



Organisation
Mondiale
de la Santé
Animale

World
Organisation
for Animal
Health

Organización
Mundial
de Sanidad
Animal

Législation vétérinaire et santé animale

SUB-TITLE

Gaborone octobre 2011 M PETITCLERC



Principes de bases

Indépendants du sujet

A ne pas oublier

Conditionnent la méthode



Terminologie

- Généralisation du terme de législation
 - Législation = pouvoir législatif
 - Réglementation = pouvoir exécutif
 - Utilisé ici sans précision il recouvre l'ensemble des textes de tous niveaux
- Norme juridique :
 - Ensemble des règles obligatoires édictées par les autorités publiques ou la jurisprudence

Législation vétérinaire

- « L'ensemble des normes juridiques spécifiques nécessaires à la bonne gouvernance du domaine vétérinaire ».
- Les Services vétérinaires utilisent aussi des éléments non spécifiques :
 - Procédure pénale
 - Droit administratif...

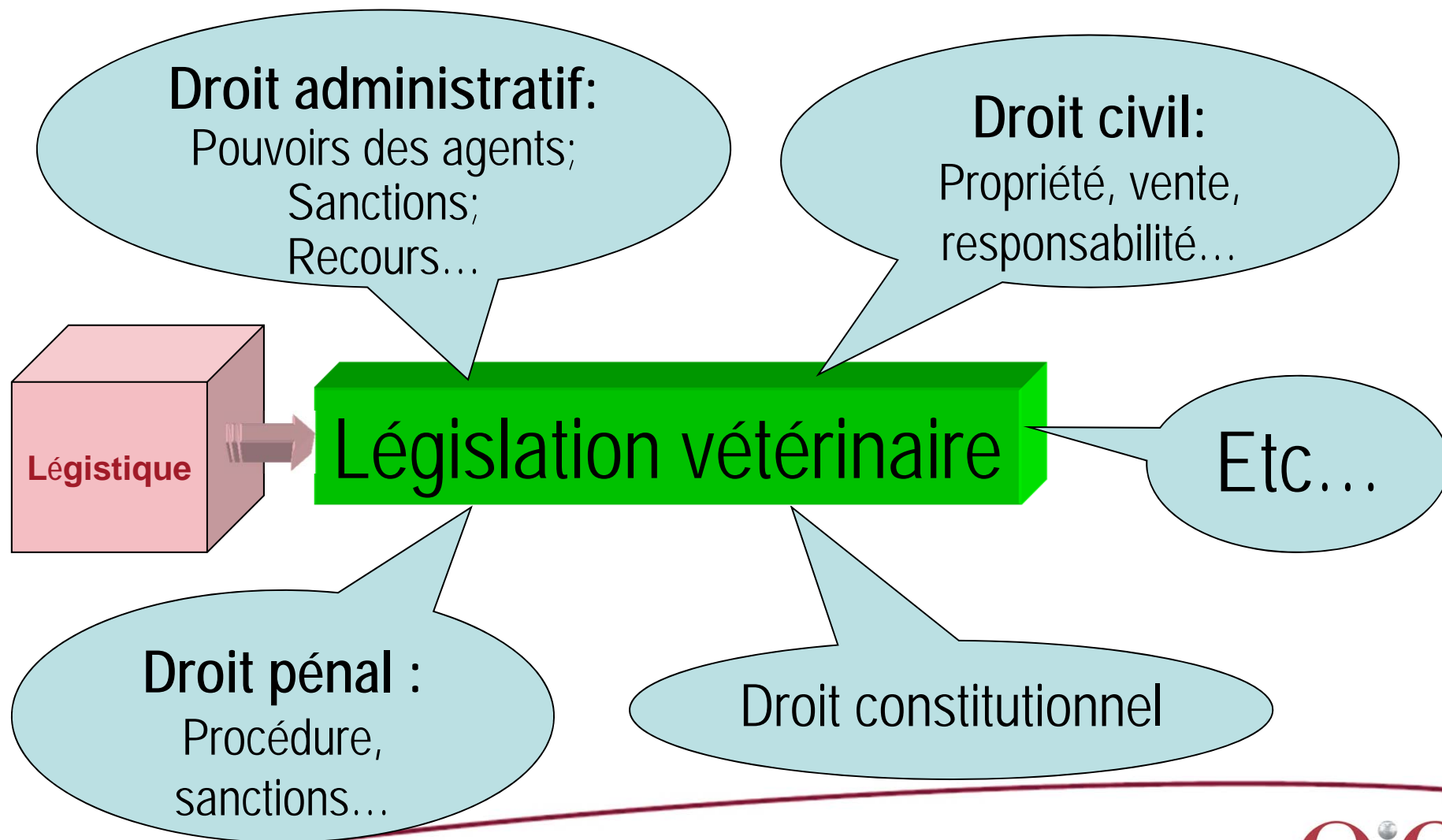


Législation vétérinaire

- Elle n'est pas un objet isolé
- Dépend du contexte politique, social et économique
- Doit s'insérer dans l'ordre juridique
 - Ne pas confondre un ensemble de textes techniques plus ou moins précis avec une législation



Respect du contexte



Rôle de la règle

- **Question escamotée dans beaucoup de cas**
 - La norme est « la signification d'un acte de volonté » (Kielsen)
 - La Loi a pour objet de limiter la liberté individuelle au bénéfice d'un intérêt général jugé plus favorable.
- **Cela exige d'y réfléchir et d'en tenir compte pour ne pas faire de texte sans objectifs précis et sans mesurer toutes les conséquences**



Conséquences

« On ne fait pas une législation au bénéfice de l'Administration, de ses agents ou d'un groupe mais pour servir la société entière »

- Penser citoyen et non vétérinaire ou Administration
- Avoir une stratégie
- Définir les objectifs techniques
- Choisir les moyens
- Évaluer les conséquences
- ... **bannir les modèles**

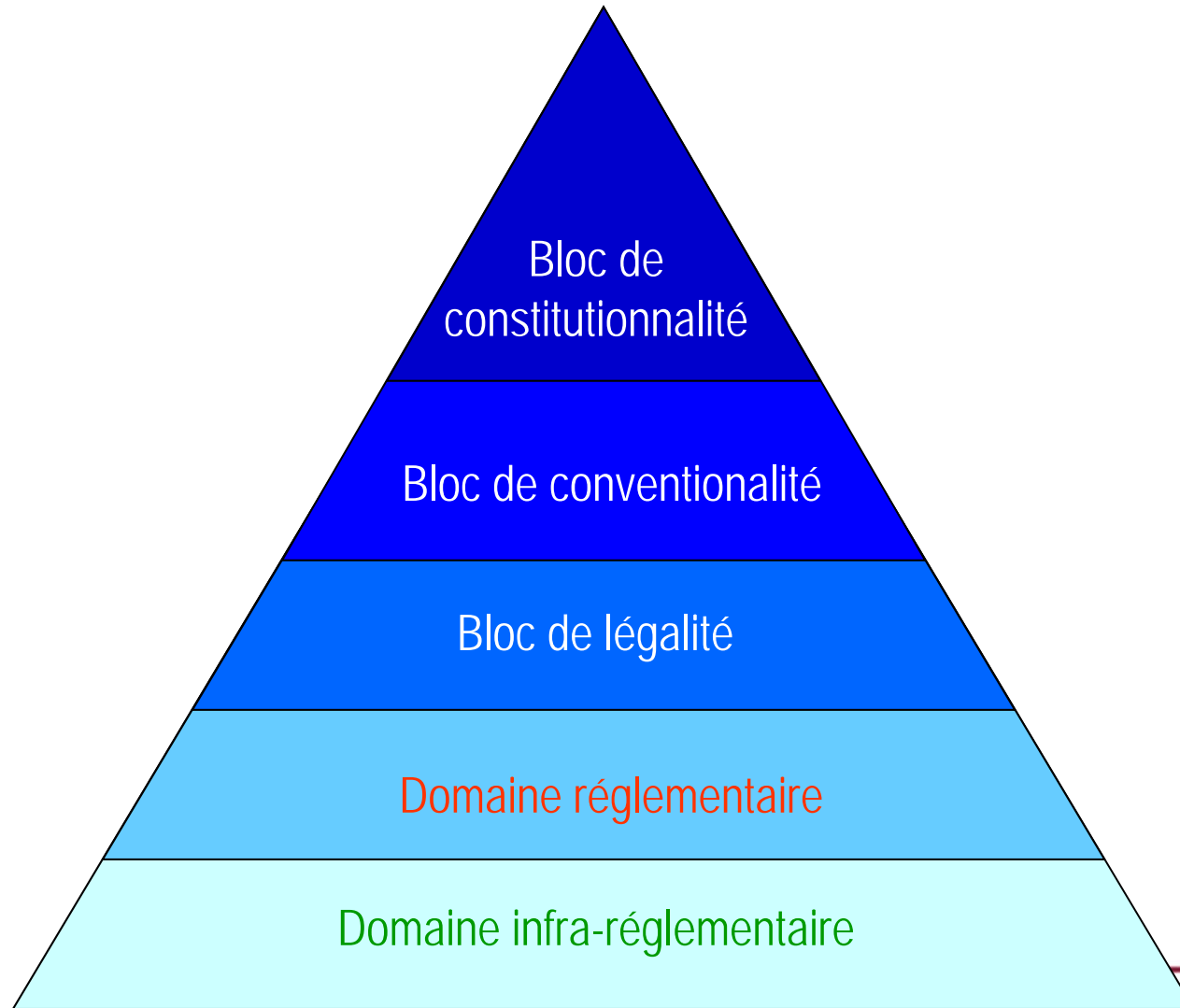


De bonne qualité intrinsèque

- **C'est à dire respectant :**
 - La fonction normative des textes
 - l'ensemble des règles et conventions de rédaction (légistique)
 - L'intelligibilité
 - La hiérarchie des textes et la répartition des pouvoirs;



La hiérarchie des normes



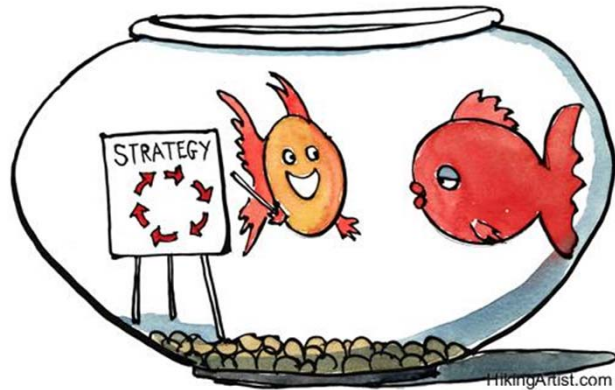
De bonne qualité extrinsèque

- **Qui revient à une législation :**
 - Pertinente,
 - Acceptable,
 - Applicable,
 - supportable
- **Puis réellement appliquée**
- **Repose sur une étude des impacts évaluant**
 - les effets positifs et négatifs de l'action publique
 - les différents coûts, leur répartition et leur couverture;
 - les incidences organisationnelles



Application à « la santé animale »

Des objectifs



Une stratégie

Une mise en oeuvre

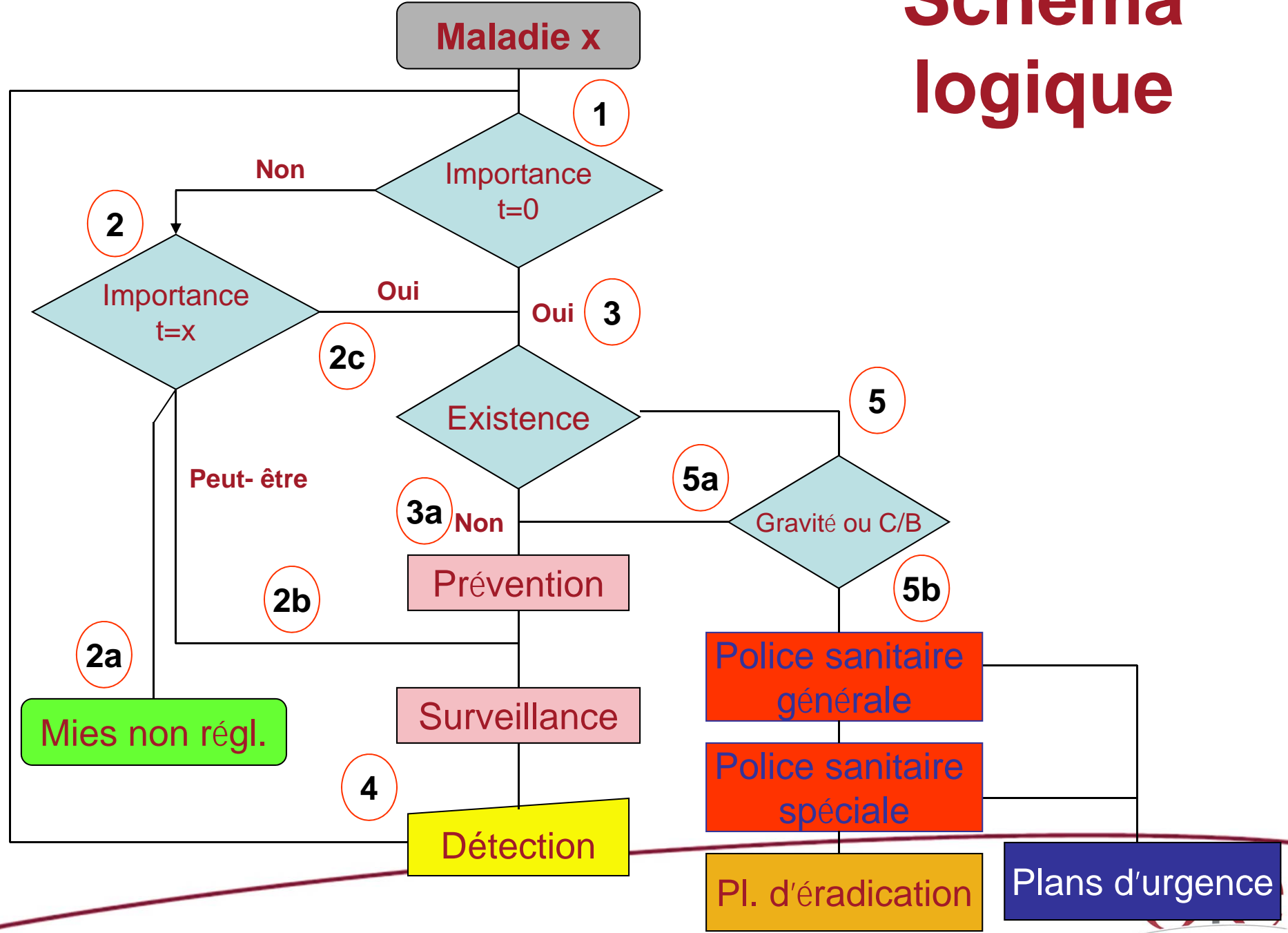


Objectifs

- Un seul objectif : limiter l'incidence des maladies animales qui ont une importance économique ou sanitaire.
- Nombreux sous-objectifs qui peuvent être différents d'un pays à l'autre
- Il ne peut pas y avoir un modèle de législation mais il y a une longue expérience



Schéma logique



Nécessité d'un dispositif complet

- Un cadre législatif permettant de prendre tous les textes réglementaires utiles
- Des règlements généraux organisant le système
- Des règlements spécifiques pour traiter de cas particulier (prévention d'une maladie spécifiée par exemple)
- Des règlements temporaires pour gérer les situations



Contenu

Listes de maladies réglementées

Points stratégiques clés :

- Surveillance et déclaration obligatoire
- Mesures générales de prévention (Cf. D Sherman)
- Mesures spécifiques de prévention
- Police sanitaire générale et spéciale
- Plans d'urgence



Listes de maladies

- « maladies à plan d'urgence ».
- maladies qui nécessitent des mesures de lutte (police sanitaire) « ordinaires »
- les maladies qui ne justifient pas de police sanitaire mais d'une simple surveillance.
- les maladies non réglementées (par défaut)



Surveillance et déclaration

- L'information est la première étape de la décision
 - informations générales de référence
 - Information sur les émergences.
- Nécessité d'une loi pour accéder aux informations privées
- Des règlements organisent les réseaux et l'exploitation des données.
- **Obligation de la déclaration (Maladies listées)**
 - Point de départ de la police sanitaire
 - Doit être bien encadrée par la Loi
 - C'est le point 7.3.iii des lignes directrices.



Mesures de prévention

- Mesures générales (Cf. D Sherman)
 - Désinfection
 - Contrôle des marché
 - Déchets et équarrissage
 - Reproduction
 - Alimentation...
- Mesures spéciales



Police sanitaire

- Police sanitaire générale
 - Ensemble des mesures édictées par l'autorité pour lutter contre les maladies
 - Base légale indispensable
 - Liste de mesure de référence pour l'exécutif
point 7.3 des lignes directrices.
- Police générale spéciale
 - Législation secondaire
 - Adaptée à chaque situation



Plans d'urgence

Cas particulier de la police sanitaire

Législation primaire nécessaire

Dépasse les compétences des Services vétérinaires



Capacité d'action

Capacité juridique

Organisation sanitaire

Chaîne de commandement

Délégations – mandat sanitaire

Importance de la vision stratégique globale



Financement

- Moyens pour entretenir les plans
- Mobilisation d'urgence de l'administration
- Fonds de compensation



Commentaires

- Dispositif technique à justifier en tout point
- Collaboration techniciens/juristes
- La législation primaire doit être complète
- Respecter la séparation Loi/règlements



Exemples

Utopia

ART. 2 Un décret pris en Conseil des ministres fixe la liste des maladies réputées légalement contagieuses.



Exemple suite

Code de l'élevage de la Guinée

ARTICLE 50 : Dans l'intérêt du pays, tant au niveau de la santé publique, qu'au niveau de l'économie, il est établi par décret, sur proposition du Ministre chargé de l'Élevage, une liste spéciale dite liste des maladies réputées contagieuses.



...et fin.

Code rural France. Article L201-1

Pour l'application du présent livre, sous réserve de dispositions particulières, on entend par dangers sanitaires les dangers qui sont de nature à porter atteinte à la santé des animaux et des végétaux ou à la sécurité sanitaire des aliments et les maladies d'origine animale ou végétale qui sont transmissibles à l'homme.

Les dangers sanitaires sont classés selon les trois catégories suivantes :

1° Les dangers sanitaires de première catégorie sont ceux qui étant de nature, par leur nouveauté, leur apparition ou persistance, à porter une atteinte grave à la santé publique ou à la santé des végétaux et des animaux à l'état sauvage ou domestique ou à mettre gravement en cause, par voie directe ou par les perturbations des échanges commerciaux qu'ils provoquent, les capacités de production d'une filière animale ou végétale, requièrent, dans un but d'intérêt général, des mesures de prévention, de surveillance ou de lutte rendues obligatoires par l'autorité administrative ;

[...] La liste des dangers sanitaires des première et deuxième catégories est établie dans des conditions prévues par voie réglementaire.



Structure

Pas de modèle !!!

Regroupement = accessibilité

Les lignes directrices apportent une check-list

Assurer la cohérence du droit



Maladies des animaux

Surveillance

7. Maladies des animaux	
7.1 La surveillance	C'est l'outil essentiel de toute politique sanitaire, c'est à dire d'être capable de connaître à tout moment la situation des maladies existantes et de détecter l'apparition de tout phénomène significatif. Elle a besoin d'une base législative puisqu'elle crée un obligation sur la propriété et la vie privée.
La législation vétérinaire devrait organiser :	Ce point touche à l'accès aux données et comprend le droit d'enquête et d'exploitation des données.
i) la collecte, la transmission et l'exploitation des données épidémiologiques relatives aux maladies listées ;	
ii) un système d'alerte rapide.	Fixe les principes d'organisation pour l'application du point précédent.



Prévention des maladies

7.2 La prévention des maladies	Ce chapitre concerne à la fois les maladies absentes du territoire mais aussi les maladies endémiques pour lesquelles il est impossible d'appliquer toutes les mesures de police sanitaire. Les mesures de prévention sont de nature à en limiter l'incidence. Elles peuvent être associées aux mesures de police sanitaire. On fait de la prévention de la tuberculose en imposant des contrôles à l'introduction et on fait de la lutte en abattant les animaux positifs.
La législation vétérinaire devrait permettre :	Les lignes directrices proposent la base légale de l'arsenal technique dans lequel seront choisis les outils nécessaires au cas par cas.
i) d'établir une réglementation spécifique à chaque maladie listée ;	
ii) d'encourager des programmes collectifs à l'initiative des bénéficiaires ;	La lutte contre les maladies ne nécessite pas toujours l'intervention directe de l'État et il est possible de s'appuyer sur les opérateurs. Pour cela les Services vétérinaires doivent en avoir l'habilitation. Cela leur permet notamment de dégager des subventions sans consacrer de moyens directs.
iii) de placer des programmes de prévention sous le contrôle direct de l'autorité compétente ;	Au-delà de l'incitation cette proposition permet à l'État de reprendre la maîtrise d'œuvre de programmes initialement privés pour pourvoir les étendre et les rendre plus efficaces.
iv) de rendre obligatoires des programmes de prévention de certaines maladies si nécessaire.	La dernière étape est de rendre la prévention obligatoire, notamment lorsque c'est la condition d'une réelle protection sanitaire (vaccination, dépistage...)



Maladies des animaux

7.3 Maladies des animaux	Ce paragraphe traite de « l'arsenal » général de la police sanitaire pour la lutte contre les maladies qui pourra être déployé au cas par cas.
La législation vétérinaire devrait prévoir :	Permet d'éviter l'obligation de mesure à des maladies d'importance secondaire mais qu'il reste utile de surveiller.
i) différentes listes de maladie selon qu'elles nécessitent :	
- des mesures d'urgence conformément à certaines procédures préétablies ;	
- des mesures de prévention et d'éradication ou de contrôle ;	
- des mesures de surveillance ;	
ii) la possibilité de prévoir des mesures spécifiques de lutte pour certaines d'entre elles ;	Transfère à l'exécutif le pouvoir de choisir de manière souple dans l'arsenal les outils nécessaires pour chaque maladies.
iii) l'organisation de la déclaration des maladies ou de leur suspicion ;	Point initial de toute lutte. En tant qu'obligation relative à un objet privé elle est de nature législative.
iv) les mesures techniques immédiates y compris en cas de suspicion ;	Confère à l'exécutif de larges pouvoirs de police administrative que la maladie soit diagnostiquée ou simplement suspectée. Ces mesures sont obligatoirement limitées et doivent être énoncées. Elles ne peuvent pas être « inventées » sur le terrain.
v) les mesures de surveillance officielles ;	Idem
vi) les conditions de confirmation des maladies ;	Pour pouvoir être l'objet de mesure de police, la maladie doit être légalement identifiée. Il faut donc donner une définition légale de chaque maladie en prévoyant quels sont les critère qui font juridiquement foi. On peut très bien qualifier une maladie et entreprendre des mesures sans certitude biologique (principe de précaution).
les mesures de précaution.	Il s'agit de mesures qui s'appliquent en l'absence de diagnostic formel. Leur cadre doit être rigoureux pour éviter tout dérapage.



Maladies des animaux

La législation vétérinaire devrait comprendre les mesures générales suivantes :	
i) la définition des périmètres d'action sanitaire ;	
ii) la publicité officielle des mesures ;	
iii) la liste de toutes les mesures sanitaires nécessitant une base légale ;	Il s'agit de toutes les mesures qui nécessitent une autorisation législative qui pourront ensuite être déclinées en tant que de besoins pour les besoins de la police administrative. Il s'agit essentiellement de la séquestration, des opérations obligatoires, de l'abattage. . .
iv) les mesures qui relèvent de la force publique ;	Interdiction de circulation. . .
v) les recherches épidémiologiques ;	Toutes les opérations d'enquête liées à la maladie mais dans lieux et sur des animaux qui ne sont pas eux-mêmes soumis à la police sanitaire.
vi) les dispositions relatives aux animaux sauvages ou protégés ;	L'interface avec la législation sur la protection des espèces et la faune doit être assurée
vii) les conditions de repeuplement ;	Après extinction de la maladie la réglementation du repeuplement (principe de précaution) nécessite une base législative
viii) les restrictions commerciales.	Circulation et vente des produits et des animaux.
Des plans d'urgence devraient être prévus pour certaines maladies et comprendre en plus :	Concernent quelques maladies de grande importance économique ou sanitaire qui nécessitent des interventions rapides et coordonnées. Les mesures d'ordre public qu'elles nécessitent dépassent la compétence des Services vétérinaires justifie un cadre légal spécifique.
i) des mesures générales sur l'organisation administrative et logistique du dispositif ;	
ii) des mesures générales sur les pouvoirs exceptionnels de l'autorité compétente ;	Réquisition, interdiction de mouvement des biens et des personnes. . .
iii) des dispositions particulières et temporaires au regard de tous les risques encourus pour la santé humaine ou animale.	
La législation vétérinaire devrait prévoir le financement des mesures de lutte en distinguant notamment :	Même s'il y a consensus sur leur utilité technique il sont toujours limités aux possibilités des États. Il s'agit donc de choix politiques.
i) les frais opérationnels ;	
ii) les pertes d'exploitation ;	
iii) la compensation des propriétaires en cas de mise à mort ou d'abattage des animaux, saisie ou destruction des carcasses, de la viande, des aliments	



Correspondances

Rechercher toutes les dispositions correspondantes

Texte de référence				Analyse des correspondances				
Réf. (1)	Libellé (2)	Commentaires ou Décomposition	Pertinence (4)	Réf. (5)	Libellé (6)	Écarts (7)	Impact (8)	Niveau (9)
xyz			Oui	Loi			
				Déc.			



Impacts

- Identification des parties prenantes
- Contexte et impacts juridiques
- Impacts administratifs et répartition des charges
- Coût total et mode de financement
- Impacts sur les usagers concernés
- Impacts sociaux et économiques à court, moyen et long terme, effet sur l'emploi
- Dispositif de suivi et indicateurs
- Bilan coût / avantages



Mise en oeuvre

- Volonté politique (ex : médicaments)
- Capacité et organisation administrative
- Procédures
- Moyens administratifs
- Formation des personnels
- Instructions de services et supervision



Évaluation

- Boucle de qualité
- Quantifier les objectifs
- Élaborer des indicateurs
- Adapter les textes



Conclusions

Norme = « expression d'une volonté »

Définir des objectifs et une stratégie avant de rédiger

Cohérence du droit

Veiller aux conditions d'application



Thank you for your attention

Organisation
Mondiale
de la Santé
Animale

World
Organisation
for Animal
Health

Organización
Mundial
de Sanidad
Animal

12 rue de Prony, 75017 Paris, France - www.oie.int – oie@oie.int

