain Jacquet[1431].

En plus de sa propre production, *Limagrain* a mis en place un « club » de coopératives partenaires : le « Limaclub »[1432]. Ces coopératives utilisent des semences de variétés non inscrites, et il semblerait que les acteurs institutionnels français estiment qu'une telle construction permet d'échapper à la réglementation Catalogue. Un montage juridique de ce type est actuellement une réponse pour résoudre les freins concernant les marchés de niche. D. SEGONDS, Vice-président du GNIS, explique, en ce sens, que l'intégration de la filière par l'industriel « est le seul moyen pour répondre aux marchés de niche »[1433]. L'exemple de *Limagrain* est un bon exemple d'intégration des différentes étapes de la production et selon J.

[1429] J.-C. GOUACHE, "Variétés à usages industriels réservés et production en filières : facteurs clés en matière de protection de la propriété intellectuelle", *Compte Rendu de l'Académie d'Agriculture de France*, 13 février 2002.
[1430] Cela concernait 1 500 ha en 1998 et plus de 5 000 ha à la récolte 2002. *Ibid.*
[1431] Cette filiale a utilisé directement la moitié des récoltes de ces blés en 2001. *Ibid.*
[1432] Les coopératives concernées sont Domagri dans le Puy-de-Dôme et les Coopératives de l'Allier (Coopaca, CLB, Coopaval, Sica BB).
[1433] D. SEGONDS, *Enjeux, contraintes et opportunité pour la recherche privée*, Colloque Semences et Société pour une agriculture durable, Paris, GNIS, 24 avril 2008.

GOUACHE, le statut de coopérative agricole « a gommé les lacunes et/ou handicap du cadre réglementaire et juridique du moment »[1434].

767. Dans le cas des petits producteurs qui ne sont pas en mesure d'intégrer toute une chaîne de production, le contrat est utilisé pour préciser que le produit vendu est du « grain » afin de ne pas tomber dans le champ d'application de la réglementation semences. Cependant, si ce grain est destiné à être utilisé comme semence, les parties n'ont qu'une liberté encadrée pour modifier les qualifications par la voie contractuelle. En cas de litige, il appartient toujours au juge de restituer aux faits leurs véritables qualifications, dès lors que des dispositions d'ordre public sont en cause. Le recours au contrat pour se soustraire à la réglementation est donc une technique très questionnable.

768. Ces deux exemples nous intéressent parce qu'ils montrent que la pression réglementaire est telle qu'elle pose problème quelle que soit la taille de l'entreprise concernée et montrent aussi que le recours au contrat permet de se soustraire à la réglementation des semences, tout du moins pour les entreprises d'une certaine taille.

769. Ces deux exemples montrent que le contrat joue un rôle d'échappatoire ; ils suggèrent aussi que le contrat pourrait assumer un rôle de « fonction correctrice »[1435] et permettre aux parties de rectifier les excès de la réglementation. Cependant, le contrat n'est pas un moyen de se soustraire au champ d'application de la réglementation, sauf dans le cas de l'intégration des chaînes de production par l'industriel évoqué par D. SEGONDS et les cas où il n'y a pas de transfert de propriété de la semence. Ainsi, même si les deux parties aux contrats s'accordent sur les caractères essentiels des marchandises et souhaitent déroger à la réglementation, la semence doit satisfaire les conditions exigées par celle-ci dès qu'il y a transfert de propriété.

770. Cet état de fait pose de sérieux problèmes aux utilisateurs et aux communautés d'utilisateurs développant des solutions à des besoins précis, ainsi qu'aux entreprises qui visent des marchés de niche. En effet, quand l'emprise du modèle économique circuit long professionnel impose la logique de production de masse et les forts rendements de l'agriculture productiviste, elle freine le développement de la pluralité des agricultures et la diversification de l'offre.

[1434] J.-C. GOUACHE, "Variétés à usages industriels réservés et production en filières", *op. cit.,* 2002.

[1435] Voir en ce sens, F. BELLIVIER et C. NOIVILLE à propos de la fonction correctrice du contrat dans le domaine vivant face aux droits de propriété intellectuelle. F. BELLIVIER et C. NOIVILLE, *Contrats et vivant*, LGDJ, 2006, p. 226 et s.

Pour remédier à certains excès de contraintes, des montages juridiques sont élaborés, mais toujours à travers le prisme de la logique du circuit long professionnel.

Chapitre 2. Des solutions élaborées sous l'emprise du modèle dominant

« La complexité des problèmes qu'entraîne la pression de l'environnement conduit à imposer toujours plus de réglementation, toujours plus détaillée et d'autant plus inadéquate »[1436].

M. CROZIER

771. Pour conférer une certaine flexibilité à la réglementation communautaire, les directives de commercialisation permettent d'élaborer des régimes spécifiques et dérogatoires[1437]. Elles prévoient la possibilité de fixer des conditions particulières pour les semences traitées chimiquement, les semences utiles « à la conservation *in situ* et l'utilisation durable des ressources génétiques des plantes [y compris les mélanges] », et les « semences adaptées à la culture biologique ». Aucune de ces exceptions n'a été mise en œuvre, quoique la question de la conservation *in situ* et l'utilisation durable des ressources génétiques fasse l'objet de plusieurs projets de directives, comme nous le verrons.

772. En droit français, les mêmes exceptions existent[1438] ; le pouvoir réglementaire ne se cantonne pas à elles et use d'une libre interprétation qui lui permet de continuer à instrumentaliser le droit pour satisfaire certains intérêts. Il développe des montages juridiques particuliers comme le confirment deux cas de figures. D'une part, celui qui concerne les montages juridiques pour répondre aux besoins spécifiques de certains acteurs du circuit long professionnel à propos des marchés de niche (Section 1). D'autre part, des montages juridiques sont élaborés pour traiter des entraves spécifiques touchant certains marchés. Loin de mettre un terme aux entraves, sources de restrictions injustifiées, ils aboutissent à un

---

[1436] M. CROZIER, On ne change pas la société par décret, Grasset, 1979, p. 46.

[1437] Art. 22 bis des directives 66/401 et 66/402 ; art. 30 de la directive 2002/54 ; article 44 de la directive 2002/55 ; art. 27 des directives 2002/56 et 2002/57/CE. Tous ces articles énumèrent ces trois cas spécifiques.

[1438] L'art. 3-1 du décret n° 81-605 introduit en 2002 dit que « des conditions particulières de commercialisation sont fixées, en tant que de besoin, par arrêté du ministre de l'agriculture […] » en ce qui concerne :

- les semences ou les plants traités chimiquement ;
- la conservation in situ et l'utilisation durable des ressources génétiques des plantes ;
- les semences ou plants adaptés à la culture biologique ;
- les mélanges de genres, d'espèces ou de variétés ;

pour une période limitée, les semences appartenant à une variété potagère pour laquelle une demande d'inscription à un catalogue national a été introduite dans au moins un Etat membre de l'Union européenne et pour laquelle des informations techniques spécifiques, définies par arrêté du ministre de l'agriculture, ont été fournies ».

contrôle plus efficace pour les tenants de l'intérêt corporatiste circuit long professionnel (Section 2).

Section 1. Un encadrement pour satisfaire les exigences du modèle dominant : l'exemple des « variétés à usages industriels réservés » (VUIR)

773. Nous allons évoquer ici un exemple très singulier de l'adaptation des règles aux exigences du circuit long professionnel où se combinent les problèmes d'inscription obligatoire, de règles mal adaptées aux marchés de niche, et de la confusion dominante des rôles respectifs du droit de la propriété intellectuelle et de la réglementation des semences. L'exemple que nous avons choisi est celui de la liste spéciale dédiée aux « variétés à usages industriels réservés » (VUIR), ci-après la « liste VUIR ». Même si les variétés inscrites sur cette liste sont peu nombreuses (soit 6 variétés par an de 1995 à 2001[1439]) et que sa portée soit négligeable par comparaison avec celle du Catalogue officiel, son étude nous est nécessaire à deux titres. Cet exemple est l'aveu par le pouvoir réglementaire que les critères VAT posent des problèmes sérieux pour les marchés de niche et démontre que, ce faisant, il est capable d'adapter ses propres règles pour satisfaire des intérêts privés (§1). L'exemple VUIR est aussi une bonne illustration d'un pouvoir réglementaire qui outrepasse ses compétences en administrant des situations pour lesquelles il n'a pas compétence (§2).

§1. La solution offerte par la liste VUIR

774. Le catalogue poursuit un objectif de normalisation d'un marché administré et de conduite de « progrès agronomique » dans des directions relativement précises. Cet objectif aboutit à exclure de la commercialisation des variétés qui ne rentreraient pas dans son cadre, d'où la nécessité de prévoir, au cas par cas, des mécanismes d'exception qui permettent de déroger à la règle et de lui donner un peu de la souplesse qui lui manque. L'exemple de la liste VUIR est très singulier. La liste répond à des besoins industriels particuliers (A) grâce à des conditions d'inscription allégées (B).

A. Une solution sur mesure

775. Le problème posé par la VAT est qu'elle « tend à privilégier des critères quantitatifs, ne permettant pas une bonne valorisation des améliorations qualitatives dans le

[1439] J.-C. GOUACHE, "Variétés à usages industriels réservés et production en filières", *op. cit.,* 2002.

processus d'inscription »[1440]. Certes, les critères VAT peuvent évoluer et ils pourraient le faire pour satisfaire des objectifs très différents les uns des autres (pluralisme agricole et technologique), mais ils n'évoluent que dans le sens de l'agriculture productiviste et des acteurs économiques principaux. Par contre, comme le note très justement J.-C. GOUACHE devant l'Académie d'Agriculture de France, « ceci ne permet pas le développement de marchés de niche spécifiques permettant une différenciation des produits »[1441]. Dans un premier temps, la signification de « VUIR » fait penser aux marchés de niche des industriels en dehors du secteur agro-alimentaire, et de ceux qui n'utilisent pas les récoltes en vue de leur consommation alimentaire mais plutôt comme matière première d'une industrie (par exemple, le chanvre utilisé dans les voitures BMW). Mais les seules variétés qui ont été inscrites sur la liste VUIR pendant la période 1994-2002, l'ont été par *Limagrain* pour leurs qualités semoulières ou amidonnières spécifiques[1442] et étaient toutes des variétés de maïs[1443].

776. Il est difficile de ne pas voir dans cette liste un aménagement spécial pour l'entreprise *Limagrain*, le plus important semencier français et troisième au niveau mondial, d'autant plus qu'à ce jour la seule liste VUIR ouverte l'a été uniquement pour le maïs et le colza et qu'aucune variété n'a été inscrite sur cette dernière[1444]. Notons en passant que l'ouverture d'une liste VUIR pour du blé aurait été évoquée afin de simplifier l'inscription de variétés de blés biologiques, mais qu'elle aurait été refusée[1445].

L'article 5 du décret n° 81-605 prévoit bien la possibilité pour le pouvoir réglementaire de mettre des listes ou des registres spéciaux en place, ce qui devrait permettre de remédier à la rigidité du système. Cependant, ils ne sont ouverts que si une ou plusieurs personnes savent plaider pour obtenir cette exception. C'est le cas de la liste VUIR qui, selon

---

[1440] *Ibid*.

[1441] *Ibid.* l'auteur dira aussi « Le COV et l'inscription au catalogue, outils de protection juridique des droits de l'obtenteur et de protection de l'utilisateur, ont permis dans le contexte des besoins dominants des années soixante, soixante-dix et quatre-vingt, de répondre à des demandes de nature essentiellement quantitative. Cependant, ils sont insuffisants pour créer les conditions favorables à des investissements de création variétale pour répondre aux besoins nouveaux, d'ordre qualitatif, permettant une différenciation de la matière première agricole jusqu'au produit alimentaire ».

[1442] Selon J.C. GOUACHE, seule *Limagrain* a inscrit des variétés sur la liste VUIR.

[1443] « Limagrain a été le seul utilisateur de cette liste enregistrant régulièrement des variétés (six variétés inscrites en 1995, 1996, 1997, 1999, 2000, 2001) et ayant actuellement quatre variétés en cours d'enregistrement (dépôts 2000 et 2001). Ces variétés présentent des qualités semoulières ou amidonnières spécifiques ». J.-C. GOUACHE, "Variétés à usages industriels réservés et production en filières", *op. cit.*, 2002.

[1444] En ce sens, J. GUIARD, "Homologation et protection juridique des variétés dédiées", *Ibid.*
Notons que « L'ouverture de la liste des variétés dédiées pour une espèce donnée était subordonnée à l'accord de la section CTPS compétente. Seules les sections en charge du maïs et du colza ont manifesté de l'intérêt pour cette liste ; d'autres ont, dès la publication de l'arrêté, montré leur forte opposition (céréales, betteraves, pomme de terre). Après plus de six ans de fonctionnement, cette liste n'inclut que quelques variétés de maïs appartenant à un seul établissement ».

[1445] L'idée a été avancée dans le cadre des projets de l'INRA de variétés issues de la sélection biologiques.

l'actuel Secrétaire Général du CTPS, J. GUIARD, répond à la demande de « certains professionnels désireux de voir référencer [leurs] variétés » bien que ces variétés ne soient pas commercialisées[1446]. En effet, celles-ci sont simplement utilisées dans le cadre de chaînes de production faisant intervenir plusieurs personnes morales ou physiques mais qui sont intégralement contrôlées par une seule entreprise. Aucun transfert de propriété n'a lieu, et la semence n'est jamais « commercialisée » ; les agriculteurs qui utilisent la semence n'en ont que la possession, pas la propriété qui demeure celle de *Limagrain*, dans cet exemple. Ce désir de voir sa variété référencée alors qu'elle ne sera jamais « commercialisée » peut paraître curieux. Même si *Limagrain* ne transfert pas la propriété de la semence, il est quand même amené à travailler avec des agriculteurs qui jouent le rôle de prestataires de services en cultivant la semence. Un agriculteur, dont le revenu dépend de la quantité de sa récolte, serait aisément enclin à accepter de multiplier une semence ou à produire une récolte à partir d'une variété officiellement référencée.

777. A cet objectif de référencement de variétés non commercialisées, s'ajoute un deuxième objectif qui, selon J. GUIARD, fait que les professionnels souhaitent que « la confidentialité attachée à leurs caractéristiques technologiques et à leurs conditions de valorisation » soit préservée[1447]. Il s'agissait donc d'inscrire des variétés sur une liste du Catalogue sans que, pour autant, les variétés puissent être commercialisées et tout en préservant la confidentialité des caractères technologiques de ces variétés.

Ces deux objectifs sont bien sûr contraires à ceux du Catalogue : l'inscription de variétés est faite en vue de leur commercialisation et de l'identification des caractères de la variété pour informer l'utilisateur. A ces objectifs, s'ajoute un troisième : la liste VUIR aurait été envisagée pour permettre l'inscription de variétés OGM qui ne pouvaient être inscrites en

---

[1446] Selon M.-A HERMITTE, l'arrêté VUIR aurait été initialement envisagé pour répondre à la demande de brasseurs américains qui ne parvenaient pas à importer les variétés utilisées pour la production de l'orge de brasserie destinée à la fabrication de leur bière. Ces variétés n'étaient et ne pouvaient pas être inscrites au Catalogue officiel en l'état actuel de la législation puisqu'elles ne répondaient pas aux critères VAT exigés pour l'orge ; et sans une inscription au Catalogue, le ministère de l'Agriculture peut interdire l'importation de semences de telles variétés, car « ne peuvent être importés en France que les semences et plants susceptibles d'y être mis sur le marché […] » (Art. 4 du décret n°81-605).
Selon, le GEVES, il est soutenu que l'attrait de la liste VUIR pour les industriels est qu'elle leur permet de dire que les récoltes utilisées pour leurs productions sont issues de semences de variétés inscrites au Catalogue ; et une inscription au Catalogue est considérée comme une valeur ajoutée, un gage de qualité. Entretien personnel, GEVES, octobre 2006.

[1447] J. GUIARD, "Homologation et protection juridique des variétés dédiées", *Compte Rendu de l'Académie d'Agriculture de France*, 13 février 2002.

vertu des règles classiques[1448]. Les conséquences sont sérieuses parce que, d'une part l'inscription de variétés VUIR n'est jamais publiée au Journal officiel[1449] et que, d'autre part le secret qui entoure les données de ces variétés poserait des obstacles à la communication des données relatives aux effets de ces variétés sur la santé et l'environnement.

778. La volonté de satisfaire cette requête particulière fut portée tout d'abord par un arrêté de 1992, abrogé et remplacé par un arrêté de 1994 toujours en vigueur[1450]. L'arrêté, en date du 30 août 1994, ouvre la possibilité pour chaque section du CTPS de demander l'ouverture d'une liste communément appelée « la liste VUIR » pour les espèces dont elle a la charge et qui est réservée aux « variétés à usages industriels réservés »[1451], inscrites si elles satisfont des conditions allégées.

B. Des conditions d'inscription allégées

779. La demande d'inscription sur une liste VUIR peut être adressée à tout moment à la section du CTPS compétente pour l'espèce considérée, mais une variété ne peut être inscrite et ne sera maintenue sur la liste VUIR[1452] que si certains critères juridiques, techniques et de commercialisation sont remplis.

780. Les *critères juridiques d'inscription* sont les mêmes que pour toute variété inscrite au Catalogue : la variété doit être distincte, homogène et stable conformément au règlement technique spécifique pour l'inscription de l'espèce concernée[1453].

781. Quant aux *critères techniques d'inscription,* les deux critères techniques classiques de l'inscription - la valeur agronomique et la valeur technologique - sont appréhendés de manière atypique.

[1448] J. GUIARD explique qu'il y avait « des préoccupations liées au développement éventuel de variétés OGM qui pouvaient ne pas être référencées dans le cadre d'études réalisées pour l'inscription au catalogue officiel ». *Ibid.*

[1449] Nous n'avons trouvé aucun arrêté d'inscription de variétés VUIR depuis la création de la liste en 1994, alors que plusieurs variétés sont inscrites tous les ans selon J.-C. GOUACHE. J.-C. GOUACHE, "Variétés à usages industriels réservés et production en filières", *op. cit.*

[1450] Arrêté du 30 août 1994 créant une liste de variétés à usages industriels réservés, JORF n° 209 du 9 septembre 1994 p. 13047. Cet arrêté abroge un arrêté du 22 juillet 1992 ayant organisé une procédure particulière pour l'inscription de certaines variétés au Catalogue officiel des espèces et variétés (Arrêté du 22 juillet 1992 créant une liste particulière au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées, JORF n° 172 du 26 juillet 1992.). Les semences des variétés inscrites sur cette liste ne pouvaient être multipliées en France qu'en vue de leur fourniture à des agriculteurs exclusivement dans le cadre de contrats d'intégration (art. 1). Les variétés devaient être DHS, mais elles étaient expérimentées pour leur valeur agronomique selon des modalités particulières qui dérogeaient aux protocoles de VAT (art. 2).

[1451] Art. 1er, Arrêté du 30 août 1994 créant une liste de variétés à usages industriels réservés, JORF n° 209 du 9 septembre 1994 p. 13047.

[1452] Art. 3 de l'arrêté du 30 août 1994, précité.

[1453] Art. 2.1 de l'arrêté du 30 août 1994, précité.

782. L'appréciation des résultats de l'essai *valeur agronomique* est l'une des originalités de la liste VUIR. Ces résultats ne peuvent, en principe, faire obstacle à l'enregistrement de la variété[1454], dès lors que les autres conditions imposées par l'arrêté sont remplies[1455]. Autrement dit, les critères VAT sont facultatifs pour les variétés VUIR ; ce ne sont pas des critères éliminatoires.

Autre particularité concernant la valeur agronomique, le demandeur peut requérir que l'expérimentation soit réalisée dans un réseau spécifique organisé par le GEVES, propre à garantir la confidentialité de l'essai (article 2). La question de la confidentialité tient au fait qu'une grande partie des essais VAT est déléguée aux entreprises semencières qui ont préalablement adhéré au réseau d'essais GEVES[1456]. Ces entreprises sont donc amenées à évaluer les caractéristiques technologiques de variétés d'entreprises concurrentes. La liste VUIR est donc conçue pour protéger la confidentialité des caractéristiques de variétés qui ne sont jamais commercialisées, ce qui est contraire, une fois encore, aux objectifs de publicité et de commercialisation des variétés inscrites au Catalogue officiel.

L'inscription d'une variété VUIR peut être refusée s'il apparaît que la variété est susceptible de constituer un risque pour l'environnement agricole en raison, notamment, de sa réaction particulière à des maladies, des parasites ou des risques de pollution pollinique[1457].Pour éviter un refus pur et simple, la section compétente peut préconiser les mesures d'isolement appropriées[1458].

783. L'appréciation de *la valeur technologique* des variétés VUIR est aussi très particulière. Décrites par l'obtenteur et annexées au dossier de demande d'inscription de la variété, les caractéristiques technologiques doivent être « originales »[1459]. Le terme « originale » n'est pas défini, mais évoque un étroit rapprochement avec la notion de d'originalité de l'œuvre en droit d'auteur, avec celle de nouveauté dans le cadre du droit d'obtention végétale et avec le critère d'inventivité en droit des brevets. Rappelons que le

---

[1454] Ils sont toutefois publiés dans le bulletin des variétés du GEVES, car ils ont une valeur informative.

[1455] Le choix de perdre sur la valeur agronomique qui constitue normalement le segment de production où l'agriculteur valorise son travail (rendements, résistance aux maladies, *etc.*), se justifie par le fait que la production se fait à la demande et sous contrat avec l'industriel qui maîtrise la production de la semence et de la récolte. S'il estime qu'une perte en rendement est nécessaire pour gagner sur ce qui est considéré comme la valeur technologique de la variété, et que c'est là où réside sa valeur ajoutée, il peut se permettre de mieux rémunérer les agriculteurs qui produisent sous contrat une quantité moindre.

[1456] *Cf. supra* n°371.

[1457] Soulignons que la question de pollution pollinique est soulevée ici, bien avant que le débat des OGM soit vraiment lancé. Notons aussi que la filière sait gérer les pollutions polliniques s'il accepte de se soumettre à des contraintes.

[1458] Art. 2.2 alinéa 2, arrêté du 30 août 1994, précité.

[1459] Art. 1er, arrêté du 30 août 1994, précité.

Catalogue n'a pas pour objectif de valoriser plus particulièrement des caractéristiques nouvelles ou inventives, et que cela relève du domaine du droit de la propriété intellectuelle.

Les caractéristiques technologiques des variétés VUIR doivent non seulement être originales, mais posséder des qualités technologiques qui ne sont pas « prises en compte lors des examens techniques d'inscription au catalogue »[1460]. Autrement dit, la variété doit posséder des « qualités technologiques »[1461] qui ne sont pas évaluées dans le cadre de la procédure classique d'inscription au Catalogue officiel. Il s'agit donc de permettre l'inscription de variétés sur le fondement des qualités qui en font l'intérêt quoiqu'elles ne permettent pas de réussir les essais VAT classiques.

La dernière, mais importante, particularité de *la valeur technologique* est que toutes les données la concernant peuvent être considérées comme confidentielles à la demande de l'obtenteur, y compris vis-à-vis du CTPS[1462]. Ce dernier ne vérifiera pas l'originalité des caractéristiques technologiques et du besoin industriel spécifique. Il se fiera à l'appréciation du demandeur. Or, le rôle du CTPS est d'évaluer les critères VAT pour garantir aux utilisateurs que les qualités réelles des variétés correspondent bien aux caractéristiques annoncées et le rôle du Catalogue est d'assurer la publicité de cette évaluation. Au lieu de cela, le rôle du Catalogue est ici détourné pour simplement référencer des variétés qui échappent à l'appréciation VAT. Ce montage juridique est d'autant plus étonnant que ces variétés ne sont pas commercialisées.

784. En principe[1463], une semence de toute variété inscrite au Catalogue peut être librement commercialisée[1464] (*critère de commercialisation*). L'arrêté VUIR va à l'encontre de ce principe et impose le contraire : il exige que les semences de la variété soient développées en exclusivité[1465]. La production de semences de variétés VUIR doit être faite soit par l'industriel collecteur et transformateur des récoltes issues de ces semences, soit confiée à des

---

[1460] Art. 2.3, arrêté du 30 août 1994, précité.
[1461] Cette notion n'est pas définie.
[1462] Art. 2.3 alinéa 2, arrêté du 30 août 1994 : « A la demande de l'obtenteur, la valeur technologique est considérée confidentielle y compris vis-à-vis du CTPS. La responsabilité de cette déclaration et de ses conséquences resteront propres à l'obtenteur ».
[1463] Voir le cas du registre amateur des variétés anciennes qui limite la commercialisation des semences de telles variétés à certains cas très précis ; ou aussi le cas des variétés inscrites sur la liste B du Catalogue français dont la commercialisation est limitée à l'exportation de semences de ces variétés.
[1464] Voir partie sur la notion de commercialisation.
[1465] Art. 1er, arrêté du 30 août 1994 : « […]Les semences de ces variétés sont confiées à des agriculteurs exclusivement dans le cadre d'un contrat entre l'industriel collecteur et transformateur des récoltes issues de ces semences qui les produira lui-même ou en prestation de services et les agriculteurs concernés. Ces contrats interdisent toute remise des semences ou des récoltes qui en sont issues à des tiers. […] ».

agriculteurs exclusivement dans le cadre d'un contrat de prestation de services[1466]. Pendant toute sa durée, l'industriel reste seul propriétaire de la semence et de toute la récolte qui en est issue. Ces contrats doivent aussi interdire toute remise des semences ou des récoltes qui en sont issues à des tiers pour s'assurer que l'industriel demeure le propriétaire de la semence et de la récolte à tout moment. En pratique, pour *Limagrain*, l'agriculteur adhérent agit pour le compte de sa coopérative qui confie à son adhérent le matériel végétal constitutif du savoir-faire qu'elle possède pour que celui-ci réalise, sous contrat, la production de semences de blé (dans ce cas) constituant le produit fini. La coopérative n'a pas commercialisé de semences, mais elle a fourni un matériel végétal ou un savoir-faire spécifique à l'agriculteur qui est son adhérent. « Les semences ne sont pas alors commercialisées au sens juridique du terme »[1467]. En effet, si les conditions de l'arrêté sont respectées, l'arrêté précise que la semence est réputée ne pas avoir été commercialisée[1468]. C'est ainsi que l'arrêté dévoile sa propre contradiction et son illégalité.

§2. L'illégalité de l'arrêté VUIR

785. L'illégalité de l'arrêté VUIR se pose à deux égards : d'une part, le décret n° 81-605 ne confère au ministre de l'Agriculture une compétence pour réglementer les semences que si elles sont commercialisées ou destinées à l'être (A) ; d'autre part, les objectifs de l'arrêté VUIR font clairement l'amalgame entre les objectifs du droit de la propriété intellectuelle et ceux de la réglementation des semences (B).

A. L'incompétence du ministre de l'Agriculture

786. L'arrêté VUIR réglemente l'inscription et l'homologation de variétés dont la seule utilisation prévue ne relève pas de la notion de « commercialisation », au sens entendu par l'article 1 paragraphe 2 du décret n°81-605[1469]. En effet, par commercialisation, « on entend la vente, la détention en vue de la vente, l'offre de vente et toute cession, toute fourniture ou tout transfert, en vue d'une exploitation commerciale, de semences ou de plants,

---

[1466] Les dispositions de ces contrats relatives à l'organisation de la production agricole de la variété et de la livraison des récoltes, à l'exclusion de toute information sur les rémunérations doivent être tenues à la disposition du ministère de l'Agriculture (Art. 3 l'arrêté du 30 août 1994, déjà cité).

[1467] J.-C. GOUACHE, "Variétés à usages industriels réservés et production en filières", *op. cit.,* 2002.

[1468] Art. 1er, paragraphe 2, arrêté du 30 août 1994 : « La variété qui sera utilisée de cette façon et qui respectera ces obligations ne sera pas réputée avoir été commercialisée ».

[1469] Décret n° 81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants, JORF du 20 mai 1981, p. 1602, modifié en dernier lieu par le décret n° 2004-210, du 9 mars 2004.

que ce soit contre rémunération ou non ». L'arrêté VUIR dans son article 1 paragraphe 2 a raison d'indiquer que les semences ne sont pas réputées avoir été commercialisées, puisqu'à tout moment l'industriel demeure le propriétaire de cette semence du début de la chaîne jusqu'à la transformation de la récolte. Il n'y a aucune vente, ni détention en vue de la vente, ni offre de vente. Il n'y a pas non plus de cession, fourniture ni transfert de semence en vue d'une exploitation commerciale, puisque la propriété de la semence demeure celle de l'industriel. Les agriculteurs-multiplicateurs ne sont que des prestataires de services qui ne sont jamais, dans le cadre des contrats de multiplication régissant ces variétés, propriétaires de la semence.

787. Dès lors qu'il n'y pas « commercialisation » au sens de l'article 1 paragraphe 2 du décret n°81-605, les dispositions de ce même décret concernant l'inscription au Catalogue français ne s'appliquent pas[1470]. En effet, n'ont besoin d'être inscrites au Catalogue, que les variétés de semences qui seront commercialisées. L'emploi restrictif des semences prévu par l'arrêté VUIR ne relève pas du champ d'application du Catalogue officiel des espèces et variétés.

788. Mais la question se pose de savoir pourquoi le Ministre de l'agriculture cherche à réglementer des situations qui ne relèvent pas de sa compétence, et surtout quel est l'intérêt de réglementer des variétés qui ne seront de toute manière jamais commercialisées.

B. L'amalgame entre protection des obtenteurs et règles de commercialisation

789. Puisque la définition des critères DHS du Catalogue renvoie à celle donnée en droit d'obtention végétale, il y a un amalgame général entre ces deux *corpus* juridiques distincts. Et cet amalgame est entretenu par les textes réglementaires pris dans le cadre de la réglementation des semences. L'objectif de la liste VUIR en est un très bon exemple. Le Secrétaire Général du CTPS, J. GUIARD, a présenté à une conférence une étude de la liste VUIR. Le très révélateur article est intitulé « Homologation et protection juridique des

[1470] Lecture *a contrario* de l'art. 2 du décret n°81-605 qui indique que « ne peuvent être mis sur le marché en France sous les termes "semences" ou "plants" suivis d'un qualificatif les produits qui ne répondent pas aux conditions suivantes : 1° Appartenir à l'une des variétés inscrites sur une liste du Catalogue officiel des plantes cultivées ou, à défaut, sur un registre annexe conformément aux dispositions des articles 5 à 8 ci-dessous ». Autrement dit, et pour utiliser un langage plus clair que celui employé dans cet article, ne peuvent être mis sur le marché sous les termes "semences" ou "plants", des semences de variétés non-inscrites au Catalogue pour les espèces relevant du Catalogue.

variétés dédiées »[1471]. Il y explique que l'objectif de la liste VUIR « est de favoriser l'émergence de solutions diversifiées sur des marchés innovants ». Et il énumère trois obligations de cette liste :

- « protéger l'innovation du créateur,
- protéger la valeur de la production agricole spécifique qui en est issue
- et, enfin, protéger l'avance technologique du transformateur qui l'utilise ».

Rappelons que les procédures d'AMM n'ont aucune vocation à « protéger l'innovation du créateur » qui est bien un objectif non conforme aux régimes d'AMM. Cette protection relève du droit de la propriété intellectuelle et de cette seule branche du droit. Tout amalgame est « de mauvaise politique »[1472]. Mais le pouvoir réglementaire ne se préoccupe pas de cette distinction. Au contraire, il cherche à offrir une protection que n'offre pas le droit de la propriété intellectuelle : celle du secret[1473]. En effet, un brevet ou un certificat d'obtention végétale est donné précisément en échange de la divulgation publique de l'invention ou de l'obtention pour qu'elle tombe dans le domaine public à l'issue de la période de protection[1474].

La liste VUIR, selon les termes même de J. GUIARD, permet « à l'obtenteur qui le souhaite de faire référencer sa variété sans pour autant divulguer la caractéristique qui en fait une variété dédiée ». De plus, les inscriptions ne sont pas publiées par arrêté ministériel et les Catalogues en ligne ou en version papier du GNIS n'indiquent pas les variétés VUIR.

790. L'instrumentalisation de la réglementation est ici évidente. Elle marque aussi l'importance de la réglementation dans le rôle de protection des pratiques de certains acteurs. Pour terminer, indiquons que cela fait plusieurs années déjà que le Bureau des semences, en collaboration avec les autres acteurs institutionnels, tente de rédiger un nouvel arrêté VUIR, mais les questions de sa légalité au regard du droit communautaire et français, ainsi que les

---

[1471] J. GUIARD, "Homologation et protection juridique des variétés dédiées", *Compte Rendu de l'Académie d'Agriculture de France*, 13 février 2002.

[1472] *Cf. supra* n°563.

[1473] L'octroi d'un droit de propriété intellectuelle (brevet ou certificat d'obtention végétale) requiert de la part du titulaire qu'il révèle les secrets de fabrication ou les lignées utilisées.

[1474] « Brevet et Monopole : de fait, les deux mots ne sont guère dissociables. De fait et de droit car c'est un monopole juridique que met en place le brevet qui – pour s'en tenir à l'essentiel – offre à son titulaire la faculté d'être seul à réaliser (fabriquer) et commercialiser l'invention brevetée […]. Le brevet se veut, en effet, un instrument de développement économique […] il s'agit d'offrir à celui qui a choisi d'investir dans la recherche le moyen de rentrer dans ses fonds d'abord, d'en tirer profit ensuite, par la reconnaissance d'un monopole qui, pour un temps limité, le protégera, sur la technique inventée, de la concurrence. » J. FOYER et M. VIVANT, *Le droit des brevets*, PUF, 1991, p. 7.

désaccords entre les acteurs économiques sont tels qu'aucun nouvel arrêté n'a été adopté à ce jour[1475].

Section 2. Le modèle dominant conforté par l'inadaptation des solutions juridiques aux modèles parallèles

791. La peur exprimée par J. WOHRER du GNIS de voir le système actuel « exploser »[1476] est telle que les solutions élaborées ne remettent jamais en question l'idée de marché administré et surtout celle d'inscription au Catalogue. Toutes les solutions maintiennent un système d'AMM, régime préventif qui est disproportionné dans certains cas aux objectifs visés et qu'aucun intérêt général – sanitaire, environnemental ou d'ordre public – ne justifie.

792. C'est le cas notamment pour les variétés du domaine public. En dépit du fait que ces variétés ne sont pas « nouvelles », et que, dans la plupart des cas, elles ont fait leurs preuves pendant plusieurs années sur le marché, elles doivent tout de même être inscrites au Catalogue. Cette exigence est contraire à l'idée initiale d'inscription au Catalogue, laquelle ne concernait que les variétés nouvelles[1477] et le choix d'imposer de l'étendre à des variétés du domaine public interroge. En effet, les variétés du domaine public, souvent appelées « variétés anciennes », sont loin de correspondre à la logique de la réglementation actuelle, d'une part, elles n'intéressent généralement que des marchés de niche et d'autre part, elles ne peuvent pas être protégées par un droit d'obtention végétale : l'intérêt pour une parfaite distinction, homogénéité et stabilité n'est pas fondamental ici, il est même contestée[1478].

793. Ces deux différences soulèvent la question de la modulation du droit qui doit non seulement s'adapter aux caractéristiques des variétés du domaine public mais aussi aux marchés auxquels elles se destinent, dès lors qu'il ne s'agit pas de semences standardisées pour une agriculture productiviste. *A priori*, une simplification de la réglementation semble requise, mais la « passion réglementaire » évoquée dans l'introduction et la complexité des problèmes qu'elle entraîne « conduit à imposer toujours plus de réglementation, toujours plus

---

[1475] Entretiens personnels, octobre 2006 et février 2008.
[1476] WOHRER J., *Le problème réside dans les bases même de la définition des semences paysannes*, Terre-Net, http://www.terre-net.fr/outils/fiches/FicheDetail.asp?id=20757, 27 mai 2005.
[1477] *Cf. supra* n°300.
[1478] Voir, par exemple, G. KASTLER, "Les semences paysannes : situation actuelle, difficultés techniques, besoin d'un cadre juridique", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30.

détaillée et d'autant plus inadéquate »[1479]. Cette réglementation détaillée permet d'intégrer des marchés sous le giron du contrôle du circuit long professionnel alors qu'ils échappaient jusqu'alors à un régime d'AMM. C'est ainsi que les variétés anciennes vendues ont été soumises à une obligation d'inscription dès 1960 pour ce qui est des ventes aux agriculteurs[1480], et depuis la définition de commercialisation de la directive 98/95 cette obligation se serait étendue aux variétés anciennes vendues aux amateurs. Alors que la décision d'imposer un régime d'AMM aux variétés anciennes utilisées par les agriculteur professionnels ne semble pas avoir provoqué d'importants désaccords[1481], celle concernant les variétés anciennes commercialisées sur le marché des jardiniers amateurs fait encore l'objet de contestations variées. La plus emblématique est la contestation de l'association *Kokopelli*

794. Sans jamais cautionner les pratiques de cette association, ces affaires ont eu pour mérite de mettre en lumière la question de l'opportunité d'un régime d'AMM pour les variétés du domaine public, alors qu'un régime répressif qui imposerait des exigences strictes en matière d'étiquetage et de germination, suffirait. Puisque les affaires *Kokopelli* évoquent les deux principaux montages juridiques élaborés pour la mise sur le marché de variétés du domaine public, nous reviendrons brièvement sur les affaires *Kokopelli* et sur le contexte dans lequel elles s'inscrivent, avant d'étudier chaque régime en détail.

795. L'association *Kokopelli* est née suite à la fermeture de l'entreprise *Terre de Semences*. Cette dernière était spécialisée dans la vente de variétés anciennes sur le modèle de deux entreprises américaines devenues très populaires aux Etats-Unis *Seeds of Change* et *Seed Savers*[1482]. Leur spécialité est la vente de semences « heirloom » (« patrimoniales »), c'est-à-dire de variétés qui se pollinisent naturellement (« open-pollinated ») et qui ne sont plus utilisées dans l'agriculture de masse. Ces entreprises ont fait un travail considérable de collecte de vieilles variétés qu'elles commercialisent aux Etats-Unis, avec un très grand succès auprès des jardiniers amateurs et des agriculteurs biologiques. Le commerce de ces semences n'est soumis à aucune inscription des variétés, puisqu'il n'y a pas de Catalogue obligatoire aux Etats-Unis. Elles doivent cependant satisfaire aux obligations très strictes en

---

[1479] M. CROZIER, On ne change pas la société par décret, Grasset, 1979, p. 46.
[1480] *Cf. supra* n°316.
[1481] La seule trace de mécontentement que nous avons trouvé est le mécontentement exprimé par un obtenteur qui s'est vu refuser l'inscription d'un certain nombre de variétés parce qu'elles n'étaient pas nouvelles. En ce sens, FÉDÉRATION NATIONALE DES GRAINES DE SEMENCES POTAGÈRES, "Comité technique permanent de la sélection - Catalogue officiel des variétés", *Bulletin de la FNGSP*, janvier-février 1962, n° 71.
[1482] http://www.seedsofchange.com.

matière de taux de germination et d'étiquetage au niveau fédéral en cas de vente interétatique[1483] et aux règles de chaque Etat fédéré pour le commerce dans ces Etats.

796. Le GNIS a exigé que *Terre de Semence*, comme toutes les autres petites entreprises semencières du marché de la vente aux amateurs, se mette en conformité avec la réglementation, et plus précisément pour l'inscription de toutes les variétés. Trois réactions se sont manifestées : tout d'abord, les « légalistes » ont cherché à se mettre en conformité avec l'ensemble des règles sans se poser la question de la justification de cette interdiction et ne vendent plus que des variétés inscrites au Catalogue commun[1484] ; certaines entreprises ont voulu « légaliser » leur situation mais ont estimé qu'elles devaient soulever les questions de la validité et de la justification de certaines contraintes inadaptées à leur situation ; l'association *Kokopelli*, quant à elle, a refusé en bloc toute idée d'inscription au Catalogue et de règles de commercialisation. Cette réaction s'expliquerait par l'influence américaine libre de tout catalogue obligatoire. C'est cette liberté qui a permis à *Seeds of Change* et à *Seed Savers* de répondre à un marché nouveau et leur popularité peut être interprétée comme une reconnaissance de la part des utilisateurs.

797. Face à la menace de contrôles des fraudes[1485], l'entreprise *Terre de Semence* a déposé le bilan et l'association *Kokopelli* été créée à sa place. Son président, D. GUILLET, espérait que poursuivre son activité dans le cadre d'une association lui permettrait d'échapper à la réglementation des semences. Cependant, celle-ci s'applique à toute personne juridique qui commercialise des semences, aucune distinction n'étant faite en fonction de l'entité juridique.

798. Bien que des rappels à la réglementation lui aient été envoyés, l'Association a refusé d'inscrire les variétés qu'elle commercialise, principalement pour deux raisons. D'une part, leur nombre, plusieurs centaines, et le coût de l'inscription étaient beaucoup trop élevés et d'autre part, D.GUILLET contestait l'idée même d'une inscription obligatoire pour des variétés anciennes vendues à des amateurs. Ce refus catégorique a enclenché des procédures de contrôle et des poursuites pour vente illicite de semences. L'association *Kokopelli* a été

[1483] Federal Seed Act, 9 August 1939, United States Code Section 7, 15551-1610, www.law.cornell.edu.uscode/. Federal Seed Act Regulations, Code of Federal Regulations, Section 7, Chapter 1, Subchapter K, Part 202, www.gpoaccess.gov/ecfr/

[1484] Plusieurs entreprises se situent dans ce cas de figure, mais nous préférons ne pas les nommer.

[1485] Lettre du 23 septembre 1999 de J. WOHRER à l'attention de D. GUILLET, Terre de Semences, citée *in* D. GUILLET, "Le catalogue officie*:* une nuisance agricole de plus?" http://www.kokopelli.asso.fr/articles/catalogue-national.html, 2005. Cette lettre indique que si l'entreprise ne procédait pas à l'inscription des variétés non inscrites, elle serait « passible des poursuites prévues par la réglementation suite aux contrôles effectués par les Services de la Concurrence et de la Répression des Fraudes».

condamnée par les juridictions civiles dans deux affaires différentes, l'une pour vente illicite et l'autre pour concurrence déloyale. Il est intéressant de noter que ces procès n'ont pas été intentés par des utilisateurs mécontents mais par le ministère public, le GNIS et la Fédération Nationale des producteurs de semences potagères (FNPSP) qui se sont portés parties civiles dans le premier cas (ci-après « affaire GNIS »), et, dans l'autre cas, par un concurrent qui s'estimait victime de concurrence déloyale – *Graines de Baumaux* – (ci-après « affaire Baumaux »).

799. « L'affaire GNIS » a commencé par les contrôles de deux agents des fraudes au magasin de *Kokopelli* à Alès dans le Gard le 19 mai 2004 et le 28 juillet 2004, qui ont donné lieu à un procès verbal. En date du 5 novembre 2004, il indique que l'association vend des semences ne respectant pas les conditions posées à l'article 2-1-1° du décret n° 81-605, qui impose l'inscription préalable de variétés de semences commercialisées, et à l'article 7-b de l'arrêté du 15 septembre 1982, qui édicte les dispositions relatives à la commercialisation des semences de légumes. Ces constatations concernaient 3108 sachets de semences potagères en magasin et des factures prises au hasard de commandes faites sur Internet, soit un total de 6643 contraventions de troisième classe sur le fondement de l'article L. 214-2 du Code de la consommation[1486]. Ce dernier prévoit une contravention spéciale d'infraction aux décrets pris en vertu de l'article L. 214-1 du C. cons.[1487]. L'infraction n'est sanctionnée que par une simple contravention lorsque les éléments constitutifs d'un délit de tromperie ou de falsification ne sont pas réunis, notamment lorsque l'élément intentionnel fait défaut[1488], les dispositions du Code de la consommation n'instituant aucune présomption de mauvaise foi[1489]. Lorsque

---

[1486] L'art. L. 214-2 du C. cons. prévoit que les infractions aux décrets pris en Conseil d'Etat, sur la base de l'art. L. 214-1, et donc du décret n° 81-605, seront punies comme des contraventions de 3e classe. Ces peines ne se confondent avec aucun délit de fraude ou de falsification prévu par les art. L. 213-1 à L. 213-4 et L. 214-1 (7º). Sera aussi puni de peines de contraventions de 3e classe, l'acte de mettre en vente ou de vendre des semences, sans attendre les résultats d'un contrôle officiel en cours. De même pour les marchandises qui seront reconnues définitivement fraudées ou falsifiées à l'issue de l'enquête judiciaire consécutive à ce contrôle, sans préjudice des poursuites correctionnelles contre l'auteur de la fraude ou de la falsification.

[1487] Les contraventions se distinguent des délits d'infractions prévus aux art. L. 213-1 et suivants du C. cons. Ces délits d'infraction prévoient des peines allant jusqu'à peines d'emprisonnement.
J.-H. ROBERT propos le critère suivant de distinction entre les délits et les contraventions de fraude : « toute fraude est d'abord une infraction aux règlements pris en application de l'art. 11 de la loi de 1905 ; si elle est commise de bonne foi, elle constitue une contravention réprimée par l'art. 13 de la même loi, mais si elle s'accompagne de mauvaise foi, elle devient un délit de tromperie et de falsification à la fois si la marchandise concernée est un aliment, une boisson ou un médicament ». J.-H. ROBERT, *La distinction des délits et contrevenants de fraude*, JCP éd. G. 1990, I. n°3444.

[1488] En ce sens, par exemple, pour être punissable de tromperie, la tromperie doit résulter d'une intention frauduleuse. Crim. 13 juin 1984, *D.* 1985. IR. 65 ; JCP 1884.I.13711.

[1489] En ce sens, Crim. 4 janvier 1977, *D.* 1977.336, note FOURGOUX : la loi de 1905 n'institue aucune présomption de mauvaise foi.

plusieurs faits matériels sont imputables à un même prévenu, le cumul des délits et des contraventions est possible dès lors que les infractions diffèrent dans leurs éléments constitutifs[1490].

800. Chaque infraction pour vente de semences de variétés non inscrites avait été constatée par rapport au Catalogue en ligne du GNIS, un document non officiel. Les agents des fraudes n'effectuent pas leurs vérifications par rapport au Catalogue commun publié au Journal officiel[1491] et au Catalogue français en ligne proposé par le GEVES et le CTPS, les deux organismes chargés de la gestion du Catalogue officiel français.

801. L'affaire a été portée devant le Tribunal de proximité d'Alès et la décision rendue le 14 mars 2006[1492]. Le juge de proximité a relaxé le prévenu D. GUILLET, président de l'association *Kokopelli*, sur l'action civile et a débouté les deux parties civiles, le GNIS et la FNPSP[1493]. La Cour d'appel de Nîmes a, par contre, adopté une position contraire le 22 décembre 2006. Elle condamne D. GUILLET pour vente illicite de variétés non inscrites et admet les actions civiles du GNIS et de la FNPSP. D. GUILLET s'est pourvu en cassation. Le 8 janvier 2008, la chambre criminelle de la Cour de cassation a rejeté le pourvoi[1494], sauf sur un point : l'action civile du GNIS. En effet, ce dernier ne peut se porter partie civile puisqu'il « n'est habilité par aucune disposition particulière à exercer les droits de la partie civile à l'égard des infractions qui portent atteinte aux intérêts qu'il a pour mission de protéger »[1495]. Bien que la Cour ne l'indique pas, cet arrêt confirme une jurisprudence de cette même chambre en date du 4 décembre 1989 qui refusait déjà la recevabilité de la constitution de partie civile du GNIS[1496].

802. Dans la deuxième affaire, l'affaire *Baumaux*, c'est une entreprise spécialisée dans la vente de semences potagères aux amateurs qui demande des dommages et intérêts

---

[1490] Jurisprudence confirmée par la Cour de cassation dans l'affaire GNIS : Cass. crim., 8 janvier 2008, *D. Guillet contre GNIS et FNPSP*, n°183, n°H 07-80.534 F-D.

[1491] A propos de l'absence de publication officielle du « Catalogue officiel » français, *cf. supra* n°504. et s.

[1492] Juridiction de proximité d'Alès 4ème classe, 14 mars 2006, *Dominique Guillet c. GNIS et autres*, non publiée.

[1493] Le juge a estimé qu'il existait bien tant au niveau communautaire qu'au niveau national le cadre légal susceptible de permettre l'inscription de variétés de semences anciennes sur un catalogue officiel, mais que ce cadre n'avait pas été élaboré. Dès lors, « l'incrimination générale des variétés de semences anciennes commercialisées par l'association KOKOPELLI, au motif de leur non inscription sur le catalogue officiel ou le registre annexe, est incompatible avec les objectifs du droit communautaire de créer une liste de « variétés de conservation ».

[1494] Cass. crim., 8 janvier 2008, *D. Guillet contre GNIS et FNPSP*, n°183, n°H 07-80.534 F-D. Inédit, mais disponible en ligne sur legifrance.fr.

[1495] *Ibid.* Inédit, mais disponible en ligne sur legifrance.fr.

[1496] Cass. crim., 4 décembre 1989, *Louis Fortoul c. GNIS*, n°88-86471, publié au bulletin.

pour concurrence déloyale sur le fondement des articles 1382 et 1383 du Code civil. Cette dernière estime qu'elle est soumise au décret n° 81-605, notamment en commercialisant des variétés inscrites au Catalogue, alors que l'association *Kokopelli*, son concurrent, ne s'y conforme pas. Pour cette raison, la société *Graines de Baumaux* « estime que ces agissements constituent des actes de concurrence déloyale puisque ainsi, l'association propose des produits interdits à la commercialisation qu'elle, respectueuse de la législation, ne peut pas proposer à ses clients, lui occasionnant ainsi un préjudice commercial dont elle estime la réparation à la somme de 50 000€ de dommages et intérêts et au retrait sous astreinte de toute publicité ou catalogue pour des produits dont la vente n'est pas autorisée ». L'action en concurrence déloyale a abouti et l'association *Kokopelli* a été condamnée le 14 janvier 2008 par la 1re Chambre civile du TGI de Nancy à verser 10 000€ de dommages et intérêts, soit 6 jours après l'arrêt de la Cour de cassation dans l'affaire GNIS. Le TGI a estimé qu'il y avait bien une faute, un préjudice et un lien de causalité. En l'espèce, la vente illégale de semences sanctionnée par l'article 214-2 du Code la consommation constituait la faute, le détournement de la clientèle de la société *Graines de Baumaux* le préjudice et proposer un nombre plus important de variétés le lien de causalité puisqu'il permettait d'attirer une clientèle de manière déloyale alors que la société *Graines de Baumaux* se conformerait à la réglementation[1497].

803. Cette double condamnation a été perçue par une partie de l'opinion publique comme une sanction injuste à l'encontre d'une association qui vend et conserve des variétés anciennes à des jardiniers amateurs, d'autres ont estimé qu'elle était justifiée car cette association ne contribue pas à la conservation de la biodiversité[1498]. La secrétaire d'Etat à l'Ecologie[1499], des hommes et des femmes politiques[1500], les grands quotidiens[1501], le

[1497] Toutefois il est important de souligner que cette société vend aussi des variétés non inscrites au Catalogue. Or, le TGI ne se prononce pas sur cet aspect.

[1498] Dans un communiqué, le GNIS prend soin de dire que l'association *Kokopelli* n'a pas contribué à la constitution formelle des réseaux de conservation : « Ce sont les entreprises de semences, qui, aux côtés de la recherche publique et de certaines associations *(pas Kokopelli)*, ont créé des réseaux de conservation de ressources génétiques à partir de ce qu'elles avaient conservé, et sont à l'origine des collections nationales françaises accessibles à tous gratuitement ». K. CLAVEL, "Kokopelli, MEDAD, conservation de la biodiversité et catalogue… Où sont les vrais problèmes ?" http://www.gnis.fr/index/action/page/id/67/cat/2/ref/435, 7 février 2008.

[1499] La Secrétaire à l'Ecologie a été amenée à parler publiquement de cette question lors des débats concernant le projet de loi OGM devant Sénat. Le député communiste G. LECAM a proposé un amendement sur la question de licences obligatoires pour les semences de ferme dans les pays pauvres, et le débat a vite dévié sur les affaires *Kokopelli*. La Secrétaire à l'Ecologie a dit qu'ils étaient en train de travailler sur un amendement dans le cadre de la future loi « Grenelle ». « M. le ministre d'État et moi-même travaillons […] sur d'éventuelles évolutions législatives qui permettraient de sortir de cette situation quelque peu absurde, qui n'est pas sans peiner le monde de l'environnement, de la biodiversité et de l'agriculture fermière ». Séance du 5 février 2008 (compte rendu intégral des débats), www.senat.fr.

blogosphère[1502] et de nombreux sites Internet ont relayé l'information concernant ces condamnations et se sont dit surpris que de tels faits soient sanctionnés.

804. Ces condamnations ont soulevé une question simple qui n'a pas été clairement évoquée dans les procès, ni dans les commentaires qui les ont suivis : pourquoi impose-t-on un système d'autorisation de mise sur le marché pour des variétés anciennes vendues en petites quantités à des jardiniers amateurs ? Ce qui a conduit à une deuxième question *a priori* simple : quel amendement à la loi faudrait-il pour permettre la commercialisation de semences de variétés anciennes ?[1503] Il faut tout d'abord revenir sur le fait qu'il n'existe pas de « loi semences » et qu'aucune disposition du Code de la consommation ne mentionne le mot « semence ». Ensuite, il faut considérer les dérives réglementaires qui aboutissent en fin de compte à la condamnation d'une personne pour vente illicite de semences à des amateurs. L'objectif initial de la réglementation n'a jamais été de soumettre à inscription préalable les semences vendues à des amateurs. Comment s'attendre à ce qu'un avocat, un individu, une entreprise ou association, puissent constater cette dérive, la démontrer lors d'un procès, alors que les textes sont si difficilement accessibles et lisibles ? Bien qu'il nous semble une erreur de défendre l'idée d'une déréglementation totale de la filière semence, la position de refus de l'association *Kokopelli* a le mérite d'avoir mis en lumière une situation peu connue. Les juristes, les chercheurs, les hommes politiques, la presse et l'opinion publique s'y étaient très peu intéressés auparavant. La question de la commercialisation de « variétés anciennes » est désormais sortie du seul cadre historique institutionnel de la filière semence. De nouvelles influences extérieures au circuit long professionnel se sont invitées dans le débat. On note plus particulièrement que la question des variétés anciennes fait son apparition dans le projet de loi Grenelle 1[1504] sous l'impulsion du ministère du Développement Durable[1505] et qu'une

---

Elle a confirmé cette information le lendemain à la radio en précisant aussi qu'elle était cliente de l'association *Kokopelli*. N. KOSCIUSKO-MORIZET, *7-10h*, France-Inter, 8 février 2008.

[1500] Par exemple, Marie-Hélène AUBERT députée Vert au Parlement Européen, http://mhaubert.net/Kokopelli.htm.
Ou encore, Corinne LEPAGE, ancien ministre de l'environnement, http://cap21normandie.hautetfort.com/archive/2008/02/01/cap21-soutient-l-association-kokopelli.html

[1501] G. DUPONT, "Des défenseurs de légumes oubliés condamnés pour vente illicite", *Le Monde*, mardi 3 janvier 2007, p. 7. L. NOUALHAT, "Kokopelli condamnée pour avoir vendu des semences", *Libération*, jeudi 4 janvier 2007.

[1502] Plus de 700 blogs ont relayé l'information selon une recherche concernant uniquement les blogs francophones sur Google le jeudi 13 mars 2008.

[1503] Cette question nous fut adressée par des députés, les membres de cabinets ministériels, des associations et des journalistes.

[1504] Article 26, Projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, avril 2008.

[1505] Depuis février 2008, ce ministère s'est saisi du dossier de la commercialisation des semences, mais sous l'angle de la protection de la biodiversité.

partie de l'opinion publique s'est mobilisée autour de l'association *Kokopelli*[1506]. La mobilisation a été telle, qu'elle a encouragé cette association à faire appel dans l'affaire *Baumaux*.

805. Il est regrettable que la complexité de la réglementation et ses nombreux aspects atypiques empêchent qu'un débat posé et clair soit engagé et qu'une évaluation de l'utilité du régime d'AMM soit faite pour la vente de variétés anciennes. Au lieu de cela, des régimes d'exception sont élaborés dans la continuité de la logique des régimes préventifs et dirigistes du circuit long professionnel sans que les avantages de ce choix soient justifiés. Surtout, ces régimes d'exception sont confinés à un champ d'application très étroit qui relève plus du symbole que d'une solution pesée et adaptée à la situation visée.

806. Dans les deux affaires *Kokopelli*, deux régimes d'exception ont été discutés : le « registre amateur de variétés anciennes » et le « Catalogue pour variétés de conservation ». Nous traiterons ces régimes d'exception indépendamment de ces affaires afin de replacer chacun dans son contexte d'origine et afin de montrer qu'ils sont, non pas une solution aux questions soulevées par les affaires *Kokopelli*, mais un moyen de contrôle sur des nouveaux marchés émergents en dehors du circuit long professionnel. Il s'agit, de la question de l'exploitation commerciale des variétés du domaine public (§1), et de celle de la commercialisation des semences en vue de la conservation de la biodiversité cultivée (§2).

§1. La difficile exploitation commerciale des variétés du domaine public

807. Il ne s'agit plus ici de vouloir faire tomber volontairement une variété dans le domaine public[1507], mais de savoir comment exploiter les variétés qui y sont déjà, activité économique banale dans les autres secteurs de production. On peut distinguer deux types de variétés dans le domaine public : les variétés DHS qui ont été protégées et ne le sont plus ; et les variétés qui n'ont jamais été protégées car elles ne peuvent pas faire l'objet d'un COV. Ce dernier cas de figure regroupe lui-même deux sous-catégories : les variétés DHS qui ne sont pas nouvelles et les « variétés locales » ou variétés non-DHS. Les variétés de chacune de ces deux sous-catégories ne peuvent faire l'objet d'un COV parce qu'elles ne répondent pas soit au critère de nouveauté, soit aux critères DHS. De ce fait, elles sont dans le domaine public. L'exploitation commerciale de telles variétés végétales continue de dépendre de la

[1506] L'association *Kokopelli* aurait reçu un nombre important de dons en guise de soutien suite aux condamnations ainsi qu'un afflux de nouveaux adhérents.
[1507] *Cf. supra* n°694. s. pour les développements à ce sujet.

réglementation Catalogue, de celle de la production et de celle de la commercialisation. Plus elle est complexe moins une personne n'a intérêt à commercialiser des variétés du domaine public car le coût de mise sur le marché est trop élevé par rapport aux bénéfices qu'elle peut en espérer. La logique économique dominante pousse donc les entreprises de la filière à se concentrer autour de variétés protégées ou difficilement reproductibles.

808. Une politique publique pourrait promouvoir ou faciliter l'exploitation des variétés du domaine public, en tenant compte de leurs spécificités (A). Toutefois, les pouvoirs publics français ont élaboré un régime juridique spécifique qui n'apporte pas de solutions adaptées à toutes les semences de variétés anciennes, mais uniquement à celles vendues aux jardiniers amateurs. (B).

A. Les spécificités de l'exploitation des variétés du domaine public

809. Des politiques existent pour soutenir et encourager l'exploitation de produits du domaine public dans des secteurs tels que celui des médicaments. La politique publique dans ce secteur a eu pour objectif de faciliter la mise sur le marché de médicaments génériques produits à partir de médicaments « princeps » ou principaux. Un générique est une copie d'un médicament *princeps* tombé dans le domaine public. Dans ce secteur où les exigences de sécurité sont bien plus évidentes que dans le secteur des semences, les génériques bénéficient de procédures simplifiées d'AMM[1508]. A. ROBINE explique qu' « en permettant aux producteurs de génériques de s'appuyer sur le dossier d'AMM du médicament *princeps*, elle les exonèrent de nombreux et coûteux essais cliniques et pharmacologiques et accélère leur commercialisation ». Il s'agit là d'un soutien à la politique publique de santé qui appuie une logique économique et sociale : proposer des médicaments moins chers pour les utilisateurs et les systèmes de sécurité sociale, mais aussi encourager la mise sur le marché de médicaments utiles. La raison de cette procédure simplifiée s'expliquerait par le fait qu'il serait « absurde d'obliger les génériqueurs à recommencer des essais déjà réalisés »[1509].

810. Le parallèle avec le secteur des médicaments nous intéresse car les médicaments et les variétés végétales sont tous deux des produits soumis à AMM et font l'objet, en très

[1508] « Alors que la procédure classique exige du demandeur d'AMM qu'il présente l'ensemble des données et des résultats des essais cliniques relatifs à son médicament, la procédure allégée d'AMM requiert du génériqueur la seule démonstration de la bioéquivalence de son produit avec le médicament de référence, par le biais d'études de biodisponibilité appropriées ». En ce sens, A. ROBINE, Transfert et acquisition de la technologie dans les pays émergents - L'exemple brésilien de l'accès aux médicaments contre le SIDA, Faculté de Droit, Université Paris 1, Paris, 2008, p. 125 et s.

[1509] Pour une étude complète de la question de cette procédure simplifiée d'AMM voir, en ce sens, *Ibid.*

grande majorité, d'une protection par un droit de protection intellectuelle. Pourtant, le parallèle a des limites. La principale limite est que l'AMM pour un médicament est nominative : seul le demandeur de l'AMM peut exploiter le médicament qui a obtenu sa mise sur le marché, y compris pour un médicament générique[1510]. Cela lui confère donc un monopole pour « son » médicament, mais n'empêchera pas un concurrent de demander une AMM pour un autre produit générique du même médicament *princeps*. Cependant, dans le cas des semences, toute personne peut commercialiser une variété inscrite au Catalogue : l'AMM n'est pas nominative, qu'il s'agisse de variétés du domaine public ou de variétés protégées. Ce n'est que si un DPI réserve l'exclusivité de la commercialisation au titulaire, que la commercialisation revient au seul titulaire. Ainsi, une personne qui se charge d'inscrire une variété du domaine public au Catalogue n'a aucun droit exclusif sur sa commercialisation et ses concurrents profitent tout autant qu'elle de cette inscription, sans avoir à assumer une partie du coût de mise sur le marché et du maintien de la variété. La personne assumant ces charges peut être lésée et aura des difficultés à recouvrir son investissement.

811. Une politique publique pourrait s'attacher à résorber les freins à l'exploitation des variétés du domaine public, ceci à plusieurs titres déjà évoqués. Tout d'abord, pour que le domaine public joue son rôle de contrepoids et permette ainsi d'éviter que le droit de propriété intellectuelle ne débouche sur des situations de rente. Aussi, afin de favoriser les marchés de niche qui contribuent à satisfaire la diversité de la demande et à conserver une certaine forme d'agrobiodiversité. Ou encore, d'offrir aux agriculteurs une alternative aux variétés protégées chères et peu reproductibles, afin qu'ils puissent réduire leurs coûts quand ils le souhaitent[1511]. Enfin, de permettre de valoriser des variétés locales qui ne sont pas DHS, comme cela se fait pour les appellations d'origine contrôlée (AOC).

[1510] *Ibid*.

[1511] La commercialisation de variétés du domaine public a un intérêt pour l'agriculteur et la société qui devrait pouvoir bénéficier de produits alimentaires à moindre coût (sans redevance). De plus, le domaine public des variétés végétales offre des variétés dont la reproduction est souvent moins technique (non hybrides ou hybrides simples, au lieu des hybrides triples, par exemple). Si les agriculteurs peuvent librement reproduire leurs semences, ils pourront faire des économies et retrouver une indépendance plus importante dans leurs choix. Par exemple, une agricultrice d'Ile de France qui gère une grosse exploitation a choisi de faire sa propre semence issue de variétés protégées pour pouvoir minimiser les traitements chimiques que les producteurs appliquent automatiquement aux semences. Mais pour pouvoir reproduire sa semence librement, et ne jamais être accusée de contrefaçon, elle recherche, sans les trouver, des variétés du domaine public (Entretien personnel, novembre 2007).

L'emploi de variétés locales dans le cadre des Appellations d'Origine Contrôlée (AOC) : un exemple réussi de l'exploitation de variétés locales

L. BERARD et Ph. MARCHENAY, dans leur livre « Les produits de terroir : entre cultures et règlements », décrivent le problème qui s'est posé dans le cadre de certaines productions AOC[1512]. Ces dernières ne sont pas toujours produites à partir de variétés fixées et inscrites au Catalogue, mais au contraire à partir de variétés-populations. Ils racontent que « plusieurs AOC récentes ont pris ces questions en considération, conduisant à des situations nouvelles et à une certaine souplesse dans une sphère où la rigidité est de rigueur. Les discussions ont été parfois âpres, mais les demandeurs ont réussi dans plusieurs cas à préserver ce trait essentiel de la spécificité bioculturelle en travaillant la question variétale »[1513]. C'est pourquoi les décrets d'homologation de ces AOC reconnaissent d'une part, le droit d'utiliser des variétés commerciales inscrites au Catalogue et « se rapprochant au plus près des types locaux » et d'autre part, « la possibilité d'utiliser aussi les semences des variétés locales, dans la mesure où elles répondent au descriptif défini dans le décret d'AOC ». Selon ces auteurs, ce détail a son importance puisque « les populations fermières, issues des populations locales sélectionnées sur les exploitations, dominent parfois encore largement (près de 90% pour le coco de Paimpol) ». Toutefois un agriculteur n'est pas en mesure de multiplier toute espèce de manière indépendante et autonome, sans recourir aux échanges. Pour cela, les auteurs notent que ce cas de figure ne pourra pas « s'appliquer à des espèces à multiplication végétative, comme la pomme de terre, le fraisier ou l'ail » puisque « les variétés doivent être régulièrement renouvelées et nécessitent un travail de multiplication assez spécialisé, compte tenu des risques sanitaires encourus ».

812. Dans le cas de l'AOC évoqué ci-dessus, le frein principal est le Catalogue qui refuse l'inscription de variétés non fixées ou non-DHS. Mais pour les variétés qui sont DHS, d'autres freins existent. Les mêmes exigences pour la commercialisation de variétés s'imposent, c'est-à-dire l'inscription et le maintien au Catalogue, règles de production et de commercialisation. Il n'y a aucune simplification de la procédure, comme pour les médicaments génériques, qui favoriserait leur mise sur le marché et leur maintien, ni même

[1512] Les auteurs étudient aussi le cas des IGP, qui compte tenu de l'obligation d'obtention d'un Label rouge ou une certification de conformité, oblige de recourir à des variétés fixées. C'est pourquoi l'IGP ne se prête pas à l'utilisation de semences de ferme.

[1513] L. BÉRARD et P. MARCHENAY, *Les produits de terroir : entre cultures et règlements*, CNRS Editions, 2004, p. 95.

leur réinscription. Les variétés du domaine public sont confrontées aux mêmes critères VAT que les variétés nouvelles de grande culture, et notamment au critère de productivité. Les variétés vieilles de 15 ans ou plus sont toutes moins productives, sauf exceptions très rares. La réinscription d'une variété d'une espèce de grande culture est donc quasiment impossible, sauf volonté politique ou aménagement spécial par le CTPS.

813. La difficulté de réinscrire une variété est telle qu'elle aurait été intégrée dans les stratégies de certaines entreprises concernant les espèces de grande culture. Si toute personne peut être mainteneur d'une variété du domaine public au Catalogue officiel, le titulaire d'une variété protégée est le seul à décider qui peut maintenir sa variété. Il peut donc exiger la radiation le jour où il ne souhaite plus que sa variété protégée soit commercialisée et même refuser à toute autre personne le droit de devenir mainteneur à sa place. Bénéficiant de ce droit, certaines entreprises semencières feraient radier leurs variétés du Catalogue officiel avant qu'elles ne tombent dans le domaine public. Une fois radiée, un tiers devra attendre que le certificat d'obtention végétale (COV) arrive à échéance pour procéder à une réinscription de la variété. Ce point de détail peut sembler insignifiant, mais son importance est fondamentale, car il est plus facile d'assumer le maintien d'une variété déjà inscrite que de réinscrire une variété car il faut alors démontrer qu'elle satisfait aux conditions VAT. Un tiers peinera à réinscrire une variété du domaine public qui n'atteint pas les nouveaux niveaux de performances exigées, même si cette variété est très demandée par des agriculteurs qui y sont attachés.

Le cas de la pomme de terre *Linda* en Allemagne est une illustration de cette stratégie commerciale. Un mois avant le terme des droits d'obtention, le mainteneur de la variété a demandé la radiation de la variété du catalogue pour se concentrer sur ses variétés plus récentes et plus performantes. Cette décision a été perçue par certains agriculteurs comme une manœuvre pour les empêcher de pouvoir commercialiser une variété libre de droits[1514].

814. Que la variété du domaine public ait simplement besoin d'être maintenue ou qu'il faille refaire toute la procédure de réinscription, la personne qui décide d'en assumer le maintien doit en faire la demande au SOC (point 3.3.1. du règlement technique général de la production, contrôle et de la certification)[1515]. Le nouveau mainteneur devra se conformer aux

[1514] Voir en ce sens, G. KASTLER, "Seed laws in Europ*:* locking farmers out", *Seedling*, juillet 2005. Néanmoins, un tel choix de l'obtenteur est légal en l'état du droit.

[1515] « Les personnes physiques ou morales souhaitant produire des semences des variétés relevant du domaine public doivent en faire la demande au SOC. A compter de cet accord, le demandeur est responsable de la production dans les conditions définies ci-dessus ».

obligations de maintien, sans aucune contrepartie, ni exclusivité. Or, plusieurs mainteneurs de variétés du domaine public estiment que cette charge devrait être collectivement assumée, soit par l'Etat, soit par le groupement professionnel (producteurs de blés, producteurs de pommes de terre, *etc.*). Une politique qui irait dans ce sens aurait pour effet d'encourager l'exploitation du domaine public. Mais ce n'est pas la solution envisagée en France aujourd'hui.

B. Les solutions pour une exploitation des variétés végétales du domaine public

815. Les difficultés pour exploiter le domaine public sont apparues au cours des années 1980, le Catalogue comportant un nombre toujours plus important de variétés protégées par un DOV. Parallèlement, des petits semenciers biologiques qui voudraient proposer des semences de variétés adaptées aux pratiques de l'agriculture biologique, puisent dans le domaine public pour une partie de leurs solutions. En même temps, l'intérêt des amateurs pour les variétés anciennes et originales se développe et donne naissance à un marché croissant des amateurs du jardinage. La présence de petits semenciers et de cet intérêt croissant des amateurs bouleverse les habitudes des acteurs du circuit long professionnel : le contraste entre produits de masse et produits de niche, variétés nouvelles et variété anciennes est marquant.

816. Bien qu'aucun problème significatif dans la qualité des semences de variétés anciennes, surtout celles vendues aux amateurs, n'ait justifié l'exigence d'un régime d'AMM, les pouvoirs publics n'ont jamais aménagé pour elles le système classique prévu pour les variétés du domaine public, mais leur ont imposé le régime d'AMM. Ce choix pris dans l'engrenage de la « passion réglementaire » occulte toute prise en compte d'alternatives proportionnelles aux risques éventuels et aux marchés concernés, alors qu'il existe des alternatives. Pour cette raison, nous étudierons, dans un premier temps, le système français du « registre amateur » (1°), et ensuite le régime juridique suisse mis en place pour la commercialisation de variétés locales, sans exiger d'AMM (2°).

1°) Le droit français : un confinement au « marché amateur »

817. La solution française pour l'exploitation commerciale des variétés du domaine public est confinée au marché amateur, et plus précisément à celui des espèces potagères. Ce marché ne faisait pas l'objet d'une réglementation particulière. Avant la mode des « variétés anciennes », les semences vendues aux amateurs par les acteurs du circuit long professionnel

étaient généralement les mêmes que celles vendues aux agriculteurs professionnels ; seul l'emballage différait. Selon certains, une partie des semences vendues aux amateurs auraient été issues de lots refusés à la certification SOC pour des raisons de pureté variétale et de mauvais taux de germination[1516], parce que ce marché n'était pas réglementé. Le marché des amateurs semble être un marché qui permet d'écouler des stocks sans que les entreprises s'intéressent outre mesure aux goûts spécifiques des amateurs.

818. Pendant les années 1990, un certain nombre de petites entreprises qui se sont positionnées sur le créneau de l'originalité et de la diversité ont vu leur chiffre d'affaires augmenter de manière constante[1517]. Leur modèle économique fonctionne selon une logique tout autre que celle des acteurs du circuit long professionnel. Elles proposent des variétés non hybrides et libres de droits[1518], qui offrent en même temps à leurs clients la liberté de reproduire leurs semences et de les adapter à leur localité ou de racheter des semences, s'ils le souhaitent. Ce modèle économique tranchait avec celui du circuit long professionnel et échappait au contrôle du GNIS qui ne percevait pas de taxes parafiscales sur ces productions et ces ventes

819. . Un montage juridique a donc été trouvé pour les seules espèces potagères enfermant le marché des amateurs dans la logique du circuit long professionnel. Nous verrons comment au travers de l'analyse du régime juridique de ce registre (a), avant d'analyser l'opportunité (b) et la légalité (c) de celui-ci.

a) Le régime juridique du « registre amateur »

820. L'arrêté du 26 décembre 1997 ouvre un registre annexe des « variétés anciennes pour jardiniers amateurs » au Catalogue pour les espèces potagères. Comme l'intitulé l'indique, le champ d'application de ce registre est très restreint : il s'agit uniquement d'un registre pour des « variétés anciennes » « d'espèces potagères », dont les semences ne peuvent être vendues qu'à des « jardiniers amateurs » « en France » (article 1er)[1519]. Sont donc exclus de ce champ d'application toutes les variétés d'espèces de grande culture, telles que le blé, l'orge ou le maïs, et toute vente à des agriculteurs ou des professionnels non-agriculteurs, tels que les conservatoires ou les jardins publics.

[1516] Entretien personnel, mars 2008.
[1517] Entretiens personnels, mars 2008.
[1518] Ils ne peuvent vendre que des variétés qui sont déjà inscrites au Catalogue commun et libres de droits.
[1519] Arrêté du 26 décembre 1997 ouvrant un registre annexe " variétés anciennes pour jardiniers amateurs " au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées en France (potagères) et instituant un règlement technique d'inscription, JORF du 1er janvier 1998, page 44.

821. A ce champ d'application très restreint, s'ajoutent des conditions contraignantes indiquées par le règlement technique d'inscription homologué par l'arrêté de 1997. Comme tout règlement technique, celui-ci n'est pas publié au JORF, et il faut demander au GNIS ou au Ministère pour avoir accès à une copie. Il précise la notion de « variété ancienne » (i), les critères et la procédure d'inscription (ii), les essais pour l'inscription et le coût de l'inscription (iii), les conditions de commercialisation (iv) et les contrôles de ces semences (v).

(i) La définition de « variété ancienne »

822. L'arrêté du 26 décembre 1997 précise que peuvent être inscrites sur cette liste « les variétés anciennes notoirement connues » (art. 1er al.1). Toutefois, c'est le règlement technique d'inscription qui indique qu'une variété ancienne doit exister « notoirement depuis plus de 15 ans » pour être inscrite, qu'elle doit avoir été offerte à la vente depuis plus de 15 ans et avoir figuré sur un catalogue commercial ou tout autre document publié et diffusé antérieurement à cette date. Bien sûr, si la variété est déjà inscrite au Catalogue officiel ou au Catalogue commun, elle ne pourra pas être inscrite sur ce registre[1520], la variété disposant déjà d'une AMM.

(ii) Les critères et la procédure d'inscription

823. L'arrêté autorise la création d'un registre spécial pour des variétés « distinctes, suffisamment homogènes et stables » (art. 1er al. 2.). Par contre, le règlement technique dit que la variété doit être « identifiable, suffisamment homogène et stable »[1521]. Aucune indication n'est donnée quant à la différence entre la notion classique de « distinction » et celle utilisée d'« identifiable ». Quant aux critères d'homogénéité et de stabilité, la pratique française semble être moins contraignante par rapport au Catalogue officiel, ce qui peut paraître une bonne chose. Pourtant, cette largesse semble surtout montrer que le nouveau registre n'a pas tant vocation à garantir une « haute qualité » DHS pour l'utilisateur amateur, qu'à s'assurer de l'enregistrement des variétés afin qu'un contrôle puisse être effectué.

[1520] Paragraphe 3 du règlement technique d'inscription sur le registre annexe « variétés anciennes pour les jardiniers amateurs ». Cependant, plusieurs variétés ont été inscrites dans le registre alors qu'elles étaient déjà inscrites au Catalogue commun. Le jeudi 27 mars 2008, la section potagères du CTPS a décidé de faire radier 14 variétés inscrites au registre car elles étaient déjà inscrites au Catalogue commun. Arrêté non encore publié.

[1521] Paragraphe 5 du règlement technique d'inscription sur le registre annexe « variétés anciennes pour les jardiniers amateurs ».

824. La procédure d'inscription est différente de l'inscription classique. L'année précédant la commercialisation, le demandeur de l'inscription doit déposer le formulaire préétabli et fournir un échantillon et une description de la variété suivant des fiches descriptives du CTPS. Les fiches descriptives ont pour particularité d'obliger à ne choisir qu'une souche de la variété. Par exemple, il faudra faire un choix entre un chou qui a des individus avec une couleur contenant un peu de violet et d'autres qui ont une couleur plus foncée. Il s'agit d'homogénéiser les individus jusque dans la couleur, alors que l'on peut s'interroger sur l'intérêt sanitaire, commercial, ou d'ordre public que ces caractéristiques peuvent avoir pour les utilisateurs-amateurs. Que les supermarchés veuillent des tomates de couleur identique peut paraître concevable, mais que les pouvoirs publics imposent la même logique à toute la filière semence et à tous les utilisateurs paraît excessif. L'exigence d'homogénéité et de stabilité semble même contraire à l'idée de variété ancienne.

(iii) Le déroulement des essais et les frais d'inscription

825. A ces exigences pour l'inscription s'ajoutent d'autres, plus étonnantes, qui, lorsqu'on les analyse, montrent clairement que ce registre a été conçu de telle façon qu'aucun coût ne soit répercuté sur le circuit long professionnel, mais uniquement sur les demandeurs.

826. Ce n'est pas le GEVES qui effectue les essais, comme dans le système classique ; c'est au demandeur de mettre en place « un essai selon les modalités arrêtées par la section compétente du CTPS ». Ainsi, le coût des essais pèse en totalité sur les personnes intéressées par des variétés du domaine public. Ce détail est loin d'être anodin, car les acteurs institutionnels, notamment le GNIS, revendiquent que le registre amateur est une solution pour les variétés anciennes et qu'ils prennent en charge le coût de ce système. Pourtant, lorsque l'on analyse le détail des dispositions, c'est loin d'être le cas. En plus d'assumer la charge des essais, le demandeur doit aussi régler le montant de l'inscription qui est de 250€49 HT[1522] par variété[1523], un montant plutôt élevé pour une autorisation de mise sur le marché d'une variété de niche qui peut être exploitée par toute personne. Un communiqué du GNIS explique qu'elle serait gratuite : « l'inscription est gratuite, car son coût est totalement pris en charge par le GNIS, la FNPSP et le GEVES, et donc à la portée de toute petite structure désireuse de conserver ces précieuses variétés ». Cet argument de la gratuité a aussi

[1522] TVA de 19,6%
[1523] GEVES, Barème des droits applicables aux demandes d'inscription au Catalogue officiel des espèces et variétés et aux variétés inscrites ou réinscrites au Catalogue officiel des espèces et variétés, 2008.

été mis en avant par le GNIS dans l'affaire *GNIS c. Guillet*[1524]. Cependant, nous l'avons vu, elle n'est pas gratuite, une seule campagne de gratuité pour l'inscription des 250 premières variétés a été obtenue par les petits semenciers à la suite de leurs contestations et de la pression grandissante autour de la question de la diversité[1525]. Le GNIS et la FNPSP peuvent refuser cette prise en charge à tout moment et l'offre ne s'applique qu'aux 250 premières inscriptions, pas aux suivantes. On peut imaginer que le cas de l'association *Kokopelli* pourrait faire exception si elle déposait plusieurs demandes d'inscription.

827. L'exigence d'essais, l'imposition des critères DHS et la restriction des variétés vendues à des souches identifiées, sont plus de simples contraintes qu'une véritable démarche de qualité. En témoigne l'objectif « flou » de l'essai à l'inscription qui est de permettre l'identification de la variété et le jugement de son homogénéité et qui « [peut] être » visité par des experts du CTPS ou des techniciens du GEVES[1526]. Le surcoût induit par l'inscription de ces variétés inscrites ne semble compensé par aucune garantie fondamentale que le régime d'AMM pouvait garantir. Est-il possible qu'un régime d'AMM obligatoire – un régime préventif restrictif de la liberté du commerce – soit nécessaire pour des variétés anciennes vendues en petites quantités et pour quelques euros ? Des systèmes facultatifs de certification pourraient suffire, ainsi qu'un étiquetage clair et visible pour informer les acheteurs amateurs qu'un sachet de semences est ou non homogène et stable, laissant ainsi à l'acheteur le choix de sa décision de dépenser les deux ou trois euros que représente chaque sachet de semences. Cela pourrait même constituer un argument de vente pour les entreprises qui s'inscrivent dans cette logique. Au contraire, cela pourrait être indiqué quand un paquet de semences ne l'est pas, laissant ainsi au client la possibilité de faire son choix.

(iv) Les conditions de commercialisation

828. Les variétés anciennes ne peuvent être « commercialisées » que sous la forme de semences standard ; elles ne peuvent donc pas être certifiées. Aussi, une mention obligatoire est imposée par le règlement technique : il s'agit d'afficher « de façon nettement lisible » que la « variété [est] destinée exclusivement aux jardiniers amateurs »[1527]. Cette exigence d'étiquetage est la seule imposée par le règlement technique. Elle semble ainsi viser l'objectif

[1524] C.A. Nîmes, 22 décembre 2006, *Guillet c. FNPSP et GNIS*, inédit. La Cour a estimé que la question de la gratuité ou non de l'inscription « était sans influence sur le litige ».
[1525] Entretiens personnels avec les acteurs concernés.
[1526] 4e tiret du paragraphe concernant les procédures d'inscription du règlement technique d'inscription.
[1527] Souligné dans le texte du règlement, ce qui marque l'importance que lui confère les pouvoirs publics. Paragraphe 11 du règlement technique d'inscription, précité.

de segmenter le marché en « marché amateur » et « marché professionnel », plus que celui d'informer utilement l'utilisateur.

829. La commercialisation est limitée aux jardiniers amateurs, sur le territoire français, et « ne pourra s'effectuer qu'en petites unités de conditionnement » (par exemple, 2g de semences de tomate maximum). Aucune justification concernant ces trois limitations n'est donnée. Notons que la limitation du poids a été remise en question lors de la dernière réunion de la section potagère du CTPS et cette exigence ne serait plus appliquée. Cependant, aucune modification officielle des arrêtés n'est parue qui confirme cette information, ce qui contribue une fois encore à favoriser les acteurs présents au sein du CTPS qui ont seuls connaissance de l'information.

(v) Le maintien des variétés et les contrôles des semences

830. Pour garder une variété au registre, le mainteneur doit prendre en charge seul le coût de la maintenance de la variété du domaine public et doit subir des contrôles d'identité et de pureté variétale réalisés par le GEVES. Si la variété n'est plus homogène et stable, elle pourra être radiée.

831. Les contraintes ne s'arrêtent pas là, car ensuite le SOC du GNIS effectue des contrôles variétaux selon les procédures standard pour la commercialisation des semences standard. Bien sûr, les semences de variétés anciennes doivent être conformes aux règles de commercialisation des semences standard, notamment au regard des taux de germination et de pureté spécifique[1528], mais la procédure de contrôle du SOC soulève des questions car les résultats des contrôles effectués ne sont obtenus que plusieurs mois plus tard (vers le mois de février), bien après la vente des lots de semences[1529]. Les lots ne pourraient donc pas être retirés du marché, et surtout rien n'est pourrait être fait pour prévenir les utilisateurs de semences, si besoin était. Il est simplement demandé au producteur de communiquer les mesures qu'il prendra pour remédier au problème relevé. De plus, aucun contrôle sanitaire n'est effectué, logiquement, puisque ces contrôles relèvent de la compétence de l'autorité de la protection végétale qui travaille indépendamment de la logique du Catalogue. On voit que le registre n'est pas un moyen de protection sanitaire pour les amateurs. La question demeure

[1528] Annexe 1, Arrêté ministériel du 15 septembre 1982 relatif au commerce des semences et des légumes, JORF complémentaire du 23 octobre 1982, p. NC 9536 et s., modifié par l'arrêté du 1er août 1989 (JORF du 14.09.1989, p.11621), arrêté du 26 décembre 1997 (JORF du 1.01.1998, p. 45), arrêté du 12 juin 2007 (JORF du 19 juin 2007).
[1529] Entretien personnel, mars 2008.

de l'opportunité de la décision de créer un tel registre et de réglementer ce marché en lui imposant de telles contraintes.

b) L'opportunité du registre amateur

832. Bien que le registre amateur ait été créé pour régir le marché amateur jusqu'alors libre de tout régime d'AMM, le GNIS offre une explication. Citons son communiqué de presse suite à la condamnation de l'association *Kokopelli* par la Cour d'appel de Nancy le 7 décembre 2007. Il constitue une communication assez étonnante de désinformation : « La conservation des variétés anciennes est une grande préoccupation des entreprises de semences, et la réglementation française l'encourage. Une liste particulière du catalogue a été spécialement créée à cet effet en France en 1997, sous l'impulsion des professionnels des semences et des associations de conservation, qui permet d'inscrire ces variétés et de les vendre aux amateurs »[1530]. Cette affirmation est erronée à quatre égards.

833. En premier lieu, créer un régime d'AMM n'est pas pour autant la garantie d'une meilleure conservation de la biodiversité. Soumettre son exploitation à autorisation restreint sévèrement la commercialisation de l'agrobiodiversité en limitant les variétés qui peuvent être inscrites, les quantités vendues et les utilisateurs visés. Ce n'est pas parce qu'il y a 250 variétés inscrites sur un registre que la réglementation protège l'agrobiodiversité constituée de dizaines de milliers de variétés. On pourrait tout autant soutenir le contraire : une commercialisation de toute variété ancienne aux amateurs contribuerait à une bien plus grande exploitation de l'agrobiodiversité.

834. En second lieu, indiquer que le registre a été conçu dans l'idée de la conservation de la biodiversité est aussi erroné. Sa création résulte d'un problème lié aux contrôles des productions de semences potagères. Pendant les années 1990, les petites entreprises produisaient et vendaient librement des semences de variétés anciennes à des amateurs ; mais elles vendaient aussi aux agriculteurs, notamment en « bio ». Ces dernières étant réglementées, les ventes devaient se conformer à la réglementation en vigueur. Les agents des fraudes effectuaient des contrôles, mais ne pouvaient sanctionner que les ventes aux agriculteurs, pas celles concernant les ventes aux amateurs, puisque la réglementation ne portait pas sur ce point. Le registre amateur avait donc pour objectif de circonscrire ce marché des amateurs dans le périmètre de la logique dominante de la réglementation semence. Ces

[1530] F. BURGAUD, "Légumes anciens : des lois pour protéger le consommateur et la biodiversité", GNIS, http://www.gnis.fr/index/action/page/id/67/cat/2/ref/227, 18 janvier 2007.

ventes pouvant être contrôlées au même titre que les ventes aux agriculteurs, facilitaient désormais la tâche des agents des fraudes[1531].

Vouloir mettre un terme aux ventes frauduleuses à des agriculteurs en réglementant le marché amateur semble une solution que les pouvoirs publics auraient dû éviter de cautionner en l'absence d'un intérêt d'ordre public. S'il s'agissait vraiment de mettre un terme aux ventes de variétés de semences non inscrites au Catalogue, le droit déjà applicable en la matière permettait de sanctionner les ventes frauduleuses. De plus, pour les cas où la pratique des ventes aux maraîchers de variétés anciennes allait continuer, celles-ci auraient pu être sanctionnées en vertu du décret n° 81-605 pour vente illicite d'une variété non inscrite au Catalogue officiel. Ces pratiques ne devraient pas être sanctionnées en vertu de l'arrêté du 26 décembre 1997, puisque cet arrêté ne s'applique qu'aux ventes aux jardiniers amateurs.

835. Troisièmement, contrairement au titre du communiqué du GNIS - « Légumes anciens : des lois pour protéger le consommateur et la biodiversité »[1532] - il n'y a pas de « loi ». Cet abus de langage évoque une stratégie de communication étrangère à la mission de service public dont l'interprofession est chargée.

836. Quatrièmement, la protection des consommateurs peut difficilement être invoquée, les résultats des contrôles étant obtenus de longs mois après que les lots ont été commercialisés. Ni l'Etat, ni toute autre personne, ne pourrait contrôler obligatoirement tous les lots de semences vendus en très petites quantités à des amateurs sans rendre le coût de la semence complètement disproportionné. Sachant que le prix d'un sachet de semences est d'environ 2€, quel risque pour un amateur pourrait justifier une procédure d'AMM ? Dans l'affaire *Baumaux*, l'association *Kokopelli* a expliqué qu'il n'y avait « aucun risque pour le consommateur mais simplement une disparité potentielle dans les récoltes, la reproduction des semences et les rendements » [1533]. La non inscription d'une variété « n'est pas synonyme de danger du consommateur » [1534]. Le juge ne s'exprimera pas sur cette question de l'opportunité de l'inscription au Catalogue. Pourtant cette question est peut-être au centre du débat actuel autour des variétés anciennes, d'autant qu'il existe d'autres moyens pour protéger les intérêts des consommateurs, sans recourir à un régime d'AMM. Ceci est d'autant plus plausible que le comportement des différents acteurs économiques et des consommateurs « suffit à construire

---

[1531] Entretien personnel avec un employé d'une institution du CLP.
[1532] F. BURGAUD, "Légumes anciens : des lois pour protéger le consommateur et la biodiversité", GNIS, http://www.gnis.fr/index/action/page/id/67/cat/2/ref/227, 18 janvier 2007.
[1533] TGI Nancy 1re Chambre civile, 14 janvier 2008, *Société Graines de Baumaux c. Association Kokopelli*, n°05/06305, non publié.
[1534] *Ibid*.

et maintenir un équilibre économique général, [et qu'il] n'est pas nécessaire de créer des règles précises de comportement ou d'organiser de *force* les professions impliquées »[1535]. M.-A. FRISON-ROCHE note que dans un tel cas, il faut simplement que des juridictions interviennent pour sanctionner au cas par cas les comportements déviants[1536]. Le cas du marché des amateurs ne posait pas de problèmes de fraudes massives qui aurait justifié un régime d'AMM et les enjeux de la non germination d'un petit paquet de semences non plus. Les pouvoirs publics auraient pu envisager un système de « déclaration préalable »[1537], déclaration qui se ferait préalablement à l'exercice d'une activité, par exemple, et qui ne serait pas sujette à une autorisation administrative préalable. L'autorité chargée de recueillir la déclaration ne pourrait la refuser[1538], mais des informations précises pourraient être exigées (par ex. l'adresse, le numéro de Siret, casier judiciaire, diplôme, *etc.*). Deux systèmes sont envisageables : une déclaration préalable facultative ou obligatoire (ex. au registre du commerce). Il pourrait être envisagé ici que les variétés fassent l'objet d'un dépôt préalable auprès d'une institution publique au titre d'échantillon de référence. Cela offrirait une solution moins coûteuse et contraignante pour les pouvoirs publics et pour les entreprises, dans le cadre de la vente de semences aux amateurs.

837. Ce serait une alternative laissant moins de marge à l'appréciation des pouvoirs publics ou des personnes investies d'une mission de service public. Cela permettrait d'éviter les dérives, comme il en existe avec les contributions volontaires obligatoires (CVO) exigées par le GNIS. Ce dernier exige une CVO sur la production et la vente de semences aux amateurs, qui est la même que celle qu'il exige des grandes entreprises présentes sur le marché des semences du circuit long professionnel[1539]. Bien que ces montants soient fixés par un accord homologué par arrêté[1540], le GNIS négocie ses tarifs au cas par cas avec chaque

---

[1535] M.-A. FRISON-ROCHE, "Le couple *ex ante-ex post*, justification d'un droit propre et spécifique de la régulation", in *Les engagements dans les systèmes de régulations*, M.-A. FRISON-ROCHE, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2006, p. 38.
[1536] *Ibid*.
[1537] P. LIGNEAU, "Le procédé de la déclaration préalable", *RDP*, 1976, J. RIVERO et H. MOUTHOUH, *Libertés publiques Tome 1*, PUF Droit, 2003, p. 191 et s.
[1538] En ce sens, note Bonnard sous CE, 24 octobre 1930, S., 1931, III, I, cité par P. LIGNEAU, "Le procédé de la déclaration préalable", *RDP*, 1976, p. 719. « L'autorité administrative ne peut refuser d'accepter la déclaration. Elle doit laisser l'activité entrer en exercice. Et c'est alors seulement si la déclaration lui a permis de constater des irrégularités d'organisation et de fonctionnement qu'elle pourra envisager par voie d'intervention répressive de faire cesser ces irrégularités ».
[1539] Voir annexe n°15 pour connaître les montants exigés.
[1540] Arrêté du 25 juillet 2006 portant extension d'un accord interprofessionnel relatif au financement des actions conduites par le Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS) pour les campagnes 2006-2007, 2007-2008 et 2008-2009, JORF n° 189 du 17 août 2006 p. 12155.

acteur[1541]. Tantôt un producteur paie une carte professionnelle moins de 100 euros, tantôt il paiera plus de 600 euros, tantôt encore il se verra fixer un tarif sur un pourcentage de son chiffre d'affaires. Chacun pense que le GNIS lui octroie un avantage négocié. Or, à tout moment, le GNIS est en mesure d'imposer le plein tarif, comme ce fut le cas cette année pour plusieurs petits producteurs[1542]. Pour respecter le principe de sécurité juridique, il serait préférable de prévoir dans l'accord de base une exception pour les petits producteurs, comme c'est le cas pour les « médicaments orphelins »[1543]. La réglementation et les obligations qui en découlent doivent être modulées en fonction de la situation des acteurs et des modèles économiques. On ne peut appliquer une même grille à une multinationale spécialisée dans des variétés commerciales à succès et à un petit producteur qui se consacre à des variétés de niches.

838. Le choix d'un régime AMM interroge d'autant plus que l'arrêté du registre amateur serait illégal à plusieurs titres.

c) La légalité du registre amateur

839. Les directives communautaires ne visent à régir que les semences vendues aux agriculteurs. Les considérants de la directive 70/458[1544] concernant la commercialisation des semences de légumes en témoignent. Le premier considérant énonce « que la production de semences de légumes tient une place importante dans l'agriculture de la Communauté économique européenne ». Et le quatrième ajoute « qu'une plus grande productivité des cultures de légumes de la Communauté sera obtenue par l'application par les États membres de règles unifiées et aussi rigoureuses que possible en ce qui concerne le choix des variétés admises à la certification, au contrôle et à la commercialisation ». Cette rédaction vise clairement l'agriculture professionnelle de la CEE et non la commercialisation de ventes à des jardiniers amateurs. Il est donc difficile de comprendre pourquoi les autorités compétentes ont estimé qu'elles avaient la compétence pour imposer un régime d'AMM. Le marché amateur

---

[1541] Archives personnelles de cartes professionnelles du GNIS dont les montants ne correspondent pas aux accords homologués.

[1542] Entretiens personnels, mars 2008.

[1543] L'art. L.5121-17 du Code de la santé publique prévoit que les médicaments orphelins bénéficient d'une exonération quant à l'application de la taxe annuelle sur les spécialités pharmaceutiques, indépendante du chiffre d'affaires réalisé. « Cette mesure, issue de la loi n°2000-1257 de financement de la sécurité sociale du 23 décembre 2000, constitue comme une réponse à la nécessité d'une incitation fiscale à la recherche, au développement et à la commercialisation des médicaments par la Communauté ou les Etats membres soulignée par le règlement 141/2000 du 16 décembre 1999 » (JOCE L. 18 22 janvier 2000, art. 9). En ce sens, M. BAUMEVIELLE et C. MAURAIN, "L'autorisation de mise sur le marché : conditions de forme (normes communautaires)", *Droit pharmaceutique*, 2002, n° 34, LexisNexis.

était raisonnablement situé en dehors du champ d'application de la directive et de la compétence du pouvoir réglementaire français. De plus, la question de restreindre la vente aux amateurs, et donc de restreindre la liberté du commerce, n'est justifiée par aucune disposition d'ordre public. Enfin, l'arrêté limite la commercialisation de ces variétés à la vente en France. En vertu du droit communautaire, les interdictions à l'exportation dans la Communauté européenne sont formellement interdites par l'article 29 du Traité CE[1545]. Le ministre n'a donc aucun pouvoir pour limiter le commerce de ces produits au seul territoire français.

840. Dans l'affaire GNIS et l'affaire *Baumaux*, l'association *Kokopelli* n'a jamais contesté la légalité du registre amateur et n'a pas défendu la thèse que le ministre de l'Agriculture n'avait pas compétence pour imposer une procédure d'AMM à la vente de semences sur le marché amateur. Les juges n'ont donc fait qu'appliquer la réglementation et constater les infractions à celle-ci.

Même si la pertinence d'un régime d'AMM pour le marché des amateurs est remise en question, la question de l'exploitation commerciale de variétés du domaine public demeure pour les agriculteurs.

2°) Le droit suisse : le choix de la flexibilité

841. La législation suisse offre une alternative toute simple pour la commercialisation de variétés locales qui ne répondent pas aux exigences DHS et VAT, mais qui répondent à un besoin de niches. Cette solution a été adoptée bien que la Suisse ait aligné sa réglementation des semences sur celle de l'Union européenne[1546].

842. En règle générale, l'article 27 de l'ordonnance du Conseil Fédéral Suisse sur les semences et plants (RS 916.151.1)[1547] dispose que seules les semences et plants certifiés, des variétés enregistrées dans le catalogue, en lots homogènes dans des emballages fermés officiellement et munis d'une étiquette officielle, sont commercialisables. Cependant une

---

[1544] Directive 70/458/CEE du Conseil, du 29 septembre 1970, concernant la commercialisation des semences de légumes, JOCE L 225/1, 12.10.1970.

[1545] Puisque la mesure en question énonce clairement l'interdiction à l'exportation, nous estimons qu'il n'est pas nécessaire d'analyser ici la jurisprudence relative à l'art. 29 du Traité CE qui porte avant tout sur des interdictions déguisées à l'exportation. Pour plus d'informations à ce sujet, voir, par exemple, G. DRUESNE, *Droit de l'Union européenne et politiques communautaires*, PUF Droit, 2002, p. 68.

[1546] La législation suisse est liée à celle de l'UE suite à l'accord bilatéral entre la Suisse et l'UE dans le secteur des semences, entre autres raisons (Annexe 6 de l'Accord agricole[1546]). Le but de cet accord est la reconnaissance des catalogues des variétés et des systèmes de certification par les deux parties. Mais la Suisse peut réglementer différemment les semences dont la commercialisation est limitée au seul territoire Suisse. C'est le cas des « variétés locales ».

[1547] Ordonnance du DFE sur les semences et les plants des espèces de grandes cultures et de plantes fourragères, du 7 décembre 1998 (Etat le 10 mai 2005).

dérogation est prévue pour les variétés locales, les semences ou plants de variétés obsolètes et d'écotypes et aux autres matériels de multiplication mis en circulation en vue de la conservation et de l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation. L'ordonnance entend par :

- « variété locale de céréales », une population de plantes de la même espèce issues d'une sélection naturelle et massale dans le cadre d'une agriculture traditionnelle dans une région déterminée. Les variétés locales peuvent se composer de plusieurs types de plantes présentant entre eux des différences d'ordre morphologique ou physiologique.
- « variété obsolète », une variété retirée du catalogue depuis plus de cinq ans ou, dans le cas des pommes de terre, une variété qui a été cultivée traditionnellement dans une région déterminée.
- « écotype de plantes fourragères », une population de plantes de la même espèce issues d'une sélection naturelle dans des conditions écologiques particulières à une région. Les écotypes se composent de plusieurs types de plantes présentant entre eux des différences d'ordre morphologique ou physiologique.

843. Selon l'article 29, de telles variétés et écotypes peuvent être mis en circulation sous forme de semences pour autant que :

- les semences satisfont aux exigences de l'annexe 4 (échantillonnage, poids des lots et exigences auxquelles doivent satisfaire les semences et les plants) ;
- les semences sont mises en circulation munies d'une étiquette non officielle, d'une couleur différente […] et portant la mention « matériel non certifié, variété locale, mise en circulation uniquement en Suisse ».

Il s'agit là de dispositions visant à clairement identifier les lots de semences pour qu'un utilisateur soit informé des différentes caractéristiques de ces semences par rapport aux variétés commerciales.

844. L'Office fédéral de l'agriculture peut décider des exigences auxquelles doivent satisfaire la description de la variété locale et l'échantillon de référence. Il peut déterminer la quantité maximale de semences de chaque variété locale qui peut être mise en circulation. Les producteurs de semences de variétés locales tiennent à l'intention de l'office une comptabilité des quantités de semences de variétés locales mises en circulation.

En raison des petites quantités de variétés locales mises en circulation (1 à 10kg), l'Office fédéral de l'agriculture n'a pas exigé jusqu'à présent de descriptions plus précises que

celles demandées dans le formulaire d'annonce (qui sont : l'origine, le lieu/la région et la valeur spécifique/l'utilisation), ni validé cette description.

845. Ce système simple a l'avantage d'offrir de la flexibilité aux agriculteurs, et aussi à la notion de variété, en ouvrant la voie à la commercialisation des variétés locales non DHS. De plus, un contrôle minimum est assuré avec un suivi des échanges. Enfin, un étiquetage clair permet au consommateur de savoir exactement qu'il n'achète pas des semences qui répondent aux critères classiques de commercialisation. Chaque partie est informée.

846. Le marché suisse est, certes, un marché protégé et très différent du Marché commun. La politique agricole suisse en matière de protection de l'environnement, notamment avec le développement d'une filière biologique et de variétés adaptées à des cultures à faibles intrants, est intéressante[1548]. La dérogation pour les variétés locales s'inscrit dans une logique qui vise à permettre le maintien de variétés locales en évitant de les soumettre à des conditions proportionnellement trop exigeantes. Les agriculteurs suisses, qui ont clairement un choix, continuent en majorité d'utiliser des variétés nouvelles, mais l'emploi de variétés locales et leur échange entre agriculteurs sont au moins possibles, et parfois utilisés.

Une solution simple de ce type permettrait de résorber une partie des obstacles auxquels sont confrontés les agriculteurs en France, dont ceux du Réseau Semences Paysannes qui veulent utiliser des variétés du domaine public pour répondre à des besoins de niches. Au lieu de cela, ils sont confrontés pour l'instant à des obstacles de tous ordres qui immobilisent leur temps à tenter de trouver des solutions juridiques pour éviter d'être en situation illégale, car il y a une vraie volonté de leur part de poursuivre leurs pratiques, mais en toute légalité.

§2. L'emprise du modèle dominant dans l'élaboration de solutions pour les échanges dans le cadre de la conservation de l'agrobiodiversité

847. Une partie importante des affaires *GNIS* et *Baumaux* s'est concentrée sur la question des variétés de conservation et de la protection de la biodiversité. Par exemple, dans l'affaire *Baumaux*, l'association *Kokopelli* résumait son activité « comme portant essentiellement sur la recherche, la conservation et la diffusion la plus large possible de

[1548] Voir, par exemple, D. FOSSATI, et al., "Sélection de variétés pour une agriculture durable : trois exemples suisses", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30.

variétés et d'espèces potagères, florales et céréalières aux fins de la préservation, dans le but principal – dans le cadre d'un engagement purement caritatif – d'offrir aux agriculteurs des pays en voie de développement le choix de l'autonomie agricole et alimentaire. La vente de semences constituant le moyen de faire connaître l'association et de financer l'action principale ». Pour cette raison, l'association *Kokopelli* estimait que son domaine d'intervention « humanitaire et de protection de la biodiversité » n'était pas un marché identifiable et commun avec celui de l'entreprise commerciale *Baumaux*. Ce que contesta ce dernier.

848. Cette ligne de défense de l'association *Kokopelli* s'expliquait en raison d'une exception prévue par la directive 98/95[1549]. Cette dernière a introduit une dérogation concernant les « variétés de conservation »[1550], et renvoie vers l'élaboration de dispositions spécifiques qui n'ont pas encore été adoptées. Pour cette raison, l'association *Kokopelli* a invoqué la carence de l'Etat en la matière. Toutes les juridictions ont refusé cet argument, mis à part le Tribunal de proximité d'Alès qui a relaxé D. GUILLET[1551] et a écarté l'application des articles 2-2 (obligation d'inscription au Catalogue) et 12-2 du décret n° 81-605 (étiquetage) puisque aucun arrêté n'était intervenu pour mettre en œuvre les dispositions concernant les variétés de conservation.

849. Bien que les « variétés de conservation » soient considérées comme la brèche qui permettra de résorber les entraves à la liberté du commerce que nous avons étudiées tout au long de cette thèse, elles s'inscrivent dans un cadre juridique bien particulier et distinct de celui de la commercialisation de variétés aux amateurs (A). En dépit de cela, les projets de directives de variétés de conservation font l'objet de négociations difficiles depuis huit ans et leur objet est instrumentalisé d'une part pour protéger le marché circuit long professionnel, et de l'autre pour trouver des solutions pour résorber les entraves actuelles, sans jamais poser la question de savoir si un régime d'AMM est le mieux adapté pour conserver la biodiversité. (B).

[1549] Directive 98/95/CE du Conseil du 14 décembre 1998 modifiant, quant à la consolidation du marché intérieur aux variétés végétales génétiquement modifiées et aux ressources génétiques des plantes, les directives 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE et 70/458/CEE concernant la commercialisation des semences de betteraves, des semences de plantes fourragères, des semences de céréales, des plants de pommes de terre, des semences de plantes oléagineuses et à fibres et des semences de légumes ainsi que le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOCE L 025/1, 01.02.1999.

[1550] L'exception étant insérée dans chaque directive de commercialisation et les deux directives Catalogues, qui ont été par la suite codifiés, nous donnerons les numéros applicables aujourd'hui : art. 22 bis des directives 401/66 et 402/66, art. 20.2 directive 2002/53, art. 30.1.b directive 2002/54, art. 44.2 directive 2002/55, art. 27.1.b des directives 2002/56 et 2002/57.

[1551] Juridiction de proximité d'Alès 4ème classe, 14 mars 2006, *Dominique Guillet c. GNIS et autres*, non publiée.

A. Le cadre juridique des « variétés de conservation »

850. L'idée de la nécessité de protéger la diversité biologique, qu'elle soit sauvage ou cultivée, a été affirmée en 1992 avec l'adoption de la Convention sur la Diversité Biologique à Rio (CDB)[1552]. La protection de la diversité biologique se justifie, selon M.-A. HERMITTE « autant par la possibilité d'y trouver des ressources existantes que par la capacité du système à en créer de nouvelles qui seront, par hypothèse, adaptées aux changements subis par la biosphère »[1553]. Et cette protection passe « essentiellement [par] la conservation *in situ* des écosystèmes et des habitats naturels ainsi que le maintien et la reconstitution de populations viables d'espèces dans leur milieu naturel » (considérant 10). La conservation et l'utilisation *in situ* de cette diversité biologique est nécessaire afin de protéger cette diversité biologique dont la valeur intrinsèque est reconnue (considérant 1), mais qui s'appauvrit considérablement par suite de certaines des activités de l'homme (considérant 6).

851. Pour y parvenir, plusieurs pistes sont énumérées, mais nous relèverons celle qui a directement inspiré l'idée d'une réglementation spécifique à la commercialisation des variétés de conservation. L'article 8 k) incite les Etats signataires à formuler des dispositions législatives et autres dispositions réglementaires nécessaires pour protéger les espèces et les populations menacées dans le cadre de la conservation *in situ*. Pour y parvenir, il faut tout d'abord identifier et caractériser les espèces et les populations menacées (article 7).

852. La Communauté européenne a adopté un premier règlement (CE) n°1467/94 du Conseil du 20 juin 1994 relatif à la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture1554. La Communauté y reconnaît le besoin de « préserver les ressources génétiques, afin de préserver les diversités biologiques et génétiques en agriculture dans la Communauté, lesquelles constituent un patrimoine irremplaçable de ressources biologiques et génétiques » (considérant 1). La caractérisation et la collecte se font au moyen de nombreux projets communautaires et nationaux, mais aussi par des financements de projets de sélection participative, par exemple[1555]. Dès 1998, dans l'exposé des motifs d'une résolution du Parlement européen à propos de ce même règlement

---

[1552] Convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992, www.biodiv.org.
[1553] M.-A. HERMITTE, "La construction du droit des ressources génétiques", *op. cit.*, 2004.
[1554] Règlement 1467/94/CE du Conseil, du 20 juin 1994, concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture, JOCE L 159/1, 02.06.1994.
[1555] Par exemple, le projet de sélection participative de maïs est financé en partie par la Communauté européenne. AGROBIO PÉRIGORD, *L'Aquitaine cultive la biodiversité : expérimentations semences biologiques de populations en Aquitaine*, Bio d'Aquitaine, 2007.

(CE) n°1467/94 [1556], le Parlement met en avant les apports « des activités de préservation de la biodiversité en agriculture, via une amélioration de la qualité des produits agricoles et la promotion des produits agricoles traditionnels sont entrepris par ce que l'on nomme le secteur informel : agriculteurs, réseaux locaux et régionaux d'organisations non gouvernementales, conservatoires privés, coopératives et associations concernées par la promotion des variétés traditionnelles des semences ». Ce rapport soulignait aussi que « la plupart des variétés et races menacées subsistent au niveau des agriculteurs et c'est à leur niveau que doivent se concevoir les mécanismes de la conservation », car cela permettait aussi de contribuer à la sauvegarde de « savoir-faire populaires et la diversité de l'utilisation des produits agricoles locaux ». L'exposé des motifs affirmait même que « l'agriculture paysanne apparaît aujourd'hui comme une forme dynamique de la conservation des ressources génétiques »[1557].

853. L'idée du rôle important des agriculteurs se dessine au travers d'une forme dynamique de la conservation des ressources génétiques et laisse entrevoir la possibilité d'aménager par ce biais les espaces de libertés nécessaires aux agriculteurs pour exploiter une plus grande variété de semences et pour échapper à la logique omniprésente du circuit long professionnel.

854. Cette idée se confirme au niveau international avec l'adoption du Traité International sur les Ressources Phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA)[1558]. Le traité reconnaît expressément le droit des agriculteurs à « conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme » (article 9.3) et soumet l'exercice de ce droit de « conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme », au respect des dispositions nationales.

855. C'est dans ce contexte de reconnaissance de l'importance de l'utilisation *in situ* d'une grande diversité biologique et du rôle des agriculteurs en tant qu'utilisateurs de cette diversité, mais aussi en tant qu'acteurs de la préservation et gestion dynamiques des ressources que s'inscrit le long travail d'élaboration des projets de directives sur les variétés de conservation.

[1556] Résolution sur le rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en oeuvre du règlement (CE) n° 1467/94 du Conseil du 20 juin 1994 (COM(97)0327 C4-0492/ 97), JOCE n° C 167 du 01/06/1998 p. 0303.
[1557] *Ibid*.
[1558] Traité International sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, adopté par la Conférence de la FAO le 3 novembre 2001, Rome, www.fao.org.

856. Depuis 1998, le Catalogue s'est vu assigner un nouvel objectif et une nouvelle fonction au niveau communautaire. La directive 98/95/CE[1559], tout en modifiant les directives sur la commercialisation des semences, « vise à renforcer la conservation et l'utilisation des ressources génétiques »[1560]. Désormais, aux articles 20 paragraphe 2 de la directive 2002/53 et article 44 paragraphe 2 de la directive 2002/55, ces dispositions prévoient que des conditions particulières seront fixées « pour tenir compte de l'évolution de la situation en ce qui concerne la conservation *in situ*[1561] et l'utilisation durable des ressources génétiques des plantes grâce à la culture et à la commercialisation de semences de races primitives et de variétés qui sont naturellement adaptées aux conditions locales et régionales et menacées d'érosion génétique ».

857. Ancré dans la logique des AMM, le législateur communautaire n'a pas su envisager un système alternatif à des AMM obligatoires. Le choix effectué pour préserver la diversité biologique est donc d'instituer une obligation d'inscription qui se voulait allégée mais qui, au cours de négociations et tractations politiques, est en train de devenir une liste de contraintes lourdes.

B. Les projets de directives sur les variétés de conservation

858. La directive 98/95 modifiant toutes les « directives semences » a inséré une nouvelle catégorie de variété sous le vocable « variété de conservation » [1562]. Bien qu'il soit reconnu que les « variétés qui ne remplissent pas les critères des variétés certifiées [… ne peuvent] pas être actuellement mises sur le marché et sont donc susceptibles de n'être plus produites ni reproduites, et, partant, plus conservées »[1563], les projets de directives tardent à être adoptés. La voie ouverte par le droit communautaire semble tiraillée entre la volonté des acteurs du circuit long professionnel de protéger leurs intérêts, et celle d'autres acteurs qui voient dans cette brèche la réponse aux entraves existantes. C'est ainsi que les projets de

---

[1559] Directive 98/95/CE du Conseil du 14 décembre 1998, précité.

[1560] DG AGRICULTURE, "Commerce des semences : sous le signe de la diversité", *Newsletter DG Agriculture*, http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/newsletter/08_fr.htm, janvier 1999.

[1561] Selon l'art. 2 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (TIRPAA), « la « conservation *in situ* » désigne la conservation des écosystèmes et des habitats naturels ainsi que le maintien et la reconstitution de populations d'espèces viables dans leur milieu naturel et, dans le cas des espèces végétales cultivées, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs ».

[1562] Voir, N. DE SADELEER et C. H. BORN, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, p. 575.

[1563] F.-W. GRAEFE ZU BARINGDORF, Rapport sur la proposition de règlement du Conseil établissant un programme communautaire concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture, (COM(2003) 817 – C5-0025/2004 – 2003/0321(CNS)), Commission de l'agriculture et du développement rural, 16 mars 2004.

directives s'enfoncent dans une logique très complexe et contraignante. D'un projet de directive unique, ont surgi désormais quatre projets de directives :

- le projet relatif aux semences d'espèces de grande culture et plant de pommes de terres[1564] ;
- le projet relatif aux semences potagères[1565] ;
- le projet relatif aux plants de potagères autres que les semences (ex. échalote)[1566] ;
- le projet relatif aux mélanges de semences fourragères[1567].

859. Au lieu de simplifier les échanges de semences pour préserver la biodiversité, ces projets élaborent des mécanismes d'une très grande complexité qui nécessiteront un contrôle pointilleux. Chacun de ces projets mériterait une analyse approfondie, mais en raison des changements constants, des blocages actuels au niveau de la Commission, nous nous contenterons d'analyser le projet de directive qui a été adopté par le Comité Permanent des Semences (CPS), composé de représentants des Etats membres[1568], et qui assiste la Commission dans l'élaboration de projets de réglementation. La Commission européenne a toutefois refusé d'adopter ce projet et de le publier au Journal officiel des Communautés européennes[1569]. Selon les derniers développements, une nouvelle version, assez similaire, aurait été adoptée par le CSP le 16 avril 2008[1570]. Une fois celle-ci publiée, l'idée serait de poursuivre le travail sur les autres projets.

860. Ce projet de directive « grande culture » établit les règles d'inscription des « variétés de conservation » au Catalogue des espèces agricoles et les règles de production et de commercialisation. L'article 3 dit que seront désignées au Catalogue commun des espèces agricoles en tant que « variétés de conservation », « les races primitives et variétés mentionnées à l'article 1 (a) » qu'un Etat membre peut décider d'accepter sous condition de

---

[1564] « Draft proposal of Commission directive providing for certain derogations for acceptance of agricultural landraces and varieties which are naturally adapted to the local and regional conditions and threatened by genetic erosion and for marketing of seed and seed potatoes of those landraces and varieties ».

[1565] « Draft proposal of Commission directive../…/EC providing for certain derogations, in the framework of plant genetic resources, for acceptance of vegetable landraces and varieties and for marketing of seed of those landraces and varieties ».

[1566] « Draft proposal of Commission directive providing for certain derogations, in the framework of the conservation of plant genetic resources, for marketing of vegetable propagating and planting material other than seed ».

[1567] « Draft proposal of Commission directive of […] Council regulation providing for conditions for marketing of fodder plant seed mixtures which are naturally adapted to local and regional conditions and threatened by genetic erosion ».

[1568] La France est soit représenté par le Bureau des Semences du ministère de l'Agriculture, soit par le GEVES, soit par le GNIS (SOC).

[1569] Une lettre d'un parlementaire européen respecté aurait mis un arrêt à la procédure. Cette lettre relevait la complexité des règles et des dispositions adoptées qui rendaient sa réalisation quasiment impossible.

[1570] Nous ne disposons pas de confirmation à la date de dépôt de cette thèse.

satisfaire les exigences des articles 4 et 5[1571]. Le projet propose une définition de la race primitive (« landrace »). Il s'agit de groupes de populations ou de clones d'espèces agricoles qui sont naturellement adaptés aux conditions environnementales de leur région[1572]. Mais la tâche s'annonce difficile pour définir ce qui est considéré comme « une race naturellement adaptée » et ce qui ne l'est pas. Ph. MARCHENAY et F. LAGARDE rappellent qu'il est « parfois peu commode de faire la distinction entre les notions de local et d'ancien. […] un cultivar peut parfaitement être ancien et pas local du tout. […] Créées ou "inventées", au sens propre du terme, par des amateurs éclairés ou des professionnels à l'aide de techniques de sélection appropriées (choix dans des semis effectués, semis de hasard repérés et multipliés, pollinisations contrôlées), elles ont souvent été diffusées loin de leur zone d'origine, car leur marge d'adaptation était généralement étendue. Cela dit, on peut retrouver, dans un endroit déterminé, une ou plusieurs de ces variétés très répandues, parce qu'elles s'y sont très bien acclimatées. Il faut alors faire preuve de prudence, car elles sont souvent présentées comme des variétés locales »[1573]. Dans tous les cas, le projet précise que les variétés inscrites au Catalogue commun ou protégées par un droit d'obtention végétale valable ou en cours de demande ne peuvent pas être inscrites en tant que variétés de conservation (article 6).

861. La grande difficulté que présente l'idée d'inscription obligatoire est celle de la caractérisation. A celle-ci s'ajoute la question de devoir déterminer quelles variétés sont menacées d'érosion, et quelles races primitives se sont naturellement adaptées. En effet, l'article 4 du projet (version n°12) pose des conditions substantielles que les Etats membres doivent imposer, et notamment le fait que la race primitive ou variété doit présenter « un intérêt pour la conservation »[1574]. Inutile de souligner la subjectivité d'un tel intérêt. Des plantes aujourd'hui considérées comme utiles étaient parfois déconsidérées hier, et le seront peut-être à nouveau demain. A cette condition substantielle, s'ajoutent les critères DHS aménagés par chaque Etat membre selon sa politique. Cependant les Etats doivent *a minima* utiliser les caractéristiques marquées d'une étoile (*) dans les protocoles pour la distinction et la stabilité de l'UPOV.

[1571] Notre traduction : « Member States may provide that the landraces and varieties referred to in Art. 1 (a) are accepted subject to the requirements provided for in Articles 4 and 5, and shall be referred to in the common catalogue of varieties of agricultural plant species as a "conservation variety" ».

[1572] Notre traduction : « 'landrace' means a set of populations or clones of a crop species which are naturally adapted to the environmental conditions of their region ». (art. 2 de la proposition n°1).

[1573] P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, BRG et Page PACA, 1987, p. 38.

[1574] Art. 4.1 de la proposition n°1 : « In order to be accepted as a conservation variety, the landrace or variety referred to in Article 1(a) shall present an interest for the conservation of plant genetic resources ».

La réglementation française ayant un penchant pour les critères contraignants, on peut craindre que la liberté qu'offre ce projet de directive ne laisse présager d'une réglementation de dérogations encore plus complexe. La tâche de l'obtention d'une AMM s'annonce certainement difficile et coûteuse, et soulève la question de l'utilité de l'identification en vue de la commercialisation, lorsque des montages juridiques pourraient s'inspirer de modèles plus flexibles, comme celui de la Suisse.

862. En ce qui concerne les examens officiels, il n'y en a pas si, selon l'article 5, l'information énumérée ci-dessous est suffisante pour l'inscription de la variété de conservation :

(a) la description de la variété de conservation et sa dénomination,

(b) les résultats de tests non officiels,

(c) les connaissances acquises des expériences pratiques pendant sa production, reproduction et utilisation,

(d) toute autre information, en particulier provenant des autorités des bureaux de ressources génétiques.

Si les informations ci-dessus ne sont pas fournies, la variété ou la race primitive est alors soumise à des examens officiels dans les mêmes conditions que les demandes d'inscription au Catalogue principal.

863. Une fois inscrites, les semences de ces variétés de conservation sont soumises à des conditions de commercialisation incongrues, dont celle de l'article 8 du projet de directive (version n°12) qui impose une délimitation de la zone de commercialisation :

> « Lorsqu'un Etat membre accepte la variété de conservation, il doit identifier la ou les régions où elle a été historiquement produite et donc où ces semences peuvent être commercialisées. […]».
>
> « Lorsque la région où la variété a été historiquement produite s'étend au-delà des frontières de l'Etat membre chargé de l'identification, les autres Etats membres concernés doivent assister cet Etat membre en fournissant les informations nécessaires pour identifier cette région […] »[1575].

[1575] Notre traduction : « 1. When a Member State accepts a conservation variety, it shall identify the region or regions in which it has historically grown and where seeds thereof may be marketed. It shall base that identification on the requirements of conservation in situ and sustainable use of plant genetic resources, taking into account information from plant genetic resource authorities or from organisations recognized for this purpose by the Member States. Where the region where the variety has historically grown extends further than the Member State performing the identification, the other Member States concerned shall assist that Member State by providing information necessary to identify that region ».

Il s'agirait de limiter la commercialisation à une région. Aucune justification de cette restriction n'est donnée sauf au considérant 5 du projet (version n°12) qui explique que ce système de régionalisation est nécessaire afin de s'assurer que « la commercialisation des semences et plants de pommes de terre s'effectue uniquement dans le cadre de la conservation de ressources génétiques »[1576]. Le confinement régional semble paradoxal au sein du Marché Commun où le principe de libre circulation des marchandises est un principe fondateur. Ce d'autant plus qu'aucune raison phytosanitaire ou environnementale ne justifie cette restriction. Cette restriction naît-elle de la crainte que l'utilisation de variétés de conservation se développe et finisse par constituer une alternative intéressante pour les agriculteurs ?

864. Cette restriction apparaît très mal justifiée et sans rapport avec le principe de libre circulation des marchandises. Elle l'est d'autant moins que les variétés que l'on appelle aujourd'hui des « variétés anciennes », des « variétés locales » ou « traditionnelles » ont toujours librement circulé jusqu'à très récemment. Ph. MARCHENAY et F. LAGARDE constatent dans leur travail de terrain sur ces variétés que « même chez ceux qui "faisaient" eux-mêmes leurs semences, on s'aperçoit que, de temps à autre, on est allé en chercher ailleurs pour diverses raisons. Le tout est de savoir où se trouve cet ailleurs ... Ce peut être chez le voisin, mais aussi en un endroit très éloigné. Ce peut être un achat à l'occasion d'une foire, par correspondance ou encore à un marchand ambulant »[1577]. Le raisonnement d'une restriction de la circulation va à l'encontre de pratiques très anciennes et ne trouve pas de justification.

865. A cette restriction s'ajoutent celles des articles 15 et 16. L'article 15 explique que « chaque Etat membre doit s'assurer que, pour chaque variété de conservation, la quantité de semences ne doit pas dépasser 0,5% du nombre de semences de la même espèce utilisé dans l'Etat membre pendant une campagne, ou une quantité nécessaire à ensemencer 100 hectares […] »[1578]. Aucune justification du choix de cette quantité n'est donnée. A titre anecdotique, on raconte que le chiffre a été fixé au hasard, après qu'un représentant du

---

2. « The Member State performing the identification of the region or regions shall notify the identified region or regions to the Commission ».

[1576] Notre traduction : « To ensure that the marketing of seeds and seed potatoes takes place in the context of the conservation of genetic resources, restrictions should be envisaged, in particular regarding the region of origin, quantity, destination and traceability of seed and seed potatoes ».

[1577] P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, A la recherche de variétés locales de plantes cultivées, op. cit., 1987, p. 66.

[1578] Notre traduction : « Each Member State shall ensure that, for each conservation variety, the quantity of seed marketed does not exceed 0,5% of the seed of the same species used in that Member State in one growing season, or a quantity necessary to sow 100 ha, whichever is the greater quantity.
However, for the species field pea, wheat, barley, maize, potato, swede rape and sunflower, the percentage mentioned above is reduced to 0,3 % ».

Comité Permanent des Semences ait estimé que le premier chiffre de 20 hectares était vraiment trop bas, le chiffre rond de 100 hectares a été adopté. Aucune étude économique ou autre ne justifie le chiffre choisi un peu au hasard. 100 hectares de blé de variétés de conservation (moins productives en règle générale (30 quintaux/hectare contre 60 hectares et plus) seraient équivalents à 30 tonnes de farine[1579]. Il est impossible de dire aujourd'hui si ce chiffre a un sens. Il est à ce stade très difficile de quantifier le(s) « marché(s) des variétés de conservation », puisqu'il(s) n'existe(nt) pas officiellement. Toutefois, il semble complètement en dessous de toute réalité, sachant qu'un agriculteur qui fait sa propre farine et son pain qu'il commercialise (« paysans-boulangers ») produit environ 10 tonnes (s'il est seul) ou 20 tonnes (s'ils sont à deux sur l'exploitation). Inutile de dire à quel point un seuil de 100 hectares est restrictif. Il va sans dire qu'un plafond a aussi pour effet de limiter tous ceux qui travaillent dans le bio avec de vieilles variétés dont ils ont hérité de leurs parents, obtenues sous forme d'échantillons ou par le biais d'échanges entre agriculteurs.

866. Enfin, les calculs, les contrôles pour s'assurer de cette obligation entraîneraient un coût et un travail administratif disproportionnés. L'article 16 précise que les producteurs de semences de variétés de conservation devront, avant chaque campagne, notifier à l'autorité compétente la surface de production. Sur cette base, l'autorité compétente allouera à chaque producteur une quantité de semences qu'il pourra commercialiser. Jusqu'alors les quotas en matière de semences n'avaient jamais existé et alors que la tendance est à la suppression des Organisations communes de marchés (OCM)[1580], cette proposition introduit un exemple classique d'interventionnisme étatique pour contrôler la production et la commercialisation de variétés de conservation.

867. Les représentants officiels de la DGCCRF et du GNIS avouent officieusement qu'un tel système est inapplicable et que la DGCCRF ne pourra pas assurer les contrôles. Alors pourquoi adopter des mesures inadaptées, hors de proportion et en contradiction complète avec les principes fondateurs du Marché commun, si ce n'est pour donner un droit de contrôle éventuel à certains intérêts privés bien représentés[1581] ? La question se pose d'autant plus que cette proposition ne règle en aucune façon les problèmes posés aux acteurs des circuits courts, aux échanges de semences paysannes entre agriculteurs et aux ventes de variétés de niche.

[1579] Entretien personnel.
[1580] Voir Annexe n°36.
[1581] Une réglementation mise en place « devient vite un cadre juridique assez rigide, à la demande d'ailleurs de la profession ».En ce sens, P. MARCHENAY et M.-F. LAGARDE, *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, BRG et Page PACA, 1987, p. 21.

868. La défense de l'association *Kokopelli* s'est rangée derrière l'idée que l'Etat français n'avait pas adopté les dispositions pour les variétés de conservation et, de ce fait, avait failli à son obligation. Cet argument a été justement rejeté puisque l'Etat français n'était pas tenu d'adopter de telles mesures et devait attendre les dispositions communautaires. Pourtant, même lorsque ces projets seront adoptés, l'exploitation commerciale des variétés du domaine public ne sera ni plus aisée ni soumise à une réglementation modulée à ses besoins propres. La « passion réglementaire » continue d'imposer des règles étriquées souvent sans rapport avec la réalité du terrain et des besoins des modèles économiques qui ne s'inscrivent pas dans la logique administrée du circuit long professionnel. Cette passion semble traduire une profonde préoccupation des pouvoirs publics pour l'exploitation des variétés du domaine public, mais qu'il s'agisse du registre amateurs ou des projets de variétés de conservation, les entraves demeureront et s'accroissent, freinant l'émergence de modèles économiques parallèles pouvant enrichir la diversité économique, sociale et biologique de la filière semence. L'analyse de ces mécanismes laisse planer un « doute sérieux » sur les véritables objectifs de ces montages juridiques qui semblent offrir un meilleur contrôle du modèle circuit long professionnel sur tous les autres modèles économiques, au lieu de contribuer à élaborer des mécanismes adaptés aux problèmes posés.

Conclusion Titre 2

869. L'effet pervers principal d'un système unique de marché administré est qu'il ancre toute politique, toute réflexion, toute alternative, tout montage juridique dans une même conception unique interventionniste. Il nuit au pluralisme garant de diversité économique et agricole. Même si les effets pervers concernent principalement des marchés moins importants que ceux de l'agriculture productiviste, ces marchés sont nombreux et contribuent par leur diversité à enrichir la diversité de l'offre, de la diversité cultivée et de la diversité de l'innovation. Ces niches sont une source de richesse économique et ne peuvent que contribuer à celle du circuit long professionnel.

870. Le même modèle unique de régime d'autorisation de mise sur le marché est appliqué à presque toutes les semences, alors que le régime préventif est en principe l'exception au principe de liberté. C'est par « une ruse » que le principe s'est inversé dans l'esprit des acteurs de la filière semence : rares sont les espèces qui échappent au champ

d'application du Catalogue ; rares sont les semences qui échappent au contrôle du GNIS. Désormais, le régime d'autorisation de mise sur le marché est devenue la norme et entrave même l'innovation par les utilisateurs. Or, leur travail vient compléter ceux des opérateurs économiques. En témoigne, l'exemple des premières productions de semences et de variétés biologiques : ce sont les utilisateurs qui ont cherché à répondre à des besoins insatisfaits, qu'aucun acteur classique n'était prêt à entreprendre.

871. Si l'idée de régime d'autorisation de mise sur le marché peut être défendue pour les variétés commerciales vendues en grandes quantités, il ne l'est pas pour autant pour les petites quantités ou pour des variétés du domaine public qui ne soulèvent aucun problème phytosanitaire. Ce constat conduit à la nécessité qu'une modulation de la réglementation en fonction de chaque modèle économique serait nécessaire ; que les règles soient élaborées sans l'emprise de ce modèle dominant, si bien représenté par une interprofession qui n'est autre qu'un groupe d'influence assurant des missions de service public.

Plus une réglementation est interventionniste, plus il faut surveiller ses effets et les évaluer afin d'éviter que des intérêts privés ne supplantent l'intérêt général et que la réglementation ne soit instrumentalisée à des fins autres que celles prévues.

Conclusion de la 2e Partie

872. L'étendue des contraintes imposées par la réglementation des semences semble sans borne. Seules les semences dotées d'une structure génétique pure peuvent être commercialisées. Presque toutes les variétés doivent faire l'objet d'une autorisation de mise sur le marché selon des critères élaborés pour une agriculture productiviste. Certes des aménagements sont en cours pour revoir ces critères et les adapter aux pratiques agricoles à bas intrants, mais le temps nécessaire ne fait que ralentir le projet politique de pluralisme des agricultures. On peut se demander pourquoi et à quel titre. Le paradoxe est là : en l'absence de risque on exige un contrôle préalable. Même les variétés menacées d'érosion génétique feront l'objet d'un régime obligatoire d'autorisation de mise sur le marché. Ce sont elles qui sont menacées d'érosion, pourtant ce sont elles qui subissent un régime lourd et restrictif. La logique est inversée, la liberté oubliée et l'intérêt corporatiste renforcé. Il en sera ainsi tant que la réglementation sectorielle est élaborée et mise en œuvre sous l'emprise d'un modèle unique au mépris du pluralisme.

873. En théorie, la pluralité des opérateurs économiques permet la pluralité de l'offre censée garantir le bon fonctionnement du marché par le libre jeu de la concurrence. Pourtant, quand les entreprises, relativement nombreuses et en concurrence les unes avec les autres, opèrent toutes selon un même modèle technique et économique, une forme particulière de monopole s'impose. Dans ce cas, le monopole ne désigne pas la réduction du nombre d'entreprises, il désigne l'unicité d'un type d'offre, et ceci même en l'absence d'ententes ou d'abus de position dominante. C'est le cas de la filière semence où l'offre se concentre sur un modèle particulier de variétés végétales : des variétés de masse à haut rendement si elles sont associées à des intrants. La filière propose ses produits à une clientèle que les contraintes techniques et juridiques ont progressivement rendu captive.

874. On ne peut pas reprocher aux entreprises de jouer le jeu d'un modèle dominant qui les sert. On ne peut pas non plus leur reprocher de vouloir se garantir un juste retour financier et empêcher, par la technique ou le droit, la reproduction des variétés qu'elles créent. Cependant, du point de vue du droit, aucun intérêt privé ne peut justifier une entrave juridique à l'existence d'autres modèles économiques qui poursuivent des objectifs différents, en l'occurrence des agricultures à bas intrants.

875. En imposant un cadre juridique précis, les pouvoirs publics ont d'abord soutenu le modèle dominant et l'agriculture productiviste. Ils l'ont ensuite laissé se développer bien au-delà de ses objectifs initiaux, jusqu'à ce qu'il s'impose finalement à l'ensemble de la filière, dressant des obstacles là il n'en existait pas auparavant. Aujourd'hui, malgré la riche diversité de leurs besoins, les utilisateurs et « les agricultures » doivent se satisfaire de la conception de la variété standardisée.

876. La création de nouvelles exceptions, bien que louable en apparence, est trompeuse sur le fond : comme dans le cas de la réglementation, les exceptions sont conçues à travers le prisme et sous l'emprise du modèle dominant. Elles ne tiennent pas compte des besoins des autres modèles. Il n'est ni anodin ni étonnant que toutes les solutions proposées relèvent de régimes d'autorisation de mise sur le marché. On pourrait d'abord penser, comme l'Interprofession semences (GNIS), que ces exceptions sont un mieux puisqu'elles permettent

de commercialiser une fraction au moins d'une biodiversité, auparavant exclue de la vente et des échanges ; mais ce serait oublier qu'en l'absence d'interdictions multipliées, les problèmes de commercialisation liés à cette exclusion préalable ne se poseraient pas. Ignorer que nous avons fait de la liberté un choix de société, et confirmer « l'interdiction » comme principe préalable à tout autre, est dangereux. C'est d'autant plus dangereux quand les interdictions ne sont ni justifiées par des raisons d'ordre public, ni encadrées par une loi.

877. Imposer un régime d'autorisation de mise sur le marché aux variétés nouvelles et commerciales adaptées à une agriculture productiviste peut se justifier par le besoin d'un contrôle préalable de variétés qui seront utilisées en masse sur un territoire étendu. Pour autant, ce choix devrait être encadré par une loi délimitant clairement ses objectifs et son champ d'application. A l'inverse, l'argument selon lequel les régimes d'autorisation de mise sur le marché sont nécessaires pour encourager l'exploitation de la biodiversité agricole et sauver des variétés menacées d'érosion génétique, est équivoque. En effet, les opérateurs économiques et les institutions qui défendent le modèle dominant ne souhaitent pas voir émerger hors de leur contrôle des variétés libres de droits de propriété intellectuelle, et facilement reproductibles, qui répondent à la demande de certains agriculteurs.

878. L'influence du modèle économique dominant dans l'élaboration et la mise en œuvre de la réglementation est telle qu'il contrôle autant les nouveaux intérêts pris en compte par la réglementation que la façon de les prendre en compte. Cette influence du modèle économique dominant s'explique, d'une part, par la présence d'opérateurs économiques et de leurs représentants au cœur du système normatif, et d'autre part, par le rôle ambigu de l'interprofession, à la fois chargée de missions de service public et groupe de pression pour des intérêts privés.

879. L'instrumentalisation de la réglementation qui en découle, dépasse le seul cadre des semences et pose problème aux opérateurs économiques qui essaient d'élaborer des solutions et des techniques nouvelles moins nuisibles pour l'environnement. La domination des voitures à essence ou diesel, des énergies non renouvelables ou encore des variétés dépendantes d'intrants, a freiné l'émergence de solutions nouvelles conçues sur des modèles économiques différents. Les entraves sont d'autant plus importantes que ces innovations ou solutions impliquent une remise en question du modèle économique dominant, en l'occurrence l'utilisation de variétés qui ne sont productives que si elles sont associées à des

intrants chimiques. Ce modèle économique dominant tire ses performances et ses bénéfices financiers de l'association de la vente des semences et des intrants. Toute solution allant à son encontre se trouve soit confinée aux circuits secondaires des variétés anciennes ou de conservation, soit entravée sur le circuit principal par des critères de productivité ou de pureté variétale. La remise en question est nécessaire et la concurrence entre les modèles l'est tout autant.

880. Une réforme communautaire, « Better regulations », étudie les pistes à suivre pour une réglementation meilleure et simplifiée. Trois voies sont principalement étudiées : le *statu quo*, la déréglementation, ou un régime d'autorisation de mise sur le marché calqué sur celui des régimes phytosanitaires et des médicaments. Dans ce dernier cas, les entreprises seraient amenées à faire les essais elles-mêmes et à constituer les dossiers d'évaluation, à la place des pouvoirs publics, ce qui n'irait pas sans poser de problèmes pour les petites entreprises. En effet, dans le secteur phytosanitaire, les entreprises spécialisées dans des produits « naturels » peinent à satisfaire les critères d'AMM calqués sur la pureté des produits de synthèse. Les produits « naturels » sont en effet moins stables et se voient refuser la mise sur le marché, comme ce fut le cas pour les huiles essentielles d'agrume ou de pin qui ne seront pas inscrites à l'Annexe I de la directive 91/44 suite à la décision n°2007/442/CE du 21 juin 2007.

881. *Les entraves sont dans le détail, dans les méandres de la technique*. Elles offrent un outil de contrôle du marché discret auquel contribue le zèle de certains agents de l'état. L'affaire du « purin d'ortie » en est un exemple. Elle portait sur la saisie et l'interdiction de commercialiser des publications ayant trait à la fabrication de pesticides « naturels » couramment utilisés et conseillés tant pour l'agriculture biologique que pour les « jardiniers naturels »[1582]. Le Professeur ROMI écrira, à propos de cette affaire, qu'elle « peut faire sourire » ; mais elle tend à « illustrer à quel point le droit s'empare, en général, dans nos sociétés de toutes choses, et d'autre part, à quels excès la sanitarisation des pensées peut conduire, notamment à ruiner des pratiques écologiquement bien plus compatibles que

[1582] Elles ont été saisies quelques semaines après l'adoption du décret d'application de la nouvelle version de l'article L. 253-1 du code rural qui interdit la commercialisation de produits phytosanitaires sans AMM. Cet article fut adopté par la Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006, JORF n° 5 du 6 janvier 2006.
Ce zèle des agents et la précipitation ont beaucoup étonné. *Cf.*, G. DUPONT, "Purin", *Le Monde*, 3 janvier 2007.

d'autres pour lesquelles aucune difficulté de distribution n'existe, pour des raisons diverses »[1583].

882. Si les réglementations techniques sont souvent élaborées pour imposer des exigences à des produits d'un type nouveau (variétés nouvelles, produits chimiques, OGM, *etc.*), elles s'étendent rapidement au-delà de leur champ d'application et s'imposent au commerce de produits déjà existants en les pénalisant. Il n'y a pas une solution unique, tout comme il n'y a pas un seul bon modèle économique. La diversité des hommes et de la nature est trop grande pour se permettre de concevoir toute une filière au travers d'un prisme unique. Il serait plus judicieux de moduler les règles en fonction des situations, tout en veillant à s'affranchir de l'influence du modèle économique dominant. La pluralité de la recherche, des entreprises, de la production et des modes de production, de l'offre et de la demande en dépend, tout comme la diversité biologique agricole.

[1583] R. ROMI, "Du 'paradoxe des conséquences' de l'interventionnisme sanitaire du législateur, illustré par la répression du "purin d'ortie"", *AJDA*, 2007. Voir aussi l'article de I. DOUSSAN, "De l'irruption du purin d'orties dans le champ juridique", *Droit de l'Environnement*, décembre 2006, n° 144.

I. OUVRAGES JURIDIQUES

Ouvrages, manuels et thèses juridiques

BAUDIN L., *Le corporatisme*, Paris, LGDJ, 1941, 157 p.
BELLIVIER F. et NOIVILLE C., *Contrats et vivant*, LGDJ, 2006, 321 p.
BERGMANS B., *La protection de l'innovation biologique*, Bruxelles, Maison Larcier, 1991.
BERTRAND R., *Le corporatisme agricole et l'organisation des marchés en Allemagne*, Paris, LGDJ, 1937, 340 p.
BLUMANN C., *La fonction législative communautaire*, LGDJ, 1995, 175 p.
BLUMANN C., *Politique Agricole Commune: Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Litec, 1996, 555 p.
BOUVET T., La protection juridique de l'innovation végétale, 808 p., Université de Versailles, 9 mars 2000.
BURDEAU G., *Les libertés publiques*, LGDJ, 1972, 458 p.
BYRNE N., *Commentary on the Substantive Law of the 1991 UPOV Convention for the Protection Of Plant Varieties*, Centre for Commercial Law Studies, University of London, 1991, 137 p.
CÉLARIER M.-F. et MAIRE-VIVIEN D., *Les droits de propriété intellectuelle*, Cirad, 2002, 106p.
CHAPUS R., *Droit administratif général : Tome 1*, Montchrestien, 1999, 1370 p.
CHARDEAUX M.-A., Les choses communes, 536 p., Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), Paris, 6 septembre 2004.
CHENOT B., *Organisation économique de l'Etat*, Paris, Dalloz, 1965, 543 p.
CHOISY S., *Le domaine public en droit d'auteur*, Litec, 2002, 289 p.
COLLART DUTILLEUL F. et DELEBECQUE P., *Contrats civils et commerciaux*, Dalloz, 2007, 8e éd., 984 p.
CROZIER M., *On ne change pas la société par décret*, Grasset, 1979, 298 p.
DE CALAN P., *Renaissance des libertés économiques et sociales*, Plon, 1963, 327 p.
DE SADELEER N. et BORN C. H., *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, 2004, 780 p.
DELEBECQUE P. et GERMAIN M., *Traité de droit commercial (Tome 2)*, LGDJ, 2004, 1323 p.
DESCHESNE L., *L'expérience de l'économie dirigée*, Paris, Sirey, 1938, 218 p.
DESMOULIN S., L'animal, entre Science et Droit, 685 p., Faculté de droit, Université Paris Panthéon-Sorbonne, Paris, 14 décembre 2005.
DGCCRF, *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, La documentation Française, 2007, 353 p.
DRUESNE G., Droit de l'Union européenne et politiques communautaires, PUF Droit, 2002, 7e éd., 633 p.
EDELMAN B. et HERMITTE M.-A., *L'homme, la nature et le droit*, Paris, Christian Bourgois Editeur, 1988, 392 p.
FARJAT G., L'ordre public économique, LGDJ, 1963, 535 p.
FARJAT G., *Liberté et droit économique*, De Boeck Université, 1992, 212 p.
FARJAT G., *Pour un droit économique*, PUF, 2004, 209 p.
FEBVRE C., Les conditions de la protection communautaire des obtentions végétales, 363 p., Université Montpellier 1, 4 septembre 1997.

FONBAUSTIER L., *John Locke: Le droit avant l'Etat*, Michalon, 2004, 199 p.
FOURGOUX J.-C., *Traité de droit alimentaire*, Paris, Frantec, 1968, 216 p.
GALLOUX J.-C., *Droit de la propriété industrielle*, Dalloz, 2003, 607 p.
GAUDEMENT Y., STIRN B., DAL FARRA T. et ROLIN F., *Les grands avis du Conseil d'Etat*, Dalloz, 2002, 490 p.
GHESTIN J. et DESCHÉ B., *Traité des contrats : la vente*, LGDJ, 1990, 1146 p.
GHESTIN J., *Droit civil : La formation du contrat*, LGDJ, 1996, 3e édition éd., 976 p.
HAYEK F. A., *Droit , législation et liberté 2 : l'ordre politique d'un peuple libre*, PUF, 1973, 253 p.
HERMITTE M.-A., *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, Paris, Litec, 1985, 159 p.
LONG M., WEIL P., BRAIBANT G., DEVOLVE P. et GENEVOIS B., *Grands arrêts de la justice administrative*, 2005.
MAJONE G., *La Communauté européenne : un Etat régulateur*, Monchrestien, 1996, 158 p.
MALAURIE P., AYNÈS L. et GAUTIER P.-Y., *Les contrats spéciaux*, Defrénois, 2007, 705 p.
MALINVAUD P., *Les mécanismes juridiques des relations économiques*, Litec, 1979, 316 p.
MARIN N., *Analyse de la Protection et de l'Exploitation des variétés végétales en droit communautaire et comparé*, Munich, Allemagne, OEB, 1994, 443 p.
MOIROUD RÉCHARD C., Le groupement d'intérêt public, nouvelle institution publique, 357 p., Faculté de Droit, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne, 5 avril 1994.
MOLEROVITCH M. D., *L'économie dirigée*, Paris, Librairie Bourdon, 1933, 177 p.
MORAND-DEVILLER J., *Cours de droit administratif des biens*, Montchrestien, 2001, 889 p.
MUZELLEC R. et NGUYEN QUOC V., *Les groupements d'intérêt public*, Economica, 1993, 284 p.
NOIVILLE C., *Ressources génétiques et droit : Essai sur les régimes juridiques des ressources génétiques marines*, Pedone, 1997, 481 p.
PIETTRE A., *Economie dirigée d'hier et d'aujourd'hui : colbertisme et "dirigisme"*, Paris, Editions politiques, économique et sociales, Librairie de Médicid, 1946.
PIROU G., *Economie libérale et économie dirigée : Tome II Economie dirigée*, Société d'Editions d'Enseignement Supérieur, 1947, 366 p.
PIROU G., *Le Corporatisme. Corporatisme et libéralisme. Corporatisme et étatisme. Corporatisme et syndicalisme*, Paris, Sirey, 1935, 69 p.
RIDEAU J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes*, LGDJ, 1999, 3e éd., 1092 p.
RIVERO J. et MOUTHOUH H., *Libertés publiques Tome 1*, PUF Droit, 2003, 9e éd., 271 p.
ROBINE A., Transfert et acquisition de la technologie dans les pays émergents - L'exemple brésilien de l'accès aux médicaments contre le SIDA, Faculté de Droit, Université Paris 1, Paris, 2008.
SCHAPIRA J., LE TALLEC G., BLAISE J.-B. et IDOT L., *Droit européen des affaires*, PUF, 1999, 485 p.
TERRÉ F., SIMLER P. et LEQUETTE Y., *Droit civil. Les obligations*, Dalloz, 1999, 1294 p.
VELGE H., *L'organisation professionnelle : les leçons de la guerre*, Casterman, 1944, 197 p.
VIVANT M., *Le droit des brevets*, Dalloz, 2005, 143 p.
WIENER C., "L'inflation normative et ses conséquences", in *Les déréglementations*, Bernard Chenot, Economica, 1988, pp. 47-74.
ZALMA G., *Les cartes professionnelles délivrées aux nationaux*, Presses universitaires de Lyon, 1978, 311 p.

Sections d'ouvrages juridiques

BORN C.-H., "Biodiversité et politique agricole commune : vers une agriculture européenne durable?" in *Conservation de la biodiversité et PAC, des mesures agro-environnementales à la conditionnalité environnementale*, Isabelle Doussan et Jérôme Dubois, La documentation française, 2007, pp. 19-78.

BUSTIN N., "Principes généraux du droit et casuistique technique", in *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, Marie-Angèle Hermitte, Litec, 1985, pp. 37-47.

CHENOT B., "Avant-propos", in *Les déréglementations*, Bernard Chenot, Economica, 1988, pp. 5-7.

CHEVALLIER J., "Les politiques de déréglementation", in *Les déréglementations*, Bernard Chenot, Economica, 1988, pp. 5-7.

CHÉROT J.-Y., "Le droit de la concurrence dans la politique de déréglementation", in *Les déréglementations*, Bernard Chenot, Economica, 1988, pp. 185-197.

CHONÉ P., "Droit de la concurrence et régulation sectorielle", in *Les engagements dans les systèmes de régulations*, Marie-Anne Frison-Roche, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2006, pp. 49-72.

COCHOY F. et CANU R., "De l'occultation à l'édification des consommateurs", in *La loi du 1er août 1905: cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, pp. 275-282.

CRESPI R. S., "European Union", in *Intellectual property rights in agricultural biotechnology*, F.H. Erbisch et K.M. Maredia, CAB International, Wallingford, Royaume-Uni, 1998, p. 224.

DOUSSAN I. et DUBOIS J.-P., "Introduction", in *Conservation de la biodiversité et PAC, des mesures agro-environnementales à la conditionnalité environnementale*, Isabelle Doussan et Jean-Pierre Dubois, La documentation française, 2007.

DOUSSIN J.-P., "Effectivité de la loi du 1er août 1905, évolution des textes, évolution des contrôles", in *La loi du 1er août 1905: cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, pp. 303-320.

DUCOS C., "Semences et biotechnologies: une analyse économique", in *Le droit du génie génétique végétal*, Marie-Angèle Hermitte, Litec, Paris, 1987, pp. 75-99.

ESQUINAS-ALCÁZAR J., "Farmers' Rights", in *Agricultural values of Plant Genetics*, R.E. Evenson, D. Gollin et V. Santaniello, CABI Publishing/FAO/CEIS Tor Vergata, Wallingford, Royaume-Uni, 1998, pp. 207-218.

FAGET A., "Distance variétale et politique commerciale", in *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, Marie-Angèle Hermitte, Litec, Paris, 1985, pp. 91-103.

FERRIER D., "La liberté du commerce et de l'industrie", in *Libertés et droits fondamentaux*, Rémy Cabrillac, Emile Frison-Roche et Thierry Revet, Dalloz, 2001, pp. 667-680.

FÉRAL F., "Cents ans d'action publique, du service de l'économie agrarienne à la protection des consommateurs", in *La loi du 1er août 1905: cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, pp. 99-117.

FÉRAL F., "Synthèse et conclusion", in *La loi du 1er août 1905: cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, pp. 343-352.

FRISON-ROCHE M.-A., "Le couple *ex ante-ex post*, justification d'un droit propre et spécifique de la régulation", in *Les engagements dans les systèmes de régulations*, Marie-Anne Frison-Roche, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2006, pp. 34-48.

GALLOUX J.-C., "Aspects juridiques de la brevatibilité du vivant", in *Droit et génie génétique*, Serge Soumestre, Biofutur/Elsevier, 1994, p. 162.

GALLOUX J.-C., "La brevatibilité du vivant: historique juridique", in *L'être humain, l'animal et l'environnement: dimesions éthiques et juridiques*, Th. Leroux et L. Létrouneau, Thémis, 1996.

GUTMANN E., "Les modalités de la protection des innovations dans le domaine de la création végétale, le système des brevets et ses limites", in *Droit du Génie Génétique végétal*, sous la Direction de Marie-Angèle Hermitte, Litec, Paris, 1987, pp. 195-210.

HEITZ A., "Intellectual Property Rights and Plant Variety Protection in Relation to Demands of the World Trade Organisation and farmers in sub-saharan Africa", in *Seed policy programmes for Sub-Saharan Africa*, FAO, Rome, 1999, pp. 139-161.

HELFER L. R., "Using Intellectual Property Rights to Preserve the Global Genetic Commons: The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture", in *International Public Goods and Transfer of Technology a Globalized Interllectual Property Regime*, Jerome H. Reichman et Keith Maskus, Cambridge University Press, 2005, p. draft.

HERMITTE M.-A., "Avant propos", in *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, Marie-Angèle Hermitte, Litec, Paris, 1985, pp. 5-8.

HERMITTE M.-A., "Les réponses du droit au démarquage scientifique : variétés parasites, variétés déceptives", in *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, Marie-Angèle Hermitte, Litec, 1985, pp. 50-90.

HERMITTE M.-A., "Les sociétés de capital-risque et les obstacles à leur développement", in *Le droit du génie génétique végétal*, Marie-Angèle Hermitte, Litec, Paris, 1987, pp. 103-175.

HERMITTE M.-A., "Le droit est un autre monde", in *Les objets du droit*, Ed. Parathèses, 1998, pp. 17-37.

HERMITTE M.-A., "Histoires juridiques extravagantes - la reproduction végétale", in *L'homme, la nature et le droit*, sous la direction de M-A. Hermitte, Christian Bourgeois Editeur, Paris, 1988, pp. 40-85.

HERMITTE M.-A., "Le statut de la diversité biologique", in *L'homme, la nature et le droit*, sous la direction de M-A. Hermitte, Christian Bourgois Editeur, Paris, 1988, pp. 238-284.

HERMITTE M.-A., "La protection de l'innovation en matière de biotechnologies appliquées à l'agriculture", in *Annexe au Rapport sur les applications des biotechnologies à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, A.N. n°1827, Sénat n°148, 1990-1991, pp. 117-287.

HERMITTE M.-A., "Rapport introductif : enjeux stratégies", in *Droit et génie génétique*, sous la direction de Serge Soumastre, Biofutur/Elsevia, 1994, pp. 17-24.

HERMITTE M.-A. et NOIVILLE C., "Volet juridique d'une étude financée par les Fonds pour l'environnement et le Programme des Nations-Unies pour le Développement Paris", in *Conservation et valorisation de la diversité des ressources génétiques des plantes au Maghreb*, Paris, 1996, p. 29.

HERMITTE M.-A., "La construction du droit des ressources génétiques - exclusivisme et échanges au fil du temps", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, Marie-Angèle Hermitte et Philippe Kahn, Bruylant, Bruxelles, 2004, pp. 1-124.

HERMITTE M.-A., "L'intégration des pays en développement dans la mondialisation par l'adaptation du droit de la propriété intellectuelle: Analyse de la loi modèle de l'OUA", in *Les ressources génétiques végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, Marie-Angèle Hermitte et Philippe Kahn, Bruylant, 2004, pp. 293-322.

HERMITTE M.-A., "Bioéthique et brevets dans le droit du commerce international : la construction d'un nouveau contrat social", in *La Communauté internationale et les enjeux bioéthiques*, Sandrine Maljean-Dubois, Pédone, 2005.

HERMITTE M.-A., "La fondation juridique d'une société des sciences et des techniques par les crises et les risques", in *Mélanges en l'honneur de Michel Prieur*, 2007, pp. 145-180.

HÉMARD J., "L'économie dirigée et les contrats commerciaux", in *Le Droit privé français au milieu du XXe siècle, études offertes à Georges Ripert*, LGDJ, 1950, pp. 341-361.

KAPLAN S. L. et MINARD P., "Le corporatisme, idées et pratiques: les enjeux d'une débat incessant", in *La France, malade du corporatisme? XVIIIe-XXe siècles*, Steven L. Kaplan et Philippe Minard, Belin, 2004, pp. 5-37.

LECOURT A., "La loi du 1er août 1905: protection du marché ou protection du consommateur", in *La loi du 1er août 1905: cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 1007, pp. 229-244.

LORVELLEC L., "Les contrats agro-industriels", in *Les écrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz, 2002, p. 314 et s.

MAUREL E., "Centenaire de la loi du 1er août 1905 sur les fraudes et falsifications", in *La loi du 1er août 1905: cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, pp. 337-342.

MORAND C.-A., "La contractualisation du droit dans l'Etat Providence", in *Normes juridiques et régulation sociale*, F. Chazel et J. Commaillen, LGDJ, 1991, pp. 139-158.

MORAND C.-A., "La contractualisation corporatiste de la formation et de la mise en oeuvre du droit", in *L'Etat propulsif: contribution à l'étude des instrument d'action de l'Etat*, Charles-Albert Morand, Publisud, 1991, pp. 181-221.

MOREL R., "Le contrat imposé", in *Le Droit privé français au milieu du XXe siècle, études offertes à Georges Ripert*, LGDJ, 1950, pp. 116-126.

MULLER P. et SAEZ G., "Néo-corporatisme et crise de représentation", in *La représenation*, F. D'Arcy, Economica, Paris, 1985, pp. 121-140.

MULLER I., "La normativité corporative "reconnue"", in *Le groupement et le droit: corporatisme et néo-corporatisme*, Maryvonne Hecquard-Theron, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 1996, pp. 30-60.

NOIVILLE C., "Biodiversité et propriété intellectuelle. L'impossible conciliation ?" in *Biodiversité et appropriation : les droits de propriété en question*, Franck-Dominique Vivien, Elsevier, 2002.

NOIVILLE C., "Le statut juridique des collections de ressources génétiques", in *Les ressources génétqieus végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, Marie-Angèle Hermitte et Philippe Kahn, Bruylant, 2004, pp. 219-245.

PASCAL G., "La loi du 1er août 1905 et l'évaluation scientifique", in *La loi du 1er août 1905: cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, pp. 253-263.

RENARD T., "La définition réglementaire des produits alimentaires et les organisations professionnelles", in *La loi du 1er août 1905: cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, pp. 271-272.

REY P., "Rôle et place des engagements dans les systèmes de régulation", in *Les engagements dans les systèmes de régulations*, Marie-Anne Frison-Roche, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2006, pp. 17-28.

RÉMOND-GOUILLOUD M., "La protection de la biodiversité est-elle une catégorie juridique ?" in *La biodiversité, Tout conserver ou tout exploiter?*, De Boeck Université, collections Sciences - Ethiques - Sociétés, Bruxelles, 1997, pp. 75-83.

RIVERO J., "Conclusion", in *Les déréglementations*, Bernard Chenot, Economica, 1988, pp. 381-387.

ROCHE J.-C., "De la régulation à la protection du consommateur", in *La loi du 1er août 1905: cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, pp. 171-174.

RUMILLAT C., "L'idée de professionnaliste aux origines du corporatisme républicain", in *L'Etat et les corporatismes*, D. Coals, PUF, 1988.

SALGUES B., "Evaluation économique des droits de propiété intellectuelle", in *Le droit du génie génétique végétal*, Marie-Angèle Hermitte, Litec, Paris, 1987, pp. 179-193.

SIMON M., "La spécificité de la variété comme objet technique et les problèmes de la distinction", in *La protection de la création végétale, Le critère de la nouveauté*, Marie-Angèle Hermitte, Litec, 1985, pp. 12-30.

SOROSTE A., "Les sources d'appréciation de la tromperie qualitative et de protection du marché: la qualité réglementée les usages loyaux et constants et la loi de 1905", in *La loi du 1er août 1905: cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, pp. 264-271.

SOROSTE A., "Les sources d'appréciation de la tromperie qualitative et de protection du marché : la qualité réglementée des usages loyaux et constants et la loi de 1905", in *La loi du 1er août 1905 : cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, pp. 264-271.

STANZIANI A., "A l'origine du service de répression des fraudes: concurrence, expertise et qualité des produits en France, 1789-1914", in *La loi du 1er août 1905: cent ans de protection des consommateurs*, DGCCRF, La documentation Française, 2007, pp. 209-228.

STONE C. D., *Should Trees Have Standing ?*, Los Altos, Californie, William Kaufman Inc., 1972, 102 p.

TRIPP R., "Seed Regulatory Reform: An Overview", in *Seed Policy, Legislation and Law: Widening a narrow Focus*, Niels P. Louwaars, Food Products Press, New York, Etats-Unis, 2002, pp. 103-116.

TUNC A., "Ebauche du droit des contrats professionnels", in *Le Droit privé français au milieu du XXe siècle, études offertes à Georges Ripert*, LGDJ, 1950, pp. 136-158.

VAN DER MEER C., "Challenges and Limitations of the Market", in *Seed Policy, Legislation and Law: Widening a narrow Focus*, Niels P. Louwaars, Food Products Press, New York, Etats-Unis, 2002, pp. 65-76.

VAN GASTEL T. J. G., GREGG B. R. et ASIEDU E. A., "Seed Quality Control in Developing Countries", in *Seed Policy, Legislation and Law: Widening a narrow Focus*, Niels Louwaars, Food Products Press, New York, Etats-Unis, 2002, pp. 117-130.

VISSER B., "An Agrobiodiversity Perspective on Seed Policies", in *Seed Policy, Legislation and Law: Widening a narrow Focus*, Niels P. Louwaars, Food Products Press, New York, Etats-Unis, 2002, pp. 231-245.

VISSER C. J., "Making Intellectual Property Laws Work for Traditional Knowledge", in *Poor People's Knowledge in Developing Countries*, J. Michael Finger et Philip Schuler, World Bank and Oxford University Press, Washington D.C, 2004, pp. 207-240.

WIENER C., "L'inflation normative et ses conséquences", in *Les déréglementations*, Bernard Chenot, Economica, 1988, pp. 47-74.

WRIGHT B. D., "Intellectual Property and Farmers' Rights", in *Agricultural values of Plant Genetics*, R.E. Evenson, D. Gollin et V. Santaniello, CABI Publishing/FAO/CEIS Tor Vergata, Wallingford, Royaume-Uni, 1998, pp. 219-232.

II. OUVRAGES : DOMAINE AGRICOLE

Ouvrages et thèses

BÉRARD L. et MARCHENAY P., *Les produits de terroir : entre cultures et règlements*, CNRS Editions, 2004, 229 p.

BERLAN J.-P., Recherche sur l'économie politique d'un changement technique : les mythes du maïs hybride, Faculté des Sciences économiques, Université Aix-Marseille II, 1987.

BONNEUIL C. et THOMAS F., *Du maïs hybride aux OGM : une histoire de la génétique végétale à l'INRA*, INRA, à paraître.

BRAIBANT M., *La France paysanne et l'Europe*, Sorlot, 1941.

CHAVEAU C., *La France agricole et la guerre*, Paris, Librairie Baillière, 1921, 244 p.

DEMOL J., *Amélioration des plantes : espèces cultivées en régions tropicales*, Les presses agronomiques de Gembloux, 2002, 581 p.

DORÉ C. et VAROQUAUX F., *Histoire et amélioration de cinquante plantes cultivées*, INRA, 2006, 812 p.

DUBY G. et WALLON A., *Histoire de la France rurale (Tome 4) : de 1914 à nos jours*, Seuil, 1976, 673 p.

DUMONT R., *Problème agricole français*, Les Editions nouvelles, 1946.

EVENO P., *AGPB : 75 ans d'histoire du blé*, Albin Michel, 1999, 175 p.

FLANDRIN F., *Les blés de semences*, Guy Le Prat, Editeur, 1949, 1XX p.

FOWLER C. et MOONEY P., *Shattering*, Tuscon, University of Arizona Press, 1990, 278 p.

GALLAIS A., Théorie de la sélection en amélioration des plantes, Masson, 1990, 588 p.

GRALL J. et LÉVY B. R., *La guerre des semences : quelles moissons, quelles sociétés?*, Fayard, 1985, 410 p.

JOLY P.-B. et DUCOS C., *Les artifices du vivant*, INRA - Economica, 1993, 422 p.

JONARD P., *Les blés tendres (triticum vulgare vill.)* cultivés en France, INRA, 1951, 450 p.

LACHAUD J., *Les institutions agricoles*, Paris, MA Editions, 1987, 217 p.

LUNEAU G., *La forteresse agricole*, Fayard, 2005, 855 p.

MACIEJEWSKI J., *Semences et plants*, Technique et Documentation - Lavoisier, 1991, 233 p.

MARCHENAY P. et LAGARDE M.-F., *A la recherche de variétés locales de plantes cultivées*, BRG et Page PACA, 1987, 212 p.

MARESCA S., *Les dirigeants paysans*, Les éditions de minuit, 1983, 294 p.

MORICEAU J.-M., *Les fermiers de l'Ile de France XVe-XVIIIe siècle*, Fayard, 1994, 1069 p.

PESCHE D., *Le syndicalisme agricole spécialisé en France : entre la spécificité des intérêts et le besoin d'alliances*, L'Harmattan, 2000, 368 p.

PIONETTI C., Le contrôle politique du vivant : l'industrialisation de la semence, facteur d'émancipation ou de marginalisation pour les paysans de l'Inde du sud, Ecole doctorale des Sciences de l'Homme et de la Société, Université d'Orléans, 30 juin 2004.

Sections d'ouvrages

ALLAIRE G., "Croissance et crise en agriculture", in *Théorie de la régulation. L'Etat des savoirs*, Robert Boyer et Yves Saillard, La Découverte, Paris, 1995, p. 568.

ALLAIRE G., "De la productivité à la qualité, transformations des conventions et des régulations dans l'agriculture et l'agro-alimentaire", in *La grande transformation de l'agriculture*, G. Allaire et R. Boyer, INRA-Economica, Paris, 1995.

ALMEKINDERS C. J. M. et LOUWAARS N. P., "The Importance of the Farmers' Seed Systems in a Functional National Seed Sector", in *Seed Policy, Legislation and Law: Widening a narrow Focus*, Niels P. Louwaars, Food Products Press, New York, Etats-Unis, 2002, pp. 15-34.

BAUDRY J. et PAPY F., "The role of landscape heterogeneity in the sustainablility of cropping systems", in *Crop Science: Progress and Prospects*, J. Nösberger, H.H. Geiger et P.C. Struik, CABI publisher, 2001, pp. 243-259.

BÉRARD L. et MARCHENAY P., "Les procédures de patrimonialisation du vivant et leurs conséquences", in *Patrimoine et modernité*, D. Poulot, L'Harmattan, Paris, 1998, pp. 159-170.

BONNEUIL C. et DEMEULENAERE E., "Vers une génétique de pair à pair ? L'émergence de la sélection participative", in *Des sciences citoyennes ?*, Florian Charvolin, André Micoud et Rebecca Ellis, Editeur de l'Aube, Paris, 2007.

CAUDERON A., "Espèces, variétés et semences dans l'évolution de la production végétales en France 1789-1989", in *Deux siècles de progrès pour l'agriculture et l'alimentation 1789-1989*, Académie de l'Agriculture, 1990, pp. 147-167.

CHABLE V., "Conserver et développer la biodiversité cultivée", in *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, Laurence Bérard, Marie Cegarra, Marcel Djama, Sélim Louafi, Philippe Marchenay, Bernard Roussel et François Verdeaux, Cirad, Iddri, INRA, 2005, pp. 145-150.

CHAZOULE C. et DESPLOBINS G., "Codification des techniques et relance des variétés: le cas Crips Pink cov - Pink Lady r", in *Domestiquer le végétal: construction et appropriation des techniques*, Pascal Bye, INRA, 1998, pp. 132-154.

FOURY C., "Les variétés locales de légumes: un patrimoine en évolution", in *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, Laurence Bérard, Marie Cegarra, Marcel Djama, Sélim Louafi, Philippe Marchenay, Bernard Roussel et François Verdeaux, Cirad, Iddri, INRA, 2005, pp. 100-107.

KASTLER G., "Le Réseau semences paysannes", in *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, Laurence Bérard, Marie Cegarra, Marcel Djama, Sélim Louafi, Philippe Marchenay, Bernard Roussel et François Verdeaux, Cirad, Iddri, INRA, 2005, pp. 150-152.

KUGBEI S. et BISHAW Z., "Policy Measures for Stimulating Indigenous Seed Enterprises", in *Seed Policy, Legislation and Law: Widening a narrow Focus*, Niels P. Louwaars, Food Products Press, New York, Etats-Unis, 2002, pp. 47-64.

LOUWAARS N. et TRIPP R., "Seed regulation : choices on the road to reform", *Food Policy*, octobre 1997, 22, n° 5, pp. 433-446.

LOUWAARS N., "Variety Controls", in *Seed Policy, Legislation and Law: Widening a narrow Focus*, Niels P. Louwaars, Food Products Press, New York, Etats-Unis, 2002, pp. 131-142.

LOUWAARS N., TRIPP R., ALMEKINDERS C. et DE BOEF W., "Seed legislation and the use of local genetic resources", in *Encouraging diversity: the conservation and development of plant genetic resources*, C. Almekinders, Intermediate Technology Publications, London, United-Kingdom, 2002, pp. 269-275.

LOUWAARS N., VISSER B., EATON D., BEEKWILDER J. et VAN DER MEER I., "Response to Technological Developments: The Case of GURTS", in *Seed Policy, Legislation and Law: Widening a narrow Focus*, Niels Louwaars, Food Products Press, New York, 2002, pp. 89-102.

MARCHENAY P., "Conserver vivant, savoirs et pratiques locales : une gageure?" in *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, Laurence Bérard, Marie Cegarra,

Marcel Djama, Sélim Louafi, Philippe Marchenay, Bernard Roussel et François Verdeaux, Cirad, Iddri, INRA, 2005, pp. 91-98.

MARCHENAY P., "La conservation: inventorier, comprendre, agir", in *Biodiversité et savoirs naturalistes locaux en France*, Laurence Bérard, Marie Cegarra, Marcel Djama, Sélim Louafi, Philippe Marchenay, Bernard Roussel et François Verdeaux, Cirad, Iddri, INRA, 2005, pp. 85-90.

PIONETTI C., "Droits des agriculteurs dans les pays du Sud, Restaurer le bon sens: de la Pratique vers le Droit", in *Les ressources génétqieus végétales et le droit dans les rapports Nord-Sud*, Marie-Angèle Hermitte et Philippe Kahn, Bruylant, 2004, pp. 145-172.

TRIPP R., "Seed Regulatory Reform *:* An Overview", in *Seed Policy, Legislation and La : Widening a narrow Focus*, Niels P. Louwaars, Food Products Press, New York, Etats-Unis, 2002, pp. 103-116.

III. AUTRES OUVRAGES

ANDERSON C., The Long Tail : How Endless Choice is Creating Unlimited Demand, Random House, 2006, 238 p.

FORAY D., L'économie de la connaissance, La Découverte, 2000, 123 p.

VON HIPPEL E., *Democratizing Innovation*, Cambridge Massachusetts, The MIT Press, 2005, 204 p.

VON HIPPEL E., *The Sources of Innovation*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

LESSIG L., Free culture : How big media uses technology and the law to lock down culture and control creativity, New York, The Penguin Press, 2004, 346 p.

VAN WENDE DE JOODE R., DE BRUIJN J. A. et VAN EEKN M. J. G., *Protecting the Virtual Commons - Self-organizing Open Source and Free Software Communities and Innovation Intellectual Property Regimes*, La Haye, TMC Asser Press, 2003, 168 p.

IV. ARTICLES ET INTERVENTIONS

Articles juridiques

AOKI K., "Authors, Inventors and Trademark Owners: Private Intellectual Property and the Public Domain Part I", *Colum-VLA J.L. & Arts*, 18, p. 1.

AOKI K., "Authors, Inventors and Trademark Owners: Private Intellectual Property and the Public Domain Part II", *Colum-VLA J.L. & Arts*, 18, p. 193.

AOKI K., "Weeds, Seeds and Deeds : Recent Skirmishes in the Seed Wars", *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, été 2003, 11, p. 247.

BAHANS J.-M., "L'apport du droit du vin au droit de la vente : l'exemple de la vente à l'agréage", *Revue de Droit Rural*, août-septembre 2005, pp. 13-16.

BARON R. A., "Reconstructing the Public Domain", *The Changing Research and Collections Environment : The information Commons today*, 23 mars 2002, St Louis, pp. 1-61.

BAUMEVIELLE M. et MAURAIN C., "Autorisation de mise sur le marché : évolution du cadre juridique. Principes généraux", *Droit pharmaceutique*, 2005, n° 33, LexisNexis, pp. 1-35.

BAUMEVIELLE M. et MAURAIN C., "L'autorisation de mise sur le marché : conditions de forme (normes communautaires)", *Droit pharmaceutique*, 2002, n° 34, LexisNexis, pp. 1-20.

BERNARD E., "Autorisation de mise sur le marché", *Jurisclasseur Europe*, novembre 2003, pp. 20-21.

BORROMEI V. et FURT J.-M., "L'évolution de la réglementation de la qualité : une contribution à la théorie du droit souple", *Petites Affiches*, 21 juin 2006, n° 123, p. 6.

BOUVERESSE A., "Interdiction de commercialisation", *Europe*, mars 2006, comm. 84, n° 3.

BOY L., "Le droit de la concurrence : régulation et/ou contrôle des restrictions à la concurrence", *Contrats Concurrence Consommation*, novembre 2004, n° 11.

BOYLE J., "The Second Enclosure Movement and the Construction of the Public Domain", février 2002, http://www.law.duke.edu/journals/66LCPBoyle.

CANTOR H. I., "Brown Bagging It - Free Lunch for Farmers", *Journal of the Patent & Trademark Office Society*, 1993, 75, pp. 754-756.

CASSIA P., "La sécurité juridique, un « nouveau » principe général du droit aux multiples facettes", *Dalloz*, 2006, p. 1190.

CHAMBERS B., "Emerging International Rules on the Commercialization of Genetic Resources : The FAO International Plant Genetic Treaty and CBD Bon Guidelines", *The Journal of World Intellectual Property*, mars 2003, 6, n° 2, pp. 311-328.

CHÉDOZEAU D., "Accords interprofessionnels: quelle est la juridiction compétente", *Revue de Droit Rural*, août-septembre 2005, p. 44.

CHÉDOZEAU D., "Contrôle sanitaire des végétaux", *Revue de Droit Rural*, avril 2005, pp. 24-25.

COLLIN-DELUMIEUX M., "Les problèmes juridiques posés par les groupements d'intérêt public", *AJDA*, p. 481.

COOK R. C., "Applying the Plant Patent law", *Journal of the Patent Office Society*, 1931, 13, pp. 22-25.

COOK R. C., "The First Plant patent", *Journal of the Patent Office Society*, mai 1932, 14, n° 5, pp. 398-403.

COOK R. C., "The Administration of the Plant Patent Law from the Breeder's Point of View", *Journal of the Patent Office Society*, avril 1933, 15, n° 4, pp. 275-282.

COOK R. C., "The First Plant Patent Decision", *Journal of the Patent Office Society*, mars 1937, 19, n° 3, pp. 187-192.

CROWE B. L., "The Tragedy of Commons revisited", *Science*, 28 novembre 1969, 166, n° 3909, pp. 1103-1107.

DANET J., "Contrats individuels d'intégration", *Jurisclasseur rural, fasc. 10*, 2004.

DANET J., "L'intégration horizontale", *La Gazette du Palais*, 7-8 octobre 2005, pp. 25-28.

DEPASSE J.-P., "Double éclairage de la Cour de cassation en matière de contrats d'intégration sur la notion de contrats-type et sur le contenu des contrats individuels", *Revue de Droit Rural*, décembre 2003, n° 318, pp. 688-690.

DOUSSAN I., "De l'irruption du purin d'orties dans le champ juridique", *Droit de l'Environnement*, décembre 2006, n° 144, pp. 393-395.

DUBOIS L., "La déréglementation et le droit communautaire", *RFDA*, n° 3, p. 483.

DUBOS O., "Droit administratif et droit communautaire", *Jurisclasseur Administratif, Fasc. 24*, janvier 2007.

DUPRAT J.-P., "La soumission des régulateurs à régulation", *AJDA*, 2006, p. 1203.

DUTFIELD G., "Should We Terminate Terminator?" *European Intellectual Property Review*, 2003, n° 11, pp. 491-495.

EDELMAN B., "Vers une approche juridique du vivant", *Dalloz*, 1980, chr., p. 329.

FONBAUSTIER L., "Le contrôle de légalité à la française comme mode de traitement du principe de précaution", *Recueil Dalloz*, 2007, n° 22, pp. 1523-1526.

FONBAUSTIER L., "Recherche, innovation et environnement : difficultés d'un ménage à trois", *Environnement*, avril 2005, n° 4, comm. 37.

FRISON-ROCHE M.-A., "Le droit de la régulation", *Droit Administratif*, 2001, p. 610.
FRISON-ROCHE M.-A., "Appliquer le droit de la régulation au secteur agricole", *Revue Lamy de la concurrence : Droit - Economie - Régulation*, 2004, 4, n° 336.
FRISON-ROCHE M.-A., "Définition du droit de la régulation économique", *Dalloz*, 2004, p. 126.
GALLOUX J.-C., "A propos de l'application dans le temps de la loi n° 2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon", *Recueil Dalloz*, 2008, p. 302.
GASNIER J.-P., "Quelques observations à propos de la loi contre la contrefaçon", *Propriété Industrielle*, décembre 2007, pp. 11-14.
GEIGER C., "L'avenir des exceptions au droit d'auteur : observations en vue d'une nécessaire adaptation et harmonisation du système", *La Semaine Juridique Edition Générale*, novembre 2005, n° 47, I 186, pp. 2153-2157.
HERMITTE M.-A. et NOIVILLE C., "La dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement une première application du principe de prudence", *RJE*, mars 1993, p. 391.
HERMITTE M.-A., "Chronique de jurisprudence de la CJCE, Droit de la concurrence", *Journal du droit international (Clunet)*, 1986, n° 1, p. 1986.1397.
HERMITTE M.-A., "Evaluation des risques et principe de précaution", *Petites Affiches*, 30 novembre 2000, n° 239, p. 13.
HERMITTE M.-A., "La convention sur la diversité biologique et les droits intellectuels des peuples autochtones : Une lacune française", *RJE*, 2007, n° spécial, pp. 191-220.
HERMITTE M.-A., "La nature juridique du projet de coexistence : entre filières OGM et non OGM, pluralisme technologique et liberté du commerce et de l'industrie", *Cahiers Droit Sciences et Techniques*, avril 2008, n° 1.
HERMITTE M.-A., "Le geste auguste du semeur n'est plus ce qu'il était!" *Nature Sciences Sociétés*, 12 octobre 1999, 7, n° 4, pp. 32-35.
HERMITTE M.-A., "L'entente interdite - Cadres généraux de l'interprétation de l'article 81 § 1", *JurisClasseur Europe Traité, Fasc. 1410*, septembe 2002.
HERMITTE M.-A., "L'entente, concours de volonté autonomes", *JurisClasseur Europe Traité, Fasc. 1411*, septembre 2002.
HERMITTE M.-A., "Les zones sans plantes génétiquement modifiées en droit européen : L'illégalité comme stratégie juridique", *Journal international de bioéthique*, 2007, 17, n°3.
HERMITTE M.-A., "Relire l'ordre juridique à la lumière du principe de précaution", *Recueil Dalloz*, 2007, pp. 1518-1522.
HERMITTE M.-A., DOUSSAN I., MABINE S., MALJEAN-DUBOIS S., NOIVILLE C. et BELLIVIER F., "La Convention sur le Diversité Biologique a quinze ans", *Annuaire française de droit international*, 2006, CNRS Editions, Paris, pp. 351-390.
LANGE D., "Recognizing the public domain", *Law and Contemporary problems*, automn 1981, n° 147, www.law.duke.edu/pd/papers/Lange_background.pdf, pp. 173-178.
LÉAUTÉ J., "Les contrats-types", *RTDCiv.*, 1953, p. 429 et s.
LIGHTBOURNE M., "Of Rice and Men : An Attempt to Assess the Basmati Affair", *The Journal of World Intellectual Property*, novembre 2003, 6, n° 6, pp. 875-894.
LIGNEAU P., "Le procédé de la déclaration préalable", *RDP*, 1976, p. 679.
MARTIN G. J., "Les contrats d'intégration dans l'agriculture", *R.T.D.Com.*, 1974, pp. 1-62.
MEGRET J., "Système contractuel et intégration en agriculture", *Dalloz, chron.*, 1964, pp. 15-24.
MERGES R. P., "A New Dynamism in the Public Domain", *The University of Chicago Law Review*, hiver 2004, 71, n° 1, pp. 183-203.
NOIVILLE C., "Organismes génétiquement modifiés", *Jurisclasseur Europe*, 2005.

OST F., "La jurisprudence", *Archives de philosophie du droit*, 1985, pp. 15-16.
PIATTI M.-C. et JOUFFRAY M., "Plant Variety Names in National and International Law - Part I", *European Intellectual Property Review*, 1984, n° 10, pp. 283-287.
PIATTI M.-C. et JOUFFRAY M., "Plant Variety Names in National and International Law - Part II", *European Intellectual Property Review*, 1984, n° 11, pp. 311-316.
PIVOT C., "Offices d'intervention et régulation contractuelle en agriculture", *Revue d'économie politique*, 1985, n° 1, pp. 66-86.
PONTIER J.-M., "La certification, outil de la modernité normative", *Dalloz chr.*, 1996, p. 355.
PONTIER J.-M., "De la sécurité", *AJDA*, 2006, p. 1109.
PONTIER J.-M., "Pourquoi tant de normes ?" *AJDA*, 2007, p. 769.
PRIETO C., "Pouvoir de marché et liberté des entreprises, les fondements de la politique de concurrence", *Dalloz*, 2006, pp. 1603, somm.
QUINTY D., "Politique Agricole Commune - Libre circulation et libre concurrence", *Jurisclasseur Rural, fasc. 20*, février 1998.
RENARD-PAYEN O., "Principe de la liberté du commerce et de l'industrie", *Jurisclasseur Administratif, Fasc. 255*, novembre 1992.
RENARD-PAYEN O., "Ventes et produits réglementés", *Jurisclasseur Administratif, Fasc. 261-10*, novembre 2004.
RENARD-PAYEN O., "Professions réglementées", *JurisClasseur Administratif, Fasc. 261*, août 2006.
RÉMOND-GOUILLOUD M., "Ressources naturelles et choses sans maître", *Recueil Dalloz, chr.*, 1985, p. 27.
ROMI R., "Du 'paradoxe des conséquences' de l'interventionnisme sanitaire du législateur, illustré par la répression du "purin d'ortie"", *AJDA*, 2007, p. 177.
ROSE C. M., "The Comedy of the Commons".
ROSE C. M., "Romans, Roads, And Romantic Creators: Traditions of Public Property in The Information Age", 1999, http://www.law.duke.edu/pd/papers/rose.pdf, p. 22.
ROSE G., "International Law of Substantial Agriculture in the 21st Century: The International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture", *Georgetown International Environmental Law Review*, été 2003, n° 15, pp. 583-629.
ROSSMAN J., "Plant Patent No.1", *Journal of the Patent Office Society*, octobre 1931, 13, n° 10, pp. 521-524.
ROSSMAN J., "Plant Patents", *Journal of the Patent Office Society*, 1931, 13, pp. 7-21.
ROSSMAN J., "The Preparation and Prosecution of Plant Patent Applications", *Journal of the Patent Office Society*, août 1935, 17, n° 8, pp. 632-644.
ROUAULT M.-C., "Barres de céréales enrichies et libre circulation des marchandises", *Droit rural*, août 2006, pp. 345, comm. 203.
SAMUELSON P., "Mapping the Digital Public Domain : Threats and Opportunities", *Law and Contemporary Problems*, Winter/Spring 2003, 66, pp. 147-171.
TINIÈRE R., "Eléments de définition d'un standard commun aux groupements d'intérêt public", *AJDA*, 2007, p. 840.
TRÉBULLE F. G., "Du droit de l'homme à un environnement sain", *Environnement*, avril 2005, n° 4, comm. 29.
TRÉBULLE F. G., "OGM : Une illustration de la mise en oeuvre du principe de précaution", *Environnement*, octobre 2004, n° 10, Etude 16.
VINCENT J.-Y., "Acte administratif - Publicité des actes administratifs unilatéraux", *Jurisclasseur Administratif, Fasc. 107-40*, mai 2005.
WOODS M., "Food for thoughT *:* the biopiracy of jasmine and basmati rice", *Albany Law Journal of Science & Technology*, automne 2002, 13, n° 1, pp. 123-143.

Autres articles

ARROW K. J., "The Economic Implications of Learning By Doing", *Review of Economic Studies*, 1962, n° 29.

BONNEUIL C., DEMEULENAERE E., THOMAS F., JOLY P.-B., ALLAIRE G. et GOLDRINGER I., "Innover autrement ? La recherche face à l'avènement d'un nouveau régime de production et de régulation des savoirs en génétique végétale", *Dossier de l'environnement*, 2007, n° 30, pp. 29-53.

CHABLE V. et BERTHELLOT J.-F., "La sélection participative en France : présentation des expériences en cours pour les agricultures biologiques et paysannes", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, pp. 129-138.

DATTÉE D., La multiplication agricole des semences : une phase indispensable à la diffusion de l'innovation génétique végétale, Compte rendu de l'Académie d'Agriculture de France, 23 janvier 2002, 8 p.

DESCLAUX D. et CHIFFOLEAU Y., "Participatory plant breeding : the best way to breed for sustainable agriculture?" *International Journal of Agricultural Sustainability*, 2006, 4, n° 2, pp. 119-130.

DESCLAUX D., "Sélection participative : spécificités et enjeux pour des agricultures paysannes et durables", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, pp. 119-127.

ETC GROUP, *Global Seed Industry Concentration - 2005*, www.etcgroup.org, 6 septembre 2005.

FOSSATI D., KELLERHALS M., SPRING J.-L. et MASCHER F., "Sélection de variétés pour une agriculture durable : trois exemples suisses", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, pp. 91-100.

FOUGEROUX J.-A., "Les variétés cultivées aujourd'hui ont été créées il y a 15 ans", *Bulletin Semences*, mars avril 2005, n° 182, pp. 20-21.

GOUACHE J.-C., "Variétés à usages industriels réservés et production en filières : facteurs clés en matière de protection de la propriété intellectuelle", *Compte Rendu de l'Académie d'Agriculture de France*, 13 février 2002.

GRY L., *Mobilisation de la filière tomate à la recherche du goût*, Semences et Progrès, janvier, février, mars 2000, pp. 16-25.

GUIARD J., "Homologation et protection juridique des variétés dédiées", *Compte Rendu de l'Académie d'Agriculture de France*, 13 février 2002, p. 7.

HARLAN J. R., "Our vanishing genetic resources", *Science*, 1975, n° 188, pp. 618-621.

HARDIN G., "The Tragedy of Commons", *Science*, 13 décembre 1968, 162, n° 3859, pp. 1243-1248.

HUTIN C., *Communication au Cinquantenaire du CTPS*, 14 septembre 1992.

JOLY P.-B. et M.A DE LOOZE, "An analysis of innovation strategies and industrial differentiation through patent applications : the case of plant biotechnology", *Research Policy*, 1996, n° 25, pp. 1027-1046.

JOLY P.-B. et LEMARIÉ S., "Industry consolidation, public attitude and the future of plant biotechnology in Europe", *AgBioForum*, automne 1998, 1, n° 2, www.agbioforum.org, pp. 85-90.

JOLY P.-B. et LEMARIÉ S., "Cinquante ans d'innovation en agriculture", *Economie Rurale*, janvier-février 2000, n° 225, pp. 87-97.

KASTLER G., "Les semences paysannes : situation actuelle, difficultés techniques, besoin d'un cadre juridique", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, pp. 53-56.

KIPP M. E. I., "Software and seeds : Open source methods", *First Monday*, septembre 2005, http://www.firstmonday.org/issues/issue10_9/kipp/index.html.

LEFORT P. L., *Le rôle du GEVES dans la filière Variétés et Semences et au CTPS*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, 7 p.

LEMARIÉ S., "Economie du secteur semencier au niveau international", *Courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, pp. 65-71.

LEMARIÉ S., "L'impact économique des innovations agricoles : l'arbitrage entre hybrides et lignées dans le secteur des semences", *INRA Sciences Sociales, Recherches en économie et sociologie rurales*, novembre 2006, n° 5-6.

LOUWAARS N. P., "Seed laws : biases and bottlenecks", juillet 2005, http://www.grain.org/seedling/index.cfm?id=339.

MARROU J., *Le CTPS aujourd'hui et demain*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, 8 p.

MATHON B., *Le bureau des semences et de la politique de la sélection végétale : la politique française des semences en action*, Bulletin Semences, novembre décembre 2000, pp. 13-15.

MEYNARD J.-M. et JEUFFROY M.-H., "Quel progrès génétique pour une agriculture durable", *Les dossiers de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, pp. 15-25.

MOONEY P. R., "The Law of the Seed : Another Development and Plant Gentic Resources", 1983, Suède, pp. 1-173.

MUSSELLI MORETTI I., *Tracking the trend towards market concentration : the case of the agricultural input industry*, UNCTAD/CNUCED, 20 avril 2006, 54 p.

OCZEK J. P., "In the Aftermath of the "Terminator" Technology Controversy : Intellectual Property Protections for Genetically Engineered Seeds and the Right to Save and Replant Seed", *Boston College Law Review*, mai 2000, 41, pp. 627-657.

OHLGART S. M., "The terminator gene : intellectual property rights vs. the farmers' common", *Drake Journal of Agricultural Law*, été 2002, 7, n° 2, pp. 473-492.

ROSENBERG N., *Inside the black box : technology and economics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

SCHRIBAUX E., "Le commerce des semences et la Loi du 1er août 1905", *Bulletin de la Fédération Française des Syndicats de Marchands de Grains et Graines de Semences*, 15 octobre 1923, n° 34, Paris, pp. 405-408.

SCHRIBAUX E., *Sur les fraudes de semences et les moyens de s'y soustraire*, Reims, Congrès Agricole de Reims, Imprimerie et Lithographie Matot-Braine, Séance du 20 juin 1895, 19 p.

SEGONDS D., *Enjeux, contraintes et opportunité pour la recherche privée*, Paris, Colloque Semences et Société pour une agriculture durable, GNIS, 24 avril 2008.

SIMON A., *Avant CTPS*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, 10 p.

VERZOLA R., *Software and seeds : Lessons in community sharing*, Seedling, www.grain.org, octobre 2005, pp. 13-17.

VIALLE P., *Synthèse*, Conseil économique et social, Semences et Biodiversité : du mythe à la réalité, jeudi 16 janvier 2003, GNIS, 46 p.

VILMORIN (DE) H., *Du choix des blés de semence, des soins à leur donner*, Orléans, Conférence du 24 octobre 1891 au Syndicat des Agriculteurs du Loiret, 16 p.

VISSER B., EATON D., LOUWAARS N. et VAN DER MEER I., *Potential Impacts of Genetic Use Restriction Technologies (GURTs) on Agrobiodiversity and Agricultural Production Systems*, Rome, FAO, 2001.

WOHRER J., *Créer une nouvelle variété : et après ?*, La Besse, France, Proceedings of the ECO-PB Workshop : “Participatory Plant Breeding : Relevance for Organic Agriculture ?”, 11-13 juin 2006, 75-77 pp.

VALLAVIELLE-POPE C., FRAJ M. B., MILLE B. et MEYNARD J.-M., "Les associations de variétés : accroître la biodiversité pour mieux maîtriser les maladies", *Le courrier de l'environnement de l'INRA*, octobre 2006, n° 30, pp. 101-109.

VALLAVIELLE-POPE C., GOYEAU H., LANNOU C. et MILLE B., "Pour lutter contre les maladies foliaires : la culture de variétés de céréales en mélange", *Phytoma*, 1991, n° 424, pp. 28-36.

VISSER B., "Effects of biotechnology on agro-biodiversity", *Biotechnology and Development Monitor*, juin 1998, n° 35, pp. 2-7.

VISSER B., VAN DER MEER I., LOUWAARS N., BEEKWILDER J. et EATON D., "The impact of 'terminator' technology", *Biotechnology and Development Monitor*, décembre 2001, n° 48, www.biotech-monitor.nl, pp. 9-12.

VISSER B., "An agrobiodiversity perspective on seed policies", *Journal of New Seeds*, 2002, 4, n° 1-2, pp. 231-245.

VON HIPPEL E., "Sticky information and the locus of problem solving: implications for innovation", *Management Science*, 1995, 40, n° 4.

VON HIPPEL E. et HENKLE J., "Welfare Implications of User Innovation", *Journal of Technology Transfer*, 2005, 30, n° 1/2, pp. 73-87.

V. RAPPORTS ET AVIS

AGROBIO PÉRIGORD, L'Aquitaine cultive la biodiversité : expérimentations semences biologiques de populations en Aquitaine, Bio d'Aquitaine, 2007, 113 p.

ANDERSEN R., "Results from an international stakeholder survey on Farmers' Rights, Fridtjof Nansen Institute, Lysaker (Norvège), http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0905.pdf, novembre 2005, 135 p.

ANDERSEN R., Realising Farmers’ Rights Under the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, Fridtjof Nansens Institutt, The Fridtjof Nansen Institute, http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R1106.pdf, juin 2006.

ANDERSEN R., The History of Farmers’ Rights : A Guide to Central Documents and Literature, Fridtjof Nansens Institutt, The Fridtjof Nansen Institute, http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0805.pdf, décembre 2005, 65 p.

BIZET J., Le projet de loi relatif à la protection des inventions biotechnologiques,, Sénat, 19 octobre 2004, 112 p.

BOMBIN-BOMBIN L., Seed Legislation, FAO, Rome.

CADOT V., LE CLERC V., CANADAS M., BELOUARD E., FOUCHER C. et RICHARD E., Estimation de la diversité des variétés inscrites au Catalogue français des espèces agricoles cultivées : Réflexions préalables à la mise en place d’indicateurs de la diversité génétique disponible, GEVES, septembre 2006, 50 p.

CAILLE L., Expériences agricoles de 1894: blé, avoine, pommes de terre, betteraves sucrières, engrais chimiques, Bibliothèque de la Société d'élevage des cantons de La Mure, Corps et Valbonnais (Isère), Grenoble, 1894, 8 p.

CLAEYS A., La brevetabilité du vivant, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, 20 décembre 2001, 91 p.

CONSEIL D'ETAT, La réforme des établissements publics, Rapport adopté par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat le 15 janvier 1971 et remis à M. le Président de la République le 4 mars 1971, La Documentation française, 1972, 100 p.

COUR DES COMPTES, "Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles", in Le Rapport de la Cour des comptes 2006, http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/rp2006/3-cotisations-interprofessions-agricoles.pdf, 2007, pp. 61-98.

COUR DES COMPTES, L'utilisation de « cotisations volontaires obligatoires » prélevées sur les producteurs d'oléo-protéagineux, Rapport public annuel de la Cour des comptes, 1er février 2003, 579 p.

CROUÉ J.-P., *L'agriculteur et le droit d'ensemencer*, Comité Demeter 88, Coordination nationale pour la Défense des Semences Fermières, juin 1989, 38 p.

FAO, Quality Declared Seed System, FAO, Rome, mai 2006, 17 p.

GAUTIER M., Etude sur l'inscription des variétés et de la certification des semences dans la CEE, GNIS, Paris, novembre 1987, 49 p.

GISSELQUIST D. et VAN DER MEER C., Regulations for Seed and Fertilizer Markets, A Good Practices Guide for Policy Makers, World Bank, Washington D.C., August 2001, 70 p.

GRAEFE ZU BARINGDORF F.-W., Rapport sur la proposition de règlement du Conseil établissant un programme communautaire concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture, (COM(2003) 817 – C5-0025/2004 – 2003/0321(CNS)), Commission de l'agriculture et du développement rural, 16 mars 2004.

Grenelle de l'environnement, Document récapitulatif des tables rondes tenues à l'Hôtel de Roquelaure, les 24, 25 et 26 octobre 2007, novembre 2007, 34 p.

HELFER L. R., Intellectual property rights in plant varieties : International legal regimes and policy options for national governments, FAO Legislative Study, Rome, http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y5714e/y5714e00.htm, 2004, 113 p.

HERMITTE M.-A., "La protection de l'innovation en matière de biotechnologies appliquées à l'agriculture", in Annexe au Rapport sur les applications des biotechnologies à l'agriculture et à l'industrie agro-alimentaire, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, A.N. n°1827, Sénat n°148, 1990-1991, pp. 117-287.

LEFORT M., Quelles perspectives pour l'innovation variétale, à l'INRA ?, INRA, mai 2003, 10 p.

LOUWAARS N. P., TRIPP R., EATON D., HENSON-APOLLONIO V., HU R., MENDOZA M., MUHHUKU F., PAL S. et WEKUNDAH J., Impacts of Strengthened Intellectual Property Rights Regimes on the Plant Breeding Industry in Developing Countries : A Synthesis of Five Case Studies, Wageningen UR, Centre for Genetic Resources, Rapport commissioné par la Banque Mondiale, The Netherlands, février 2005, 176 p.

LUCIANI A., Etude du progrès génétique chez différentes espèces de grande culture, GEVES, septembre 2004, 187 p.

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, Stratégie nationale pour la biodiversité, Paris, février 2004, 49 p.

MOONEY P., Les semences de la terre: une richesse publique ou privée?, Conseil canadien pour la coopération internationale, Ottawa, 1979, 132 p.

MOONEY P., Seeds of the Earth: A Public or Private Resource?, International Coalition for Development Action (ICDA), 1979.

NICOLAS J.-P., Rapport fait au nom de la Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire de l'Assemblée nationale sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, relative aux obtentions végétales (n° 2869), www.assemblée-nationale.fr, 23 février 2006.

PERFORMER et CNDSF, Analyse de l'enquête sur les semences de ferme, CNDSF, Beauvais, mai 2007.

SULMONT G., Etude comparée des systèmes d'inscription au catalogue des variétés d'espèces agricoles dans les principaux pays européens, GEVES, janvier 2003, 119 p.

VI. INTERVENTIONS, ACTES DE COLLOQUES

BÉRARD L., HIRCZAK M., MARCHENAY P., MOLLARD A. et PECQUEUR B., *Le panier de biens: une construction patrimoniale et territoriale. L'exemple de la Bresse*, Lyon, Territoires et enjeux du développement régional, Symposium international INRA – PSDR, 9 - 11 mars 2005, 19 p.

BUSTIN N., *La portée du droit de l'obtenteur selon la convention et le droit français*, Rabat, *in* La nature et la raison d'être de la protection des obtentions végétales en vertu de la convention UPOV, 15-17 juin 1993, 29-43 pp.

CAUDERON A., *Le Catalogue des Espèces et Variétés et le progrès génétique*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, 5 p.

CAUSSANEL J. P., *Effets variétaux dans la concurrence entre le blé et différents types de mauvaises herbes*, Journées scientifiques du groupe céréales à paille INRA, Estrées-Mons, 2-3 avril 1997, 32-40 pp.

CNDSF, *Quel avenir pour les semences de ferme?*, Paris, Actes du séminaire européen sur les semences de ferme, 3-4 décembre 1999, 23 p.

DEMEULENAERE E., *Gestions paysannes de blés anciens aujourd'hui en France*, Communications au colloque « Quelles plantes pour des agricultures paysannes : les méthodes de sélection », Clermont-Ferrand, 6-7 décembre 2007.

DESPREZ V., *Le CTPS et la Profession des semences*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, 6 p.

EKVAD M., *Provisions on enforcement in Council Regulation (EC) No 2100/94*, Bruxelles, Seminar on Enforcement of Plant Variety Rights in the European Community, 4-5 octobre 2005, 11 p.

ELENA J. et BUSTIN N., *Evolution de la protection du droit des obtenteurs pendant la seconde moitié du XXe siècle*, Variétés et semences, Académie de l'agriculture, avril 2004, 10 p.

FEUTRAY M., *L'intérêt technique et économique de la semence de ferme : témoignage de Michel Feutray, producteur de blé sur le plateau de Valensol*, Paris, Quel avenir pour les semences de ferme?, Coordination nationale pour la défense des semences de ferme (CNDSF), 3 & 4 décembre 1999, 11 p.

FRISON-ROCHE M.-A., *Les politiques de régulations*, Paris, Produits agricoles : Quelles régulations pour quels marchés ?, Société des Agriculteurs de France, 19 janvier 2005.

GENNATAS J., *Les semences de ferme dans le cadre de la protection communautaire des obtentions végétales*, Bruxelles, Enforcement of Plant Variety Rights, 4-5 octobre 2005, 7 p.

GISSELQUIST D., *Harmonization of seed legislation and regulation in CEEC, CIS and other Countries in Transition*, Budapest, Hongrie, Seed Policy and Programmes for the Central and Eastern European Countries, Commonwealth of Independent States and Other Countries in Transition, FAO, Rome, 6-10 mars 2001.

GRAND C., *Does the enforcement system meet the needs of the breeders ?*, Bruxelles, Enforcement of plant variety rights in the Community, 4-5 octobre 2005, 7 p.

GUILLOU M., *Grandes orientations et thèmes prioritaires des travaux de la recherche publique*, Paris, Colloque Semences et Société pour une agriculture durable, GNIS, 24 avril 2008.

HEITZ A., *The History of the UPOV Convention and the Rationale for Plant Breeders' Rights*, Budapest, Hongrie, Seminar on the nature of and rationale for the protection of plant varieties under the UPOV Convention, 19-21 septembre 1990, 19-42 pp.

HEITZ A., *La protection des obtentions végétales dans son contexte politique et économique*, Rabat, *in* La nature et la raison d'être de la protection des obtentions végétales en vertu de la convention UPOV, 15-17 juin 1993, 19-28 pp.

HEITZ A., *Plant variety protection and cultivar names under the UPOV Convention*, Edinbourg, Royaume-Uni, The Third International Symposium on the Taxonomy of Cultivated Plants, Royal Botanic Gardens (KRBG), Richmond, Royaume-Uni, 20-26 juillet 1998.

HUTIN C., *Communication au Cinquantenaire du CTPS*, 14 septembre 1992.

IFOAM, FAO et ISF, *First World Conference on Organic Seed : Challenges and opportunities for the organic agriculture and the seed industry*, Rome, 5-7 July 2004.

INRA - CONFÉDÉRATION PAYSANNE, *Quelles variétés et semences pour des agricultures paysannes durables ?*, Angers, Ecole Supérieure d'Agriculture, 11, 12 et 13 mai 2005.

KASTLER G., *Legislation Européenne pour les variétés résultant de ces programmes de sélection participative*, La Besse, France, Proceedings of the ECO-PB Workshop : "Participatory Plant Breeding : Relevance for Organic Agriculture ?", 11 juin 2006, 79 p.

KIEWIET B. P., *The 1978 and 1991 acts of the UPOV convention*, Cambridge, Royaume-Uni, Proceedings of the 1999 World Seed Conference, 6-8 septembre 1999, 217-222 pp.

LE BUANEC B., *Les semences évolution au cours des 50 dernières années*, Les variétés et semences, avril 2006, 21 p.

LE BUANEC B., *Document sur la gestion des droits de propriété intellectuelle en biotechnologie végétale*, Genève, Colloque OMPI-UPOV sur les droits de propriété intellectuelle dans le domaine de la biotechnologie végétale, WIPO-UPOV/SYM/03/11, OMPI, 24 octobre 2003.

LE BUANEC B., *La gestion des droits de propriété intellectuelle en biotechnologie végétale*, Genève, Colloque OMPI-UPOV sur les droits de propriété intellectuelle dans le domaine de la biotechnologie végétale, 24 octobre 2003, 6 p.

LEFORT P. L., *Le rôle du GEVES dans la filière Variétés et Semences et au CTPS*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, 7 p.

MARROU J., *Le CTPS aujourd'hui et demain*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, 8 p.

MOUFANG R., *Document sur les relations entre brevets et droits d'obtenteur en Europe*, Colloque OMPI-UPOV sur les droits de propriété intellectuelle dans le domaine de la biotechnologie végétale, WIPO-UPOV/SYM/03/6, 24 octobre 2004, 24 octobre 2003, WIPO-UPOV/SYM/03/06 pp.

MOUFANG R., *Relations entre brevets et droits d'obtenteur en Europe*, Genève, Colloque OMPI-UPOV sur les droits de propriété intellectuelle dans le domaine de la biotechnologie végétale, 2003, 9 p.

PINTA P., *Les attentes des agriculteurs*, Paris, Colloque Semences et Société pour une agriculture durable, GNIS, 24 avril 2008.

RÉSEAU SEMENCES PAYSANNES, *Cultivons la biodiversité dans les fermes*, Toulouse, Les premières rencontres semences paysannes, 27-28 février 2003, 110 p.

RÉSEAU SEMENCES PAYSANNES, *Sélection participative : à la jonction entre sélection paysanne et amélioration des plantes*, Ferme de Moulon, INRA, novembre 2004, 71 p.

RICCARDO BOCCI A. O., *Législation Européenne pour les variétés résultant des programmes de sélection participative: État des lieux dans les régions italiennes*, La

Besse, France, Proceedings of the ECO-PB Workshop : "Participatory Plant Breeding : Relevance for Organic Agriculture ?", 11 juin 2006, 82-84 pp.

SCHRIBAUX E., *Sur les fraudes de semences et les moyens de s'y soustraire*, Reims, Congrès Agricole de Reims, Imprimerie et Lithograpghie Matot-Braine, Séance du 20 juin 1895, 19 p.

SEAY N. J., *Intellectual property rights in plants.*, Washington, DC, Etats-Unis, Intellectual property rights: protection of plant materials, Crop Science Society of America, American Society of Agronomy and Soil Science Society of America; Madison, Winsconsin, Etats-Unis, 26-28 janvier 1993, 61-78 pp.

SEGONDS D., *Enjeux, contraintes et opportunité pour la recherche privée*, Paris, Colloque Semences et Société pour une agriculture durable, GNIS, 24 avril 2008.

SIMON A., *Avant CTPS*, Communication au Cinquantenaire du CTPS, CTPS, 14 septembre 1992, 10 p.

THEOBALD D., *Technical aspects to take into account when enforcing plant variety rights*, Bruxelles, Seminar on Enforcement of Plant Variety Rights in the European Community, 4-5 octobre 2005, 10 p.

VILMORIN (DE) H., *Du choix des blés de semence, des soins à leur donner*, Orléans, Conférénce du 24 octobre 1891 au Syndicat des Agriculteurs du Loiret, 16 p.

WEBER S., *Measures taken by customs authorities to combat piracy and counterfeiting : Legal overview of Regulation (EC) No 1383/2003*, Bruxelles, Enorcement of Plant Variety Rights, 4-5 octobre 2005, 10 p.

WOHRER J., *Créer une nouvelle variété: et après ?*, La Besse, France, Proceedings of the ECO-PB Workshop : "Participatory Plant Breeding : Relevance for Organic Agriculture ?", 11-13 juin 2006, 75-77 pp.

WOLF A. H. J., *Procedural remedies in case of infringement of Community Plant Variety Rights in the Netherlands*, Bruxelles, Seminar on Enforcement of Plant Variety Rights in the European Community, 4-5 octobre 2005, 10 p.

VII. TEXTES JURIDIQUES

Principaux textes communautaires

Directive 66/401/CEE du Conseil, du 14 juin 1966, concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères, JOCE P 125/2298, 11.07.1966, dernière version consolidée publiée au JOUE le 11.05.2004.

Directive 66/402/CEE du Conseil, du 14 juin 1966, concernant la commercialisation des semences de céréales, JOCE P 125/2309, 11.07.1966, dernière version consolidée publiée au JOUE le 10.07.2003.

Directive 70/457/CEE du Conseil du 29 septembre 1970 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOCE L 225/1, 12.10.1970, *abrogé*.

Directive 70/458/CEE du Conseil, du 29 septembre 1970, concernant la commercialisation des semences de légumes, JOCE L 225/1, 12.10.1970, *abrogé.*

Directive 72/168/CEE du Conseil du 14 avril 1972 concernant la fixation des caractères et des conditions minimales pour l'examen des variétés des espèces de légumes, JOCE L 103/6, 02.05.1972, *abrogé.*

Directive 72/180/CEE de la Commission du 14 avril 1972 concernant la fixation des caractères et des conditions minimales pour l'examen des variétés des espèces de plantes agricoles, JOCE L 108/8, 08.05.1972, *abrogé*.

Directive 90/220/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, JOCE L 117/15, 08.05.1990, *abrogé*.

Directive 92/33/CEE du Conseil, du 28 avril 1992, concernant la commercialisation des plants de légumes et des matériels de multiplication de légumes autres que les semences, JOCE L 157/1, 10.06.1992.

Directive 92/34/CEE du Conseil, du 28 avril 1992, concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et des plantes fruitières destinées à la production de fruits, JOCE L 157/10, 10.06.1992.

Directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques, JOCE L 213/13, 30.07.1998.

Directive 98/56/CE du Conseil du 20 juillet 1998 concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes ornementales, JOCE L 226/16, 13.08.1998.

Directive 98/95/CE du Conseil du 14 décembre 1998 modifiant, quant à la consolidation du marché intérieur aux variétés végétales génétiquement modifiées et aux ressources génétiques des plantes, les directives 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE et 70/458/CEE concernant la commercialisation des semences de betteraves, des semences de plantes fourragères, des semences de céréales, des plants de pommes de terre, des semences de plantes oléagineuses et à fibres et des semences de légumes ainsi que le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOCE L 025/1, 01.02.1999.

Directive 2000/29/CE du Conseil du 8 mai 2000 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou aux produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté, JOCE n° L 169 du 10/07/2000, p. 1-22.

Directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, JOCE L 106/1, 17.04.2001.

Directive 2002/53/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles, JOUE L 193/1, 20.07.2002.

Directive 2002/54/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de betteraves, JOUE L 193/12, 20.07.2002.

Directive 2002/55/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de légumes, JOUE L 193/33, 20.07.2002.

Directive 2002/56/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des plants de pommes de terre, JOUE L 193/60, 20.07.2002.

Directive 2002/57/CE du Conseil du 13 juin 2002 concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres, JOUE L 193/74, 20.07.2002.

Directive 2002/8/CE de la Commission du 6 février 2002 modifiant les directives 72/168/CEE et 72/180/CEE concernant les caractères et conditions minimales pour l'examen des variétés des espèces de légumes et de plantes agricoles, JOCE L 037/7, 07.02.2002.

Directive 2004/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au respect des droits de propriété intellectuelle, JOUE L 195/16, rectificatif publié le 02.06.2004.

Règlement 2358/71/CEE du Conseil, du 26 octobre 1971, portant organisation commune des marchés dans le secteur des semences, JOCE L 246/1, 05.11.1971.

Règlement 1467/94/CE du Conseil, du 20 juin 1994, concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture, JOCE L 159/1, 02.06.1994.

Règlement 2100/94/CE du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime communautaire des obtentions végétales, JOCE L 227/1, 01.09.1994.

Règlement 1935/95/CE du Conseil, du 22 juin 1995, modifiant le règlement 2092/91/CEE concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, JOCE L 186/1, 05.08.1995.

Règlement 1768/95/CE de la Commission du 24 juillet 1995 établissant les modalités d'application de la dérogation prévue à l'article 14 paragraphe 3 du règlement n° 2100/94/CE du Conseil instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales, JOCE L 173/14, 25.07.1995.

Règlement 2470/96/CE du Conseil du 17 décembre 1996 prorogeant la durée de la protection communautaire des obtentions végétales en ce qui concerne les pommes de terre, JOCE L 335/10, 24.12.1996.

Règlement 2605/98/CE de la Commission du 3 décembre 1998 modifiant le Règlement 1768/95/CE établissant les modalités d'application de la dérogation prévue à l'article 14, paragraphe 3, du règlement 2100/94/CE du Conseil instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales, JOCE L 328/6, 04.12.1998.

Règlement 930/2000/CE de la Commission du 4 mai 2000 établissant des modalités d'application concernant l'éligibilité des dénominations variétales des espèces de plantes agricoles et des espèces de légumes, JOCE L 108/3, 05.05.2000.

Règlement (CE) nº 2256/2000 de la Commission du 11 octobre 2000 dérogeant, en ce qui concerne la liste des variétés et des associations variétales de semences de colza et de navette «double zéro», au règlement (CE) nº 2316/1999 portant modalités d'application du règlement (CE) nº 1251/1999 du Conseil instituant un régime de soutien aux producteurs de certaines cultures arables, JOCE L 258/15, 12.10.2000.

Règlement CE n°1383/2003 du Conseil du 22 juillet 2003 concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard de marchandises soupçonnées de porter atteinte à certains droits de propriété intellectuelle ainsi que les mesures à prendre à l'égard de marchandises portant atteinte à certains droits de propriété intellectuelle, JOUE L 196/7, 02.08.2003.

Règlement (CE) n° 870/2004 du Conseil du 24 avril 2004 établissant un programme communautaire concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture, et abrogeant le règlement (CE) n° 1467/94, JOUE L 162/18, 30.04.2004.

Règlement (CE) n° 1590/2004 du Conseil du 26 avril 2004 établissant un programme communautaire concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture, et abrogeant le règlement (CE) n° 1467/94, JOUE L 304, 30.09.2004.

Règlement CE n°1891/2004 de la Commission du 21 octobre 2004 arrêtant les dispositions d'application du règlement (CE) n o 1383/2003 du Conseil concernant l'intervention des autorités douanières à l'égard de marchandises soupçonnées de porter atteinte à certains droits de propriété intellectuelle ainsi que les mesures à prendre à l'égard de marchandises portant atteinte à certains droits de propriété intellectuelle, JOUE L 328/16, 30.10.2004.

Règlement n°510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires, JOUE L 93/12, 31.03.2006.

Règlement 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) no 2092/91, JOUE du 20.07.2007, L 189/1.

Principaux textes français encore en vigueur

Loi n°4194 du 11 octobre 1941 sur l'organisation du marché des semences, graines et plants, JORF du 12 octobre 1941, page 4406, modifiée par la loi du 2 août 1943, p. 2047.

Loi du 11 juin 1970 relative à la protection des obtentions végétales, JORF 12 juin 1970, page 5435.

Loi 72-1140 du 22 décembre 1972 relative à la création de zones protégées pour la production de semences ou plants, JORF du 23 décembre 1972, page 13350.

Loi n°93-949 relative au code de la consommation (partie Législative) du 26 juillet 1993, JORF du 27 juillet 1993.

Loi n° 2004-1338 du 8 décembre 2004 relative à la protection des inventions biotechnologiques, JORF n° 286 du 9 décembre 2004.

Loi n° 2006-236 du 1er mars 2006 relative aux obtentions végétales, JORF n° 52 du 2 mars 2006.

Loi n° 2006-245 du 2 mars 2006 autorisant la ratification de la révision de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales, JORF n° 53 du 3 mars 2006.

Loi n°2007-1544 du 29 octobre 2007 de lutte contre la contrefaçon, JORF du 30 octobre 2007.

Décret n°62-585 du 18 mai 1962 relatif au Groupement national interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS), JORF du 23 mai 1962, page 5035.

Décret n° 81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1er août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants, JORF du 20 mai 1981, page 1602, modifié en dernier lieu par le décret n°2007-359 du 19 mars 2007.

Décret n°93-46 du 14 janvier 1993 portant réorganisation du CTPS, JORF n° 12 du 15 janvier 1993.

Pour une liste des textes français depuis 1905 voir annexe n°42

INDEX

(les numéros de l'index renvoient aux n° de §)

A.
agriculteur-multiplicateur, **114-116**, 646, 650
agriculteur-utilisateur, 42, 99, **119-121**, 410, 654
agrobiodiversité, **16-20**, 108, 723-727, 833, 847 s.
amateur, 71, 122, **267-274**, 529, 791 s., 817 s.
AOC, 71, 811-812
autoproduction, **195-240**
autorisation de mise sur le marché (AMM), *voir* Catalogue
autorisation provisoire de vente (APV), **547-549**

B.
biodiversité, *v.* agrobidiversité
brevet, 95, **175-182**, 560, 696, 698, 700, 711, 789
Bureau des semences, 350-351

C.
carte professionnelle, 250, 450, 462-470, 837,
Catalogue
- Catalogue commun, 79, 322, 489-490, **492 et s.**
- Catalogue officiel, 134 et s., 296 et s., 316-320, 491, **492 et s.**
- Registre variétés anciennes, 809 et s.
- variétés du domaine public, *v.* ce mot

certificat d'obtention végétale (COV), *v.* droit d'obtention végétale
certification, 90, **146**, 235, 357, 360, **386-388**, 486, 621 s., 652, 732 s.
commercialisation, 132, **149 et s.**, **151 et s.**
conservation *ex situ*, 20, **86**, 264,
conservation *in situ*, 22, 85-86, 259, 264, 724, 850s.
contrat de multiplication, *v.* contrat-type
contrat-type, 644 et s.
contrefaçon, 52-53, **220-226**, 237-238, 541, 697,
contribution volontaire obligatoire (CVO),
- CVO blé tendre, 174, 217
- CVO GNIS, 375, 393-398, 442, 470, 837,

Conventions sur la diversité biologique (CDB), 16 260,
convention-type, *v.* contrat-type
CTPS, 341, 342, **352 et s.**, 406-411
cultivars, *v.* variété commerciale

D.
dénomination, 296 s., 504, 562, 567
distinction, homogénéité et stabilité (DHS), 138, 234, 586 et s.
distributeur, **117**, 240, 265, 342, 652
domaine public, 113, 136, 183 et s., 227-228, 251, 699- 704, 791 et s.
droit d'obtention végétale, 160 et s.
droit des agriculteurs, 262-263

E.
échange, 152, 189, 245-247, 263, 269, 273-274, 527, **529**
espèce, 18, **49-54**, 482 s., 599 s.
- non réglementée, 132, 150, **152-154**
- réglementée, 132, 141, **150-152**,

établissement-producteur,
état sanitaire, 623-624, 638-639
étiquetage, 419, 585, 653
événement de transformation OGM, 95-96
exception agricole, **167**, 174, 181, **208-219**

G.
GEVES, **365-372**
GNIS, 373-398

I.
innovation, 677 et s.
intérêt corporatiste, 402, 406 et s.
intérêt général, 401, 403, 417, 421 et s., 491
intérêt négligé, 404, 423 et s.

J.
jardinier amateur, v. amateur
jardinier du dimanche, v. amateur

K.
Kokopelli (Association), 272, 506, **294 s**.

L.
Limagrain, 103, 111, 270, 716, 766, 776-77

M.
marché de niche, *v.* niche
ministère de l'Agriculture, **349**
ministère du Développement durable, 804

N.
niche, 11, 22, 233, 715 et s.

O.
obtenteur, 101-105,
OGM, 95-96, 137, 181, 265, 505, 508-509, 514, 548

P.
population, 60
privilège de l'agriculteur, *v.* exception agricole
producteur, 12, **109 s.**, 265,
production, 109 s., **618 s.**, v. aussi autorproduction
pureté spécifique, **622-624**, **634-635**
pureté variétale, **622-624**, **628-634**

R.

redevance, 104, 164, 204, 210-211
régime préventif, 288, 311 s., 316
régime répressif, 288 s.
règlement technique d'inscription, 135, 439, 495 et s.
règlement technique de production, 90, 146, 439, 450, 628 et s.
représentativité, 396, 408-413,
Réseau Semences Paysannes, 108, 121, 228, 257, 275, 429, 680, 691 et s.
royaltie, *v.* redevance

S.

sélection,
- amélioratrice, **67**
- conservatrice, **69**
- participative, **106-107**, 544

sélectionneur, 101-105
semence,
- certifiée, **90**
- commerciale, **92**
- de base, **90**
- standard, **91**
- de ferme, 196, 214 et s., v. exception agricole »
- libre, 196, 707,

SOC, 146, **386-388**, 499, 641 s.

T.

taxes parafiscales, 393
triage, 200-204
- triage-à-façon, 202, 215-219
- trieur, 201- 202, 204, 212,

U.

UPOV, 161-164
utilisateur de semence, **118-127**, 241, 656 et s., 669 s.

V.

valeur agronomique et technologique (VAT), 138, 234, 586 et s.
variété, **56-88**,
- ancienne, 70, 87-88, 609, 758, **791 s.**, **822**
- commerciale, 64-66, 88, 88 set s.
- cultivée, **64**
- de conservation, **85-86**, **858 et s**.
- DHS, 77-78,
- hybride, 63, 72, 170, 574, 628
- libre, **707-712**
- locale, **70-73**, 255, 842-844,
- nouvelle, 80, 102, 145, 296 s., 304, 313, 319, 566
- protégée, 160 et s., 207, 214, 230, 238, 248-250, 253-254, 265

variété-population, **62-63**, 81, 143, 256, 584-585, 698,
vente directe, **243-264**, 430, 753-756
VUIR, **774 et s**.

Z.

zone de production, **648-649**
zone protégée, 447, **649**

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE **4**

PRINCIPALES ABREVIATIONS **6**

INTRODUCTION **10**

1re Partie : La pluralité des modèles économiques occultée par la réglementation de la filière semence **27**

Titre 1. La pluralité de principe des modèles économiques *28*
Chapitre 1. Un modèle spécialisé dominant : le « circuit long professionnel » 29
Section 1. Une spécialisation du produit et des acteurs économiques 30
§1. Une spécialisation du produit 31
A. Les espèces 31
B. Les variétés 34
1°) Les définitions extra-juridiques autour de la variété 34
a) De la population à la variété 34
(i) La population 34
(ii) La variété 35
(iii) A la croisée de la population et de la variété, la variété-population 35
b) La difficile notion de « variété cultivée » 37
(i) Les méthodes de sélection des variétés 38
(ii) Les variétés cultivées : « variétés locales » et « cultivars » 39
2°) La variété et le droit 42
a) La notion juridique première : la « variété distincte, homogène et stable » 43
b) Les notions juridiques secondaires 48
(i) Les « variétés de conservation » 48
(ii) Les « variétés anciennes » 49
C. Les semences 50
1°) Les semences certifiables 51
2°) Les « semences standard » d'espèces potagères 52
3°) Les « semences commerciales » 52
D. Les événements de transformation génétiquement modifiés 53
§2. Une spécialisation des acteurs économiques 55
A. Les acteurs de la sélection de variétés végétales 56
1°) Les obtenteurs de variétés commerciales 57
2°) La sélection participative et la reconsidération du rôle des agriculteurs 58
B. Les acteurs de la production de semences 60
1°) Les établissements-producteurs 61
a) Les obtenteurs-producteurs de semences 61
b) La production sous licence 62
c) La production de variétés du domaine public dans le cadre du circuit long professionnel 62
2°) Les agriculteurs-multiplicateurs, des sous-traitants indispensables 62
C. Les acteurs de la commercialisation des semences 64
D. Les utilisateurs directs et indirects de semences commercialisées 65
1°) Les utilisateurs directs 65
2°) Les utilisateurs indirects : l'industrie agro-alimentaire 68
Section 2. Une spécialisation du droit 70
§1. La réglementation des semences 71
A. La mise sur le marché de variétés ou « l'inscription au Catalogue officiel » 72
B. La production de semences 77
C. La commercialisation de semences 79
1°) La commercialisation d'espèces réglementées 80
2°) La commercialisation d'espèces non réglementées 81
§2. La spécificité des droits de propriété intellectuelle 83
A. Le droit d'obtention végétale 84

1°) Un cadre international : les conventions UPOV ... 86
2°) Les régimes applicables en France ... 88
a) Le régime communautaire du droit d'obtention végétale ... 89
b) Le régime français du droit d'obtention végétale ... 90
B. Le droit des brevets ... 92
1°) La voie américaine en faveur du brevet sur les variétés végétales ... 92
2°) La voie européenne en défaveur du brevet sur les variétés végétales ... 94
C. Le domaine public des variétés végétales ... 96
1°) La définition du domaine public des variétés végétales ... 97
2°) Un rôle de vivier de variétés commercialisables occulté ... 99
Chapitre 2. L'hétérogénéité des modèles économiques parallèles ... 101
Section 1. L'autoproduction de semences ... 102
§1. Les formes d'autoproduction ... 103
A. La définition de l'autoproduction ... 103
1°) Une production ou une reproduction de semence par un agriculteur pour ses propres besoins ... 103
2°) Le triage des semences ... 104
a) Le triage par l'agriculteur ... 104
b) Le triage par un prestataire de service : le trieur-à-façon ... 104
B. Les deux catégories de variétés autoproduites ... 105
1°) L'autoproduction de semences de variétés protégées : « la semence de ferme » ... 107
a) « L'exception agricole » en droit communautaire ... 107
b) L'absence d' « exception agricole » en droit français ... 111
c) L'autoproduction et la contrefaçon ... 115
2°) L'autoproduction de semences de variétés du domaine public ... 118
§2. Les enjeux de l'autoproduction ... 119
A. L'autoproduction et les agriculteurs ... 119
B. L'autoproduction et les obtenteurs ... 124
C. L'autoproduction, les établissements-producteurs et les distributeurs de semences ... 125
Section 2. Les systèmes accessoires de fourniture de semences ... 125
§1. La vente directe entre agriculteurs ... 126
A. Les formes de vente directe ... 126
1°) La définition de la vente directe ... 127
2°) Les deux catégories de variétés fournies ... 127
a) La fourniture de semences de variétés protégées ... 128
b) La fourniture de semences du domaine public ... 129
B. Les enjeux de la vente directe ... 129
1°) Les agriculteurs et les enjeux de la vente directe ... 129
a) Le choix de la variété ... 130
b) La conservation in situ par des agriculteurs ... 131
2°) Les acteurs du circuit long professionnel et les enjeux de la vente directe ... 134
§2. La fourniture de semences aux non-agriculteurs ... 134
A. La fourniture de semences à des jardiniers amateurs ... 135
1°) La vente de semences aux jardiniers amateurs ... 136
2°) L'échange entre amateurs ou le don à des amateurs ... 137
B. La fourniture de semences aux professionnels non-agriculteurs ... 138

Titre 2. La mise en place effective d'un modèle juridique et économique spécifique 140
Chapitre 1. L'émergence d'une réglementation sectorielle ... 141
Section 1. D'un régime juridique répressif à un régime préventif ... 144
§1. La réglementation des semences initialement conçue sur un modèle de régime répressif 145
A. La loi du 1er août 1905, l'instauration d'un régime répressif ... 145
B. Des décrets spécifiques aux semences dans un cadre répressif (1922 – 1940) ... 147
1°) Les premiers Registres et Catalogues officiels ... 147
a) Le décret du 5 décembre 1922 ... 149
b) Le décret du 16 novembre 1932 ... 151
2°) Les projets et les décrets de commercialisation de semences de blé ... 153
§2. Le passage au régime préventif : la « dérive administrative » ... 155
A. Le décret du 11 juin 1949 : l'inscription obligatoire des variétés nouvelles ... 156
B. Le décret de 22 janvier 1960 : l'inscription obligatoire de toute variété ... 158
C. La consécration du régime préventif par le droit communautaire ... 161

Section 2. L'institutionnalisation de la filière autour du corporatisme d'Etat 162
§1. Du corporatisme d'association au néo-corporatisme d'Etat 164
A. L'opposition du corporatisme agricole et du corporatisme d'Etat avant 1940 165
B. Le régime de Vichy et le choix du corporatisme d'Etat 167
1°) La collaboration des dirigeants agricoles avec le régime de Vichy 167
2°) Le corporatisme d'Etat de la filière semence 169
a) Un corporatisme d'Etat reposant sur une organisation interprofessionnelle 169
b) Un contrôle technique du marché des semences réalisé sous Vichy 171
C. Après Vichy, le néo-corporatisme d'Etat 172
§2. L'organisation institutionnelle actuelle 174
A. L'organisation institutionnelle administrative 174
1°) Le Bureau de la sélection et des semences 175
2°) Le Comité technique permanent de la sélection des plantes cultivées (CTPS) 176
a) Les missions du CTPS 177
b) La composition du CTPS 179
c) Le financement du CTPS : une absence d'indépendance 180
B. L'organisation institutionnelle « professionnelle » 181
1°) Le Groupe d'Etude et de contrôle des Variétés et des Semences (GEVES) 181
a) Le rôle du GEVES 181
b) Des moyens dépendants des professionnels du circuit long professionnel 184
2°) Le Groupement interprofessionnel des semences, graines et plants (GNIS) 185
a) Le statut atypique du GNIS 186
(i) L'ambiguïté du monopole de la représentation 186
(ii) Une institution de nature juridique indéterminée : entre personne publique et « groupe d'influence » 188
b) L'ambiguïté de la nature des missions du GNIS 190
(i) Une mission de représentation 191
(ii) Une mission d'élaboration de textes réglementaires et de conseil auprès du Ministère de l'agriculture 191
(iii) Une mission de contrôle et de certification de la production 192
(iv) Une mission d'agent de la répression des fraudes 194
c) Le financement obligatoire du GNIS 195
Chapitre 2. Les raisons de la prédominance d'un modèle économique unique 201
Section 1. L'adhésion de l'Etat français à l'intérêt corporatiste du circuit long professionnel 201
§1. La représentation et la défense de l'intérêt corporatiste 202
A. L'intérêt corporatiste fruit d'un compromis entre les intérêts privés les mieux représentés 203
1°) La « représentativité des représentants » de chaque catégorie professionnelle 204
2°) L'équilibre de la représentation entre catégories professionnelles 205
B. L'intérêt corporatiste aux racines de l'intérêt général 207
1°) Les raisons théoriques de la primauté de l'intérêt corporatiste 207
2°) Un exemple pratique de l'influence corporatiste : les blés de panification 210
§2. Les « intérêts négligés » : des intérêts hétérogènes sous l'emprise de l'intérêt corporatiste 212
A. Des intérêts négligés « inorganisés et inorganisables » 212
B. Des intérêts négligés sous l'emprise de l'intérêt corporatiste 214
1°) L'intérêt corporatiste favorable à l'intérêt négligé 214
2°) L'intérêt corporatiste indifférent à l'intérêt négligé 214
3°) L'intérêt corporatiste hostile à l'intérêt négligé 215
Section 2. L'instrumentalisation de la réglementation par l'intérêt corporatiste du circuit long professionnel 217
§1. Une réglementation complexe desservant la sécurité juridique 217
A. Sur la forme 217
1°) Un *corpus* normatif pléthorique difficile d'accès 218
a) Une publicité insuffisante 218
b) Une inflation normative et de fréquentes modifications 220
2°) Un *corpus* normatif peu compatible avec l'exigence de lisibilité du droit 221
B. Sur le fond 223
1°) Une extension discrète du champ d'application 223
2°) Un pouvoir d'appréciation mal encadré 224

§2. Un contrôle de la filière au service de l'intérêt corporatiste 225
A. L'absence des mécanismes traditionnels de séparation des pouvoirs 226
1°) Le contrôle du législateur 226
2°) Le contrôle du pouvoir réglementaire 227
3°) Le contrôle du juge 228
B. Les importants moyens de contrôle du groupement interprofessionnel (GNIS) : l'exemple de la carte professionnelle 230

2e Partie : Contraintes et conséquences du choix d'un modèle unique 236

Titre 1. L'étendue des contraintes entravant la liberté de choix *237*
Chapitre 1. L'extension inopportune du champ d'application de la réglementation 238
Section 1. Une généralisation mécanique des autorisations de mise sur le marché à la plupart des espèces cultivées 238
§1. Les Catalogues : un champ d'application étendu à la grande majorité des espèces cultivées 239
A. L'entrée d'une espèce au Catalogue : un choix lourd de conséquences 239
B. La procédure d'ouverture d'une espèce au Catalogue 243
1°) Les « Catalogues communs » communautaires 244
2°) Les « Catalogues officiels » français 244
§2. L'inscription au Catalogue : une lourde procédure d'autorisation de mise sur le marché. 245
A. La procédure d'inscription d'une variété 247
1°) L'étape de pré-inscription 247
a) Les formalités administratives 248
b) Le coût de l'inscription 249
2°) L'inscription au Catalogue 250
a) L'inscription de la variété au Catalogue français 251
(i) La décision d'inscription 251
(ii) La publication du Catalogue 253
b) L'inscription de la variété au Catalogue commun 255
B. Le maintien d'une variété au Catalogue 257
1°) La durée de l'inscription 257
2°) Les obligations relatives au maintien d'une variété au Catalogue 260
a) Les obligations administratives 260
b) Les obligations techniques 260
c) Les obligations financières 261
Section 2. Une définition extensive de la « commercialisation » 262
§1. La définition du champ d'application de la « commercialisation » 262
A. Le champ d'application en droit communautaire 263
1°) Une réglementation communautaire pour les seules espèces réglementées 263
2°) Les opérations visées en droit communautaire 264
a) La nature juridique de l'objet transféré : la distinction entre « semence » et « graine » 264
b) Les modes de transfert visés 266
B. Le champ d'application en droit français 267
1°) L'absence de délimitation des espèces concernées 267
2°) Les opérations visées en droit français 267
§2. Des exceptions explicites pour le circuit long professionnel 269
A. Les exceptions permanentes 269
1°) Les exceptions obligatoires 269
2°) L'exception facultative 271
B. Les exceptions temporaires 272
1°) Les variétés en cours d'inscription : l'autorisation provisoire de vente 272
2°) Les exceptions pour la commercialisation de semences du circuit long professionnel ... 274
a) Dérogations temporaires relatives à la faculté germinative 274
b) L'exception en cas de pénurie 275
Chapitre 2. Le libre choix des acteurs économiques entravé par la réglementation 277
Section 1. L'inscription au Catalogue comme jugement de valeur 278
§1. Les critères de « distinction, homogénéité et stabilité » instrument d'une promotion du droit d'obtention végétale 281

A. Les critères « distinction, homogénéité et stabilité » : de discutables bornes au choix des variétés ... 281
1°) Le critère de distinction : entre autonomie et confusion avec le critère de nouveauté ... 282
2°) Le critère d'homogénéité : garantie d'une logique industrielle ... 285
3°) Le critère de stabilité et la perte de variabilité génétique ... 287
B. Les épreuves d'évaluation des critères « distinction, homogénéité et stabilité » ... 289
1°) Des épreuves calquées sur celles du droit d'obtention végétale ... 289
2°) La remise en question de ce choix ... 292
§2. La « valeur agronomique et technologique » : instrument d'une promotion de la logique agro-industrielle ... 294
A. Une définition de la « valeur agronomique et technologique » (VAT) et des épreuves favorables à une logique agro-industrielle ... 295
1°) La définition des critères VAT en faveur des variétés de « masse » ... 295
2°) Une standardisation des épreuves VAT ... 299
B. Une remise en question nécessaire des objectifs de la « valeur agronomique et technologique » ... 303
1°) Un tri des variétés pour créer un marché viable ... 303
2°) Orienter la recherche vers le « progrès génétique » ... 304
a) L'orientation de la recherche ... 305
b) La course au rendement et le renouvellement variétal ... 307
Section 2. Les critères de production comme contraintes ... 311
§1. La définition des critères ... 311
A. Au niveau communautaire ... 311
1°) Critères directs : les règles de production ... 311
2°) Critères indirects : les règles de commercialisation ... 312
B. Au niveau français ... 314
1°) La pureté variétale : un moyen de réserver le marché aux seules variétés inscrites ... 315
2°) Les critères accessoires ... 318
a) La pureté spécifique ... 318
b) Les taux de germination ... 319
c) L'état sanitaire ... 320
§2. La mise en œuvre interventionniste des critères en France ... 321
A. Le contrôle du groupement interprofessionnel (GNIS) ... 321
1°) L'organisation contractuelle et la « contractualisation dirigée » ... 322
2°) L'organisation spatiale ... 325
B. Les défauts du contrôle ... 326
1°) Les prescriptions en matière de commercialisation des semences ... 327
2°) Les obligations générales de conformité, d'absence de vice caché et d'information ... 330
a) Les manquements à l'obligation de conformité ... 330
b) L'hypothèse d'une action en garantie des vices cachés ... 331
c) Les manquements à l'obligation d'information ... 332

Titre 2. Les effets pervers de l'emprise d'un modèle dominant *334*
Chapitre 1. Des obstacles inopportuns au libre choix des acteurs économiques ... 335
Section 1. Les entraves à la production de connaissance et à l'innovation par les utilisateurs ... 336
§1. La caractérisation du rôle des utilisateurs ... 337
A. La production de connaissance par les utilisateurs ... 337
B. L'innovation par les utilisateurs ... 339
§2. La dissuasion des utilisateurs par les entraves juridiques ... 345
A. L'interdiction des échanges entre utilisateurs de semences ... 346
B. Les obstacles juridiques à l'innovation par les utilisateurs ... 347
1°) La protection par un droit de propriété intellectuelle ... 348
2°) La difficile précipitation des variétés dans le domaine public ... 349
a) La publication de la description de la variété végétale ... 350
b) L'offre à la vente ou la commercialisation de la variété végétale ... 352
3°) L'idée de « variétés libres » ... 354
Section 2. Les freins à la liberté du commerce ... 358
§1. Les marchés de niche face à l'excès de contraintes ... 358
A. La caractérisation des marchés de niche ... 360
1°) L'intérêt économique des marchés de niche : « un choix infini produit une demande d'une diversité illimitée » ... 360

2°) La contribution des marchés de niche à la préservation dynamique de l'agrobiodiversité 364
B. L'excès de contraintes et l'exemple l'agriculture biologique 366
1°) Les semences et la réglementation relative à l'agriculture biologique 367
a) Les semences produites de manière biologique, le règlement « AB » 368
b) Les carences du Catalogue officiel au regard des « variétés biologiques » 372
2°) Les principaux problèmes 373
a) Les choix techniques imposés par la réglementation 373
b) Les coûts incompressibles induits par les exigences réglementaires 376
§2. Les solutions envisageables pour atténuer les contraintes 378
A. Une déréglementation ciblée 378
1°) La prise en compte du type de vente 379
2°) Une restriction de l'obligation d'inscription au Catalogue 380
B. Le contrat : un moyen de se soustraire à la réglementation 384
Chapitre 2. Des solutions élaborées sous l'emprise du modèle dominant 387
Section 1. Un encadrement pour satisfaire les exigences du modèle dominant : l'exemple des « variétés à usages industriels réservés » (VUIR) 388
§1. La solution offerte par la liste VUIR 388
A. Une solution sur mesure 388
B. Des conditions d'inscription allégées 391
§2. L'illégalité de l'arrêté VUIR 394
A. L'incompétence du ministre de l'Agriculture 394
B. L'amalgame entre protection des obtenteurs et règles de commercialisation 395
Section 2. Le modèle dominant conforté par l'inadaptation des solutions juridiques aux modèles parallèles 397
§1. La difficile exploitation commerciale des variétés du domaine public 404
A. Les spécificités de l'exploitation des variétés du domaine public 405
B. Les solutions pour une exploitation des variétés végétales du domaine public 409
1°) Le droit français : un confinement au « marché amateur » 409
a) Le régime juridique du « registre amateur » 410
(i) La définition de « variété ancienne » 411
(ii) Les critères et la procédure d'inscription 411
(iii) Le déroulement des essais et les frais d'inscription 412
(iv) Les conditions de commercialisation 413
(v) Le maintien des variétés et les contrôles des semences 414
b) L'opportunité du registre amateur 415
c) La légalité du registre amateur 418
2°) Le droit suisse : le choix de la flexibilité 419
§2. L'emprise du modèle dominant dans l'élaboration de solutions pour les échanges dans le cadre de la conservation de l'agrobiodiversité 421
A. Le cadre juridique des « variétés de conservation » 423
B. Les projets de directives sur les variétés de conservation 425

CONCLUSION GENERALE 433

BIBLIOGRAPHIE 437

INDEX 459

TABLE DES MATIERES 461

Cette thèse a été imprimée recto-verso sur papier recyclé non blanchi au chlore

SEMENCES ET DROIT

L'EMPRISE D'UN MODELE ECONOMIQUE DOMINANT SUR UNE REGLEMENTATION SECTORIELLE

Les modèles économiques de la « filière semence » sont pluriels. Mais la réglementation ne prend en compte que l'un d'entre eux. Ses règles techniques sont dirigistes, répondent à la spécificité des variétés commerciales conçues pour la seule agriculture productiviste et entravent les pratiques caractéristiques des modèles économiques parallèles.

Cette thèse a pour objet d'aider à la compréhension de cette réglementation mal connue, de son élaboration, de sa mise en œuvre, de ses contraintes et de ses conséquences, ce qui clarifie le contexte juridique de la filière. D'autre part, elle montre que toutes les règles envisagées ou élaborées par le pouvoir réglementaire sont façonnées par les acteurs économiques et institutionnels du modèle dominant selon leurs intérêts propres et portent préjudice aux autres modèles. Or, il est possible qu'une autre réglementation puisse être élaborée, qui garantisse la pluralité, la viabilité et la spécificité de chacun des modèles concurrents.

SEEDS AND THE LAW

SECTORAL REGULATION GOVERNED BY ONE BUSINESS MODEL

The seed supply chain is governed by a variety of business models. Seed regulation, however, is informed by just one single model. Current regulation, in France, is technical and market directing; geared to the specific needs of commercial high-yield agriculture varieties. Such regulation stands in the way of practices typical of other business models.

The aim of this study is to shed light on these relatively unknown regulations. To clarify the legal framework governing the seed supply chain from its draft through to its implementation, while considering its constraints and its consequences. Moreover, this study will show that all regulation planned or developed by regulatory bodies is shaped by the economic and institutional actors of the dominant model in line with their own interests and against the interests of other models. However, alternative regulation can be developed that guarantees the multiplicity, viability and specificity of each of the competing models.