

MÉTHODOLOGIE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA MISE EN ŒUVRE EFFICACE DE LÉGISLATIONS VÉTÉRINAIRES DE QUALITÉ

M. PETITCLERC juillet 2017

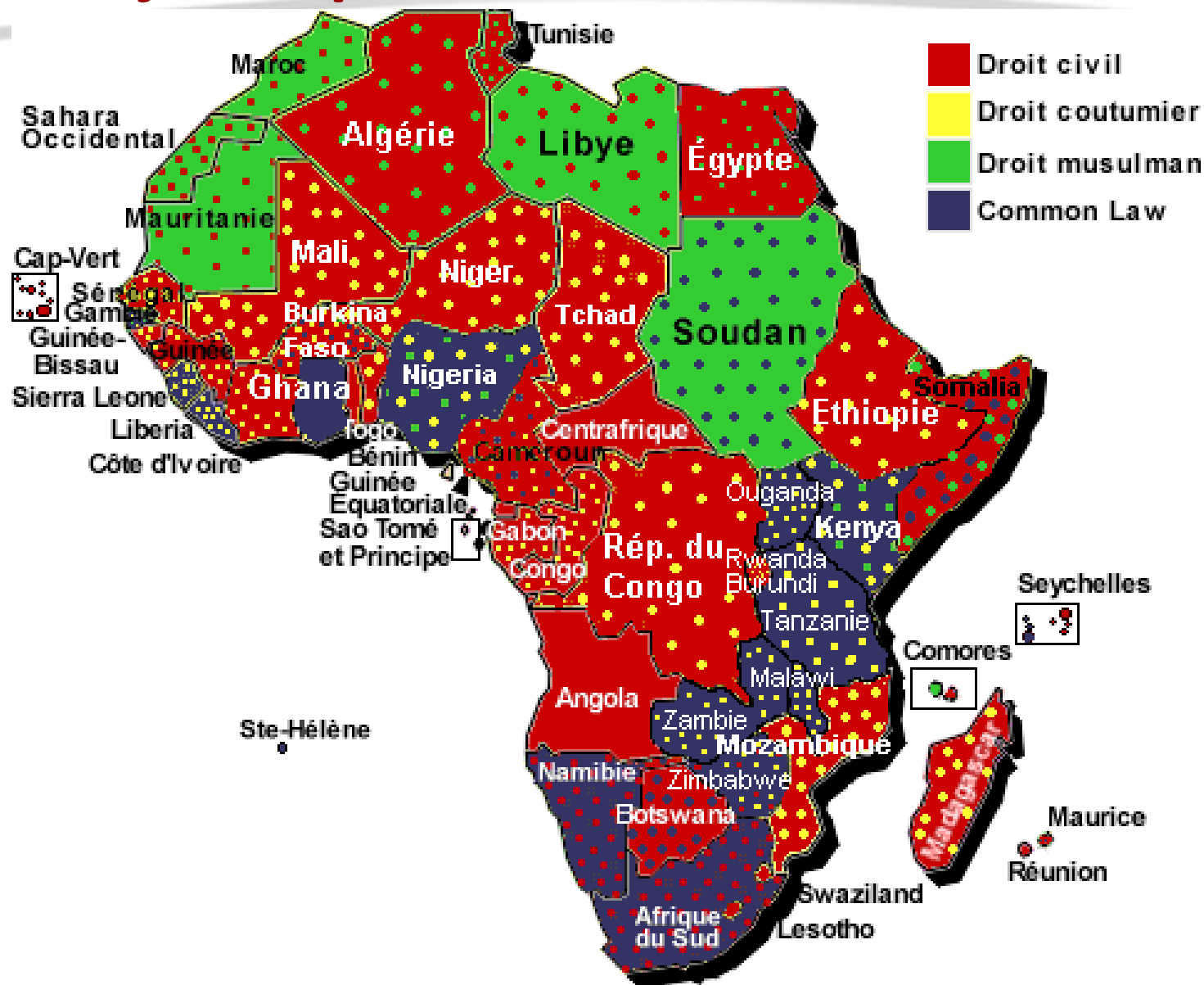


ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE

Protéger les animaux, préserver notre avenir

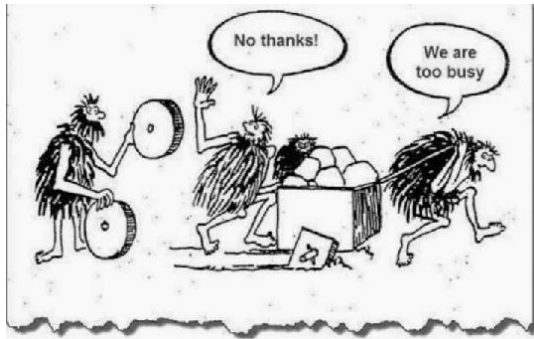
La législation doit s'inscrire dans la tradition juridique

-



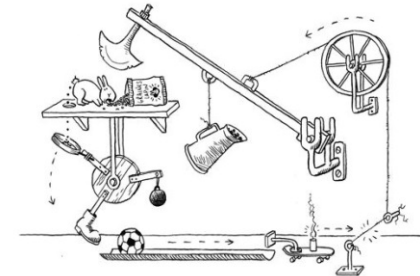
Plan

- Principes généraux



- Qualité de la législation

- Méthodologie générale



- Mise en œuvre



- Aspects régionaux

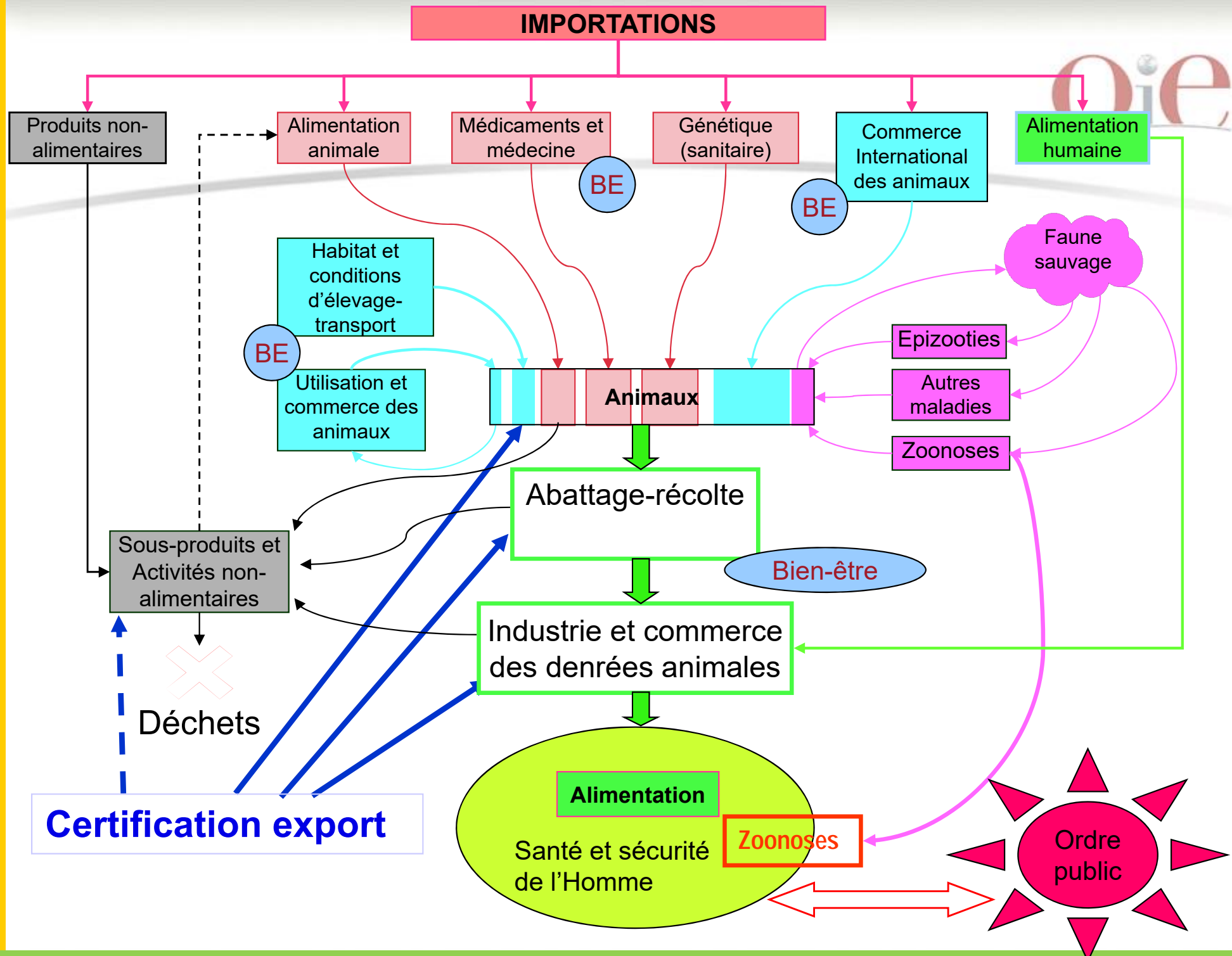


Principes généraux



Fonctions transverses : Laboratoires, formation ...

Opérateurs délégués



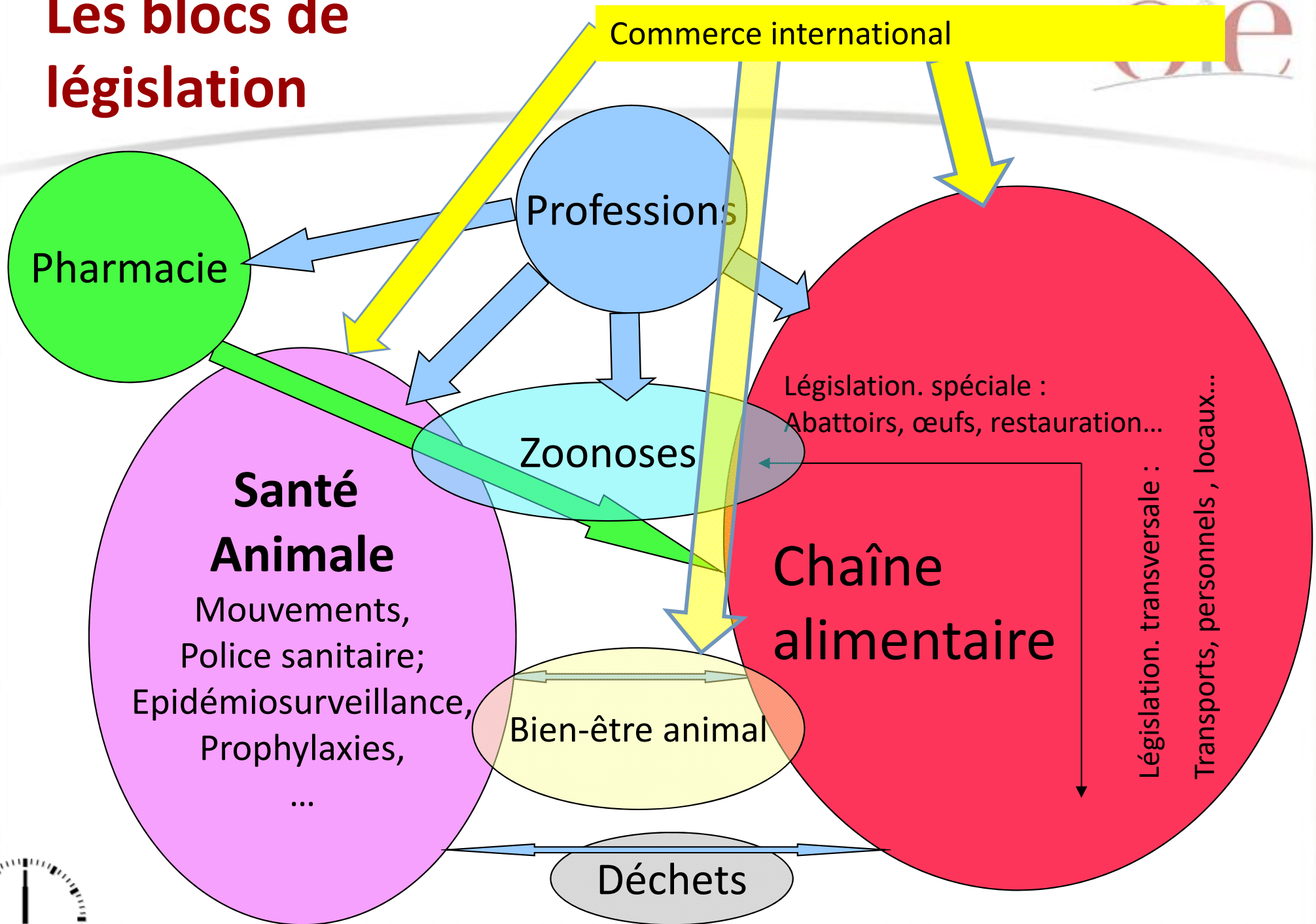
Maîtrise d'ouvrage et administration du domaine : Services vétérinaires officiels

Législation vétérinaire selon l'OIE

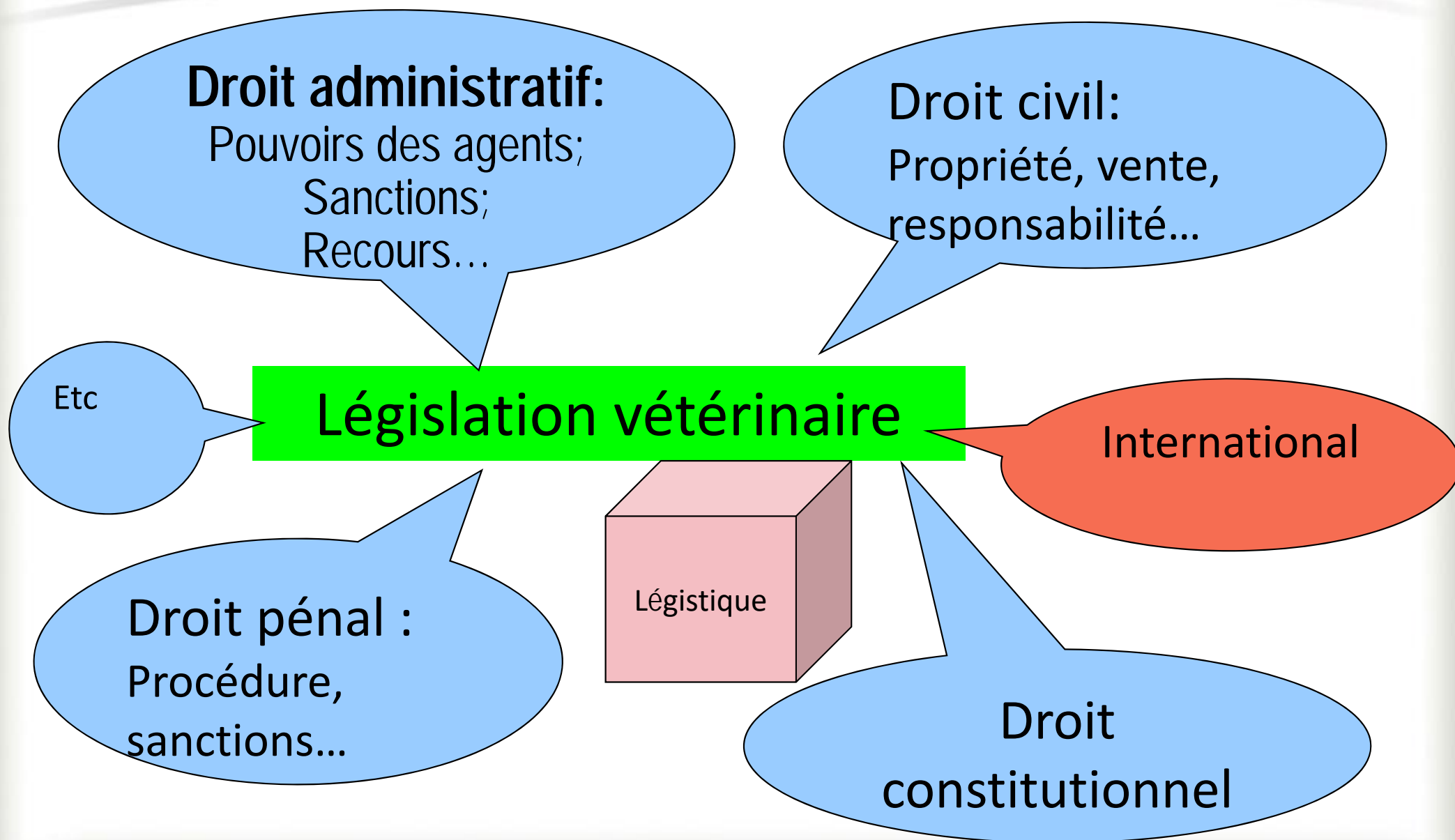
« **L'ensemble** des normes juridiques spécifiques nécessaires à la bonne gouvernance du domaine vétérinaire ».

- Sauf Codification, il ne peut pas y avoir UNE seule loi vétérinaire pour le couvrir : tout autre discours est une arnaque
- Les Services vétérinaires utilisent aussi des éléments non spécifiques :
 - Procédure pénale
 - Droit administratif...

Les blocs de législation



La norme vétérinaire n'est pas un objet isolé et doit être cohérente avec l'ensemble du droit local ...



La norme juridique

- Norme juridique = désigne la règle de droit émanant d'une autorité investie d'un pouvoir et ayant force de loi. (Art 3.4.2)
- C'est « l'expression d'une volonté » (Kelsen)
- Toutes les personnes juridiques, individus, sociétés **et puissance publique**, sont soumises la norme



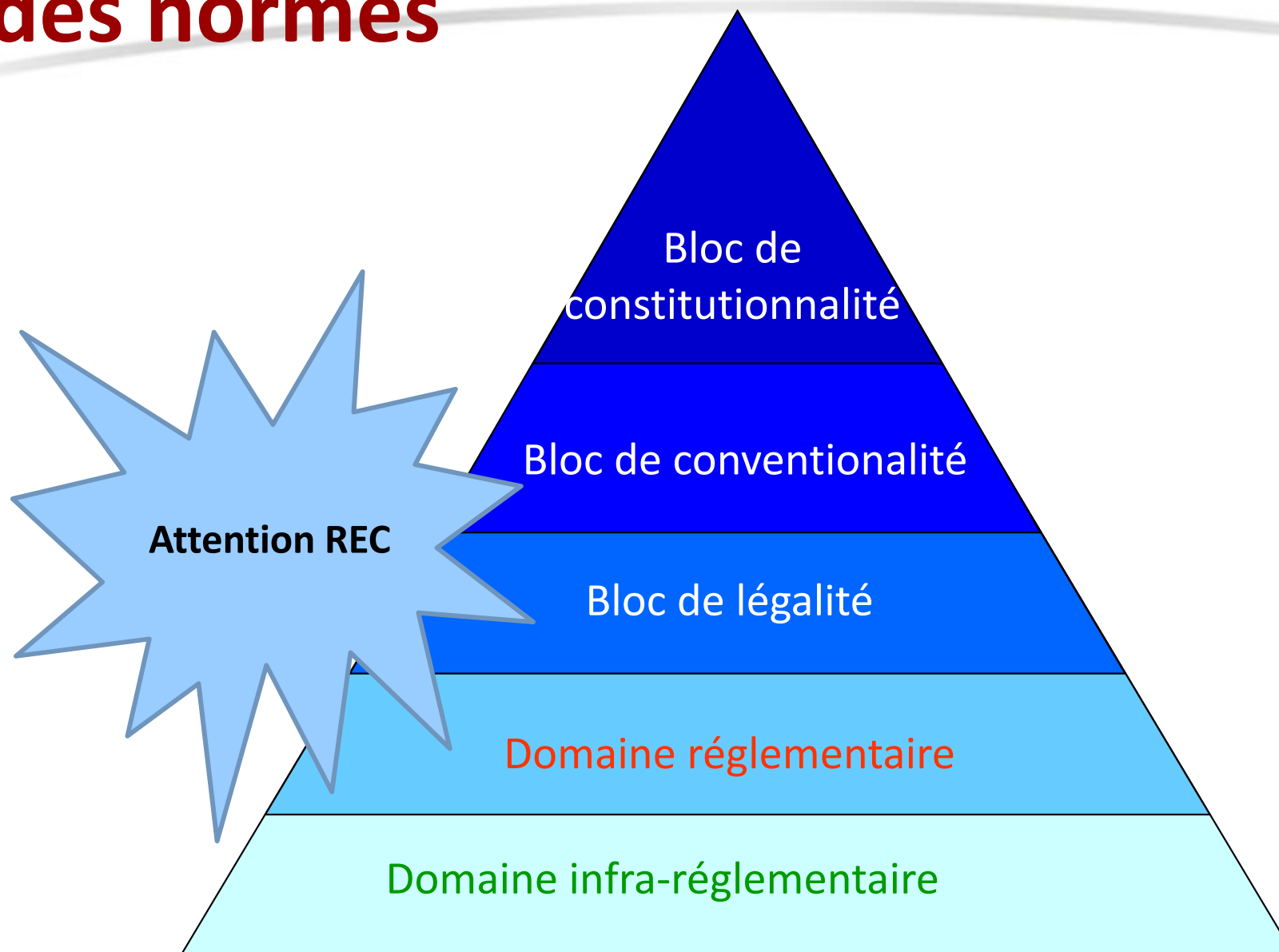
Elle doit respecter l'État de droit



État dans lequel les normes juridiques sont hiérarchisées de telle sorte que sa puissance s'en trouve limitée.

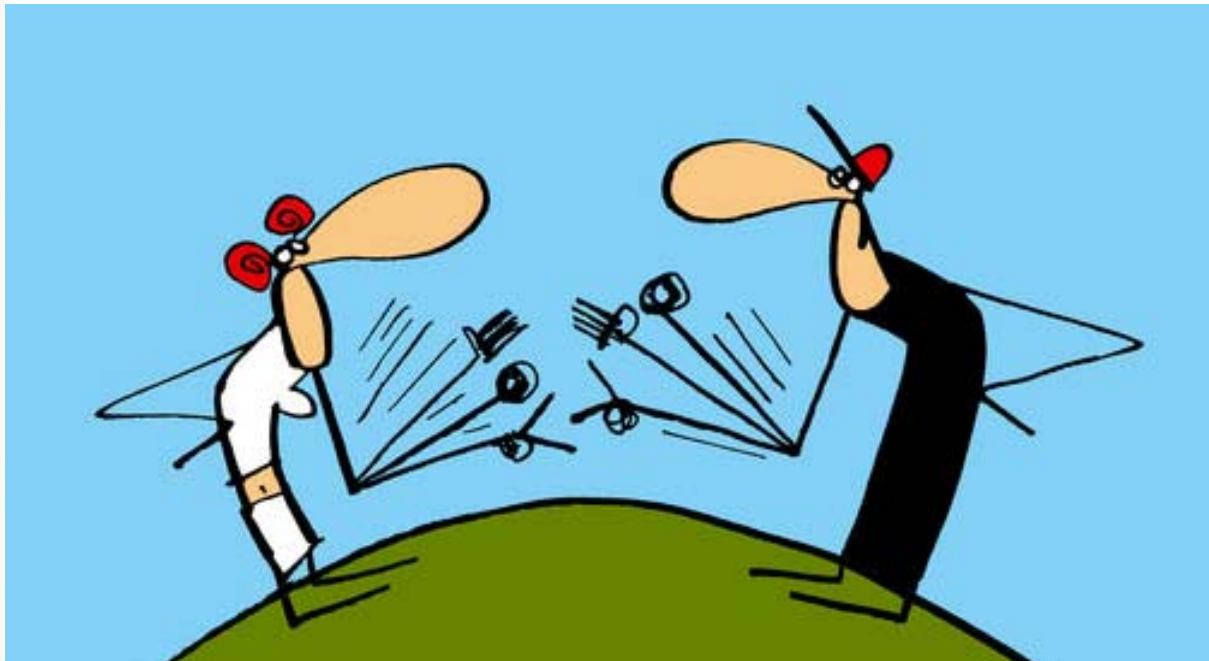
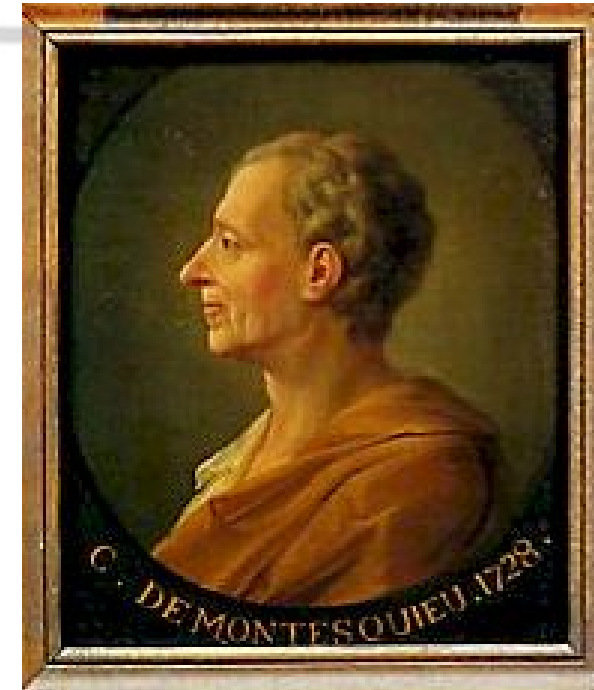
(Hans Kelsen 1881-1973)

C'est à dire la hiérarchie des normes



Correspond à une séparation des pouvoirs

Charles-Louis de Secondat, baron de la Brède et de Montesquieu, auteur de *l'Esprit des Lois* et théoricien de la séparation des trois pouvoirs (législatif, exécutif, judiciaire).



Ciseau- législatif

Caillou-exécutif

Feuille-judiciaire

La norme sert un objectif

3.4.4-5 La législation vétérinaire devrait énoncer clairement le champ d'application et les objectifs ;

« Exposé des motifs »

« Considérants »

- Détermine les acteurs concernés
- Permet l'évaluation
- Donne des éléments d'interprétation pour le juge



La norme fixe des règles

- 3.4.4-1 [La législation vétérinaire devrait] : être élaborée de manière à établir clairement les droits, les responsabilités et les obligations de chacun (autrement dit être « normative »)

Ex : « Livestock production and veterinary activities shall be developed and modernized in accordance with global changes and the national socio-economic plan in each work period.



On n'écrit que ce qui est obligatoire ou nécessaire à l'intelligibilité

Ce qui est écrit est applicable

Il n'y a pas besoin de répéter

Qualité de la législation

- Qualité de la législation



Qualité de la législation

Chapitre 3.4

Qualité de la législation : désigne le caractère d'une législation techniquement pertinente, acceptable par la société, techniquement, financièrement et administrativement soutenable et effectivement applicable.



La norme est techniquement pertinente



Il y a souvent plusieurs solutions

Choix de la solution pertinente

L'applicabilité dépend en partie de la pertinence

Evidemment plus complexe dans un contexte régional



La norme est acceptable



Même pertinent, un texte peut parfois être inacceptable et par conséquent inapplicable pour des raisons:

- politiques (ex: partenaires économiques extérieurs)
- économiques (ex: impact sur les entreprises)
- culturelles (ex: opposition au droit coutumier)

La norme est applicable

- Par le sujet
- Par le contrôleur
- Par le juge

Qui doivent disposer des moyens matériels et humains tant en nombre qu'en compétences pour jouer leur rôle.



La norme est soutenable

Par le sujet

Par l'administration

Par le Juge

Au-delà de la mise en place, il faut des moyens permanents sans lesquels le système se dégrade inéluctablement

Cas des projets !!!



La norme est appliquée

- Même applicable toutes les normes ne sont pas appliquée
- Il faut une « volonté » pour créer la norme
- Il faut sa continuité pour l'appliquer



QUALITE INTERNE

Solution technique

Pertinence

Applicabilité

Conformité aux dispositions
nationales et internationales

Solution juridique

Acceptabilité (économique, politique, culturelle...)

Supportabilité (ensemble des coûts de toute
nature)

Soutenabilité (supportabilité dans la durée)

QUALITE EXTERNE

Ces éléments participent à la qualité externe

Respect du
système juridique

Respect de la
hiérarchie des
normes

Respect de la
légistique formelle

Respect de la
légistique matérielle

QUALITE INTERNE

QUALITE EXTERNE

Ecrire les normes en assurant la qualité interne

Règles fondamentales

- **La rédaction doit veiller au respect de :**
 - La hiérarchie des textes et de la séparation des pouvoirs (police administrative et judiciaire);
 - La fonction normative des textes
 - La tradition juridique notamment lors de l'intervention de consultants extérieurs



La norme assure la sécurité juridique



Art 3.4.3 Sécurité juridique : désigne la situation dans laquelle la législation fait preuve de clarté, de cohérence, de stabilité et de transparence et protège les citoyens contre les effets secondaires négatifs des normes juridiques.

- Liée à la qualité de la législation
- Éviter des changements trop fréquents
- Éviter les conflits entre textes

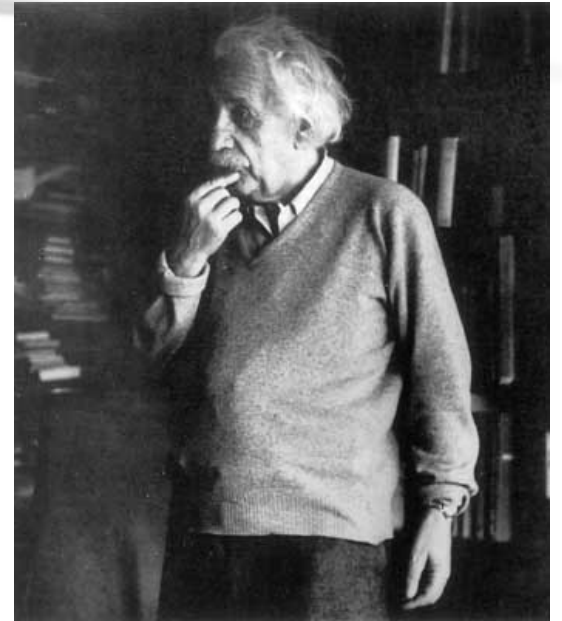
La norme respecte les règles de légistique



- La légistique est l'ensemble des règles et conventions de rédaction et de production.
- La norme doit :
- être dénuée de toute ambiguïté, en utilisant une syntaxe et un vocabulaire faisant preuve de clarté et de constance ;
- être précise et exacte et assurer l'harmonisation terminologique des notions répétitives ;
- ne contenir aucune définition susceptible de créer un conflit ou une ambiguïté ;

La norme est claire et intelligible

« Les États membres qui ont appliqué la TVA aux opérations visées aux points 4 et 5 de l'annexe E sont autorisés à appliquer les conditions prévues à l'article 13 lettre A paragraphe 2 point a) dernier tiret également aux prestations de services et livraisons de biens visés à l'article 13 lettre L paragraphe 1 points m) et n) »



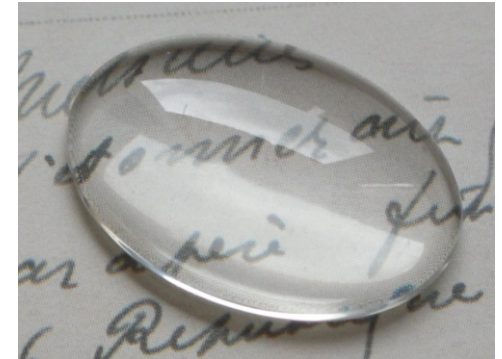
- C'est la compréhension effective du texte produit par les publics concernés:
 - agents publics en charge de l'appliquer
 - professionnels concernés par les dispositions du texte
 - consommateurs (associations)
 - partenaires du domaine concerné par le texte (ex: OVS, partenaires commerciaux extérieurs)

La norme est transparente et accessible pour être connue de tous

3.4.3-3 Transparence

La législation vétérinaire devrait être inventoriée et rendue aisément accessible et intelligible en vue de son utilisation, son actualisation et sa modification, le cas échéant.

Les *Autorités compétentes* devraient assurer la communication de la législation vétérinaire et des documents dérivés aux bénéficiaires.



Respect du système juridique

Respect de la hiérarchie des normes

Intelligibilité

Accessibilité

Respect de la légistique formelle

Respect de la légistique matérielle

QUALITE INTERNE

Solution technique

Pertinence

Applicabilité

Conformité aux dispositions nationales et internationales

Solution juridique

Acceptabilité (économique, politique, culturelle...)

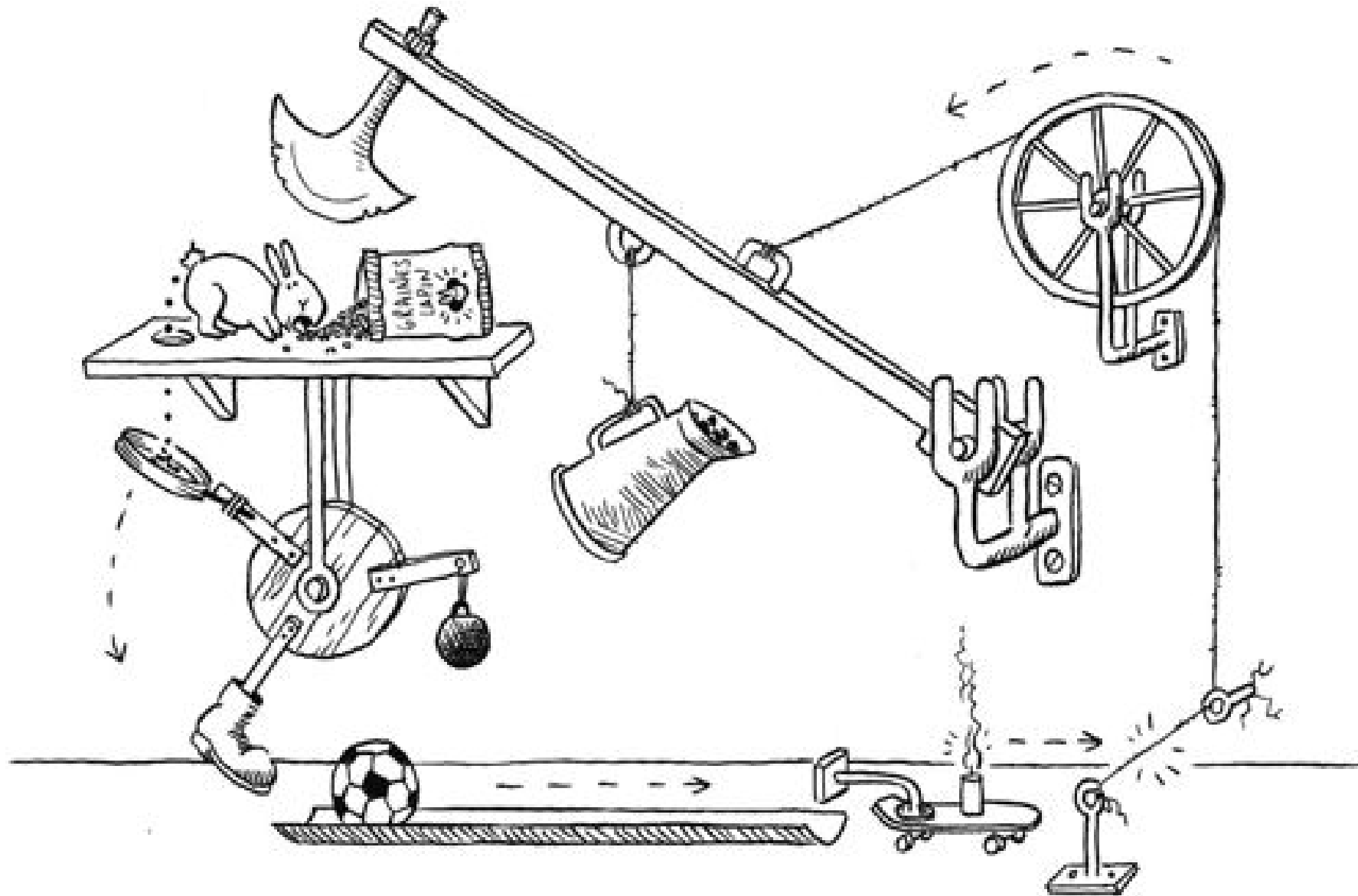
Supportabilité (ensemble des coûts de toute nature)

Soutenabilité (supportabilité dans la durée)

QUALITE EXTERNE

Qualité de la législation

Méthodologie générale



Par définition, la norme juridique est « l'expression d'une volonté »



Le problème est donc moins de marcher (écrire des textes)

...que de savoir quel chemin prendre et pour aller où...

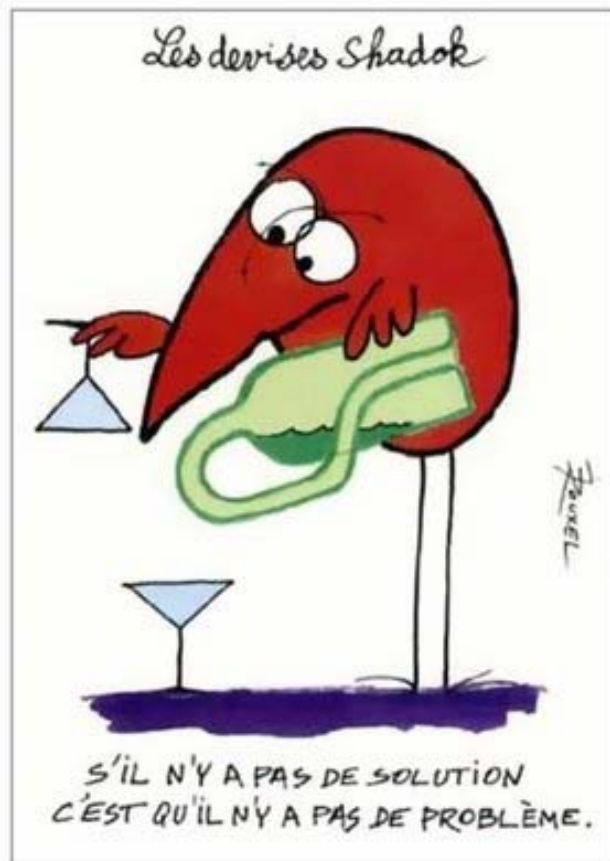


Doter les Services vétérinaires d'un plan stratégique applicable et soutenable

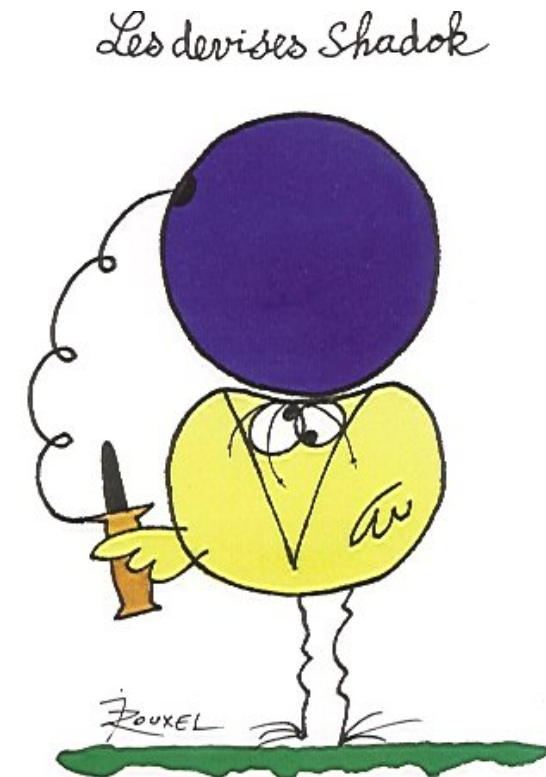
- La législation vétérinaire n'est pas une fin en soi et la norme n'a pour objet que de donner le cadre légal à un dessein pour les Services vétérinaires. Aussi ne peut-il pas y avoir de projet de renforcement de la législation sans avoir au préalable défini le projet technique qu'il doit servir et dont il n'est que l'instrument.



Poser les problèmes et faire le diagnostic



Pourquoi la situation actuelle est elle « insuffisante » ?
= Diagnostic



Quel est le problème à résoudre

EN ESSAYANT CONTINUUELLEMENT
ON FINIT PAR RÉUSSIR. DONC:
PLUS ÇA RATE, PLUS ON A
DE CHANCES QUE ÇA MARCHE.

Déterminer les objectifs

Un objectif, c'est un but (ou une finalité) que l'on s'est fixé(e) et qui se doit d'être réalisé(e) au travers d'un projet ; **IL EST MESURABLE**
ce qui génère des indicateurs



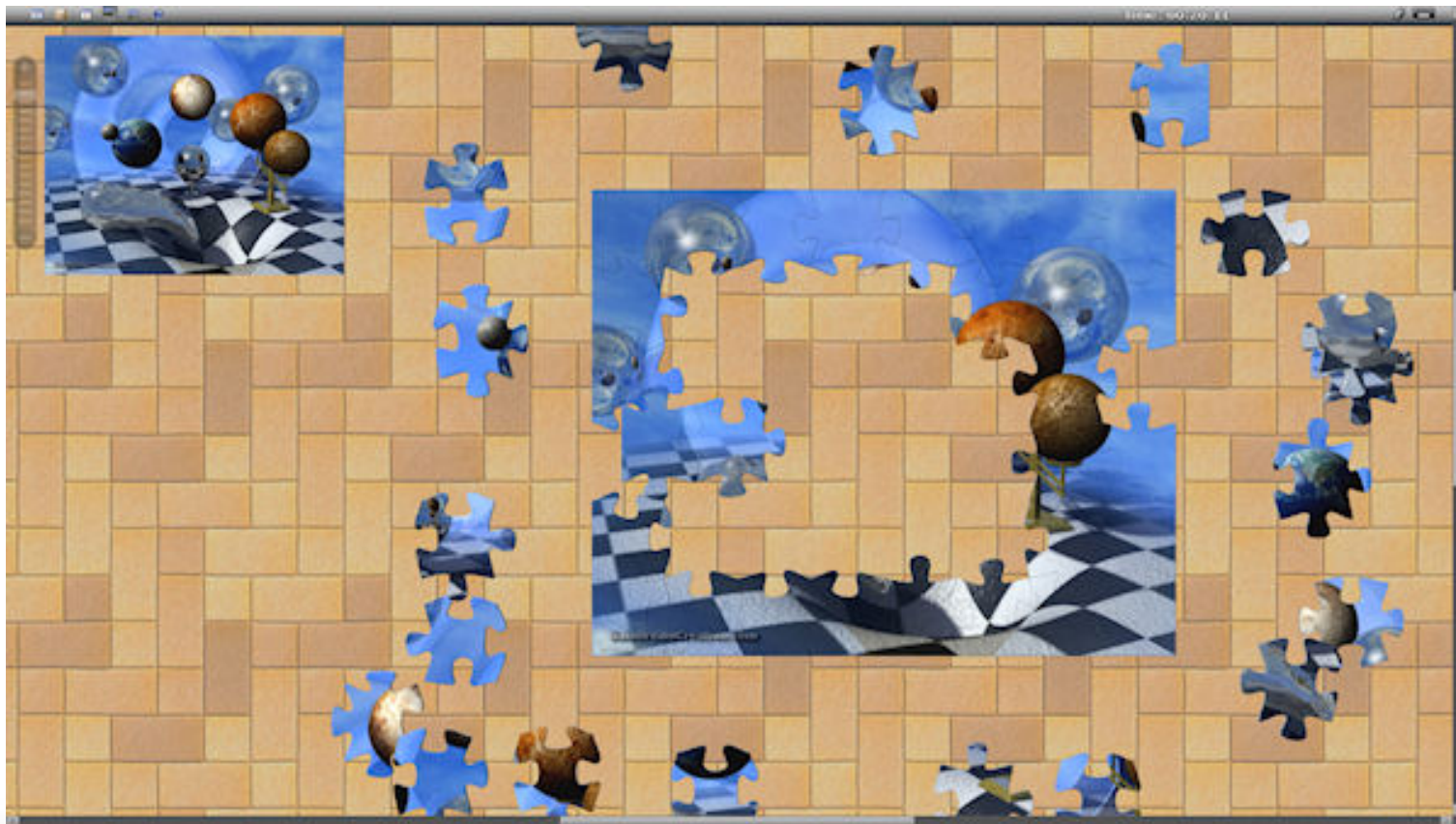
« Exposé des motifs »

« Considérants »

Rédigés avant et pas après

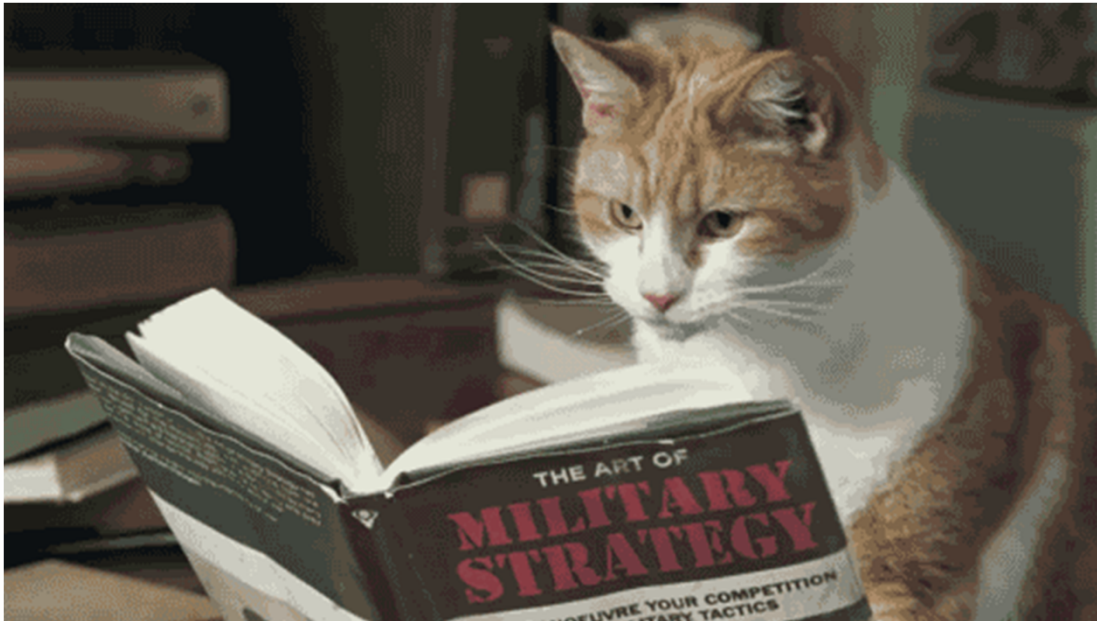
Arrêter une stratégie

- Le dispositif légal est l'image complète
- Chaque pièce est une norme
- On ne peut pas faire un puzzle d'un seul coup



Une vision stratégique permet de concevoir

dans l'ensemble



et dans le temps

Conception d'ensemble



La législation vétérinaire doit être conçue dans son ensemble sur les plans :

- technique
- juridique
- organisationnel

En élaborant des dispositifs complets comprenant :

- Les normes de base,
- Les normes dérivées,
- Le dispositif d'évaluation
- L'organisation administrative nécessaire
- Le dispositif de financement

Conception dans le temps

Chaque dispositif doit être développé selon un calendrier de mise en œuvre (pouvant prendre plusieurs années) **qui le rende acceptable et supportable** pour une application réelle.

Il faut définir les mesures transitoires nécessaires



Associer des compétences techniques et juridiques dès le début du processus



Développement

- Nous avons un diagnostic et des objectifs ,
- Nous avons une stratégie
- Nous avons défini les principales composantes du dispositif
- Nous pouvons maintenant et seulement maintenant rentrer dans l'avant projet

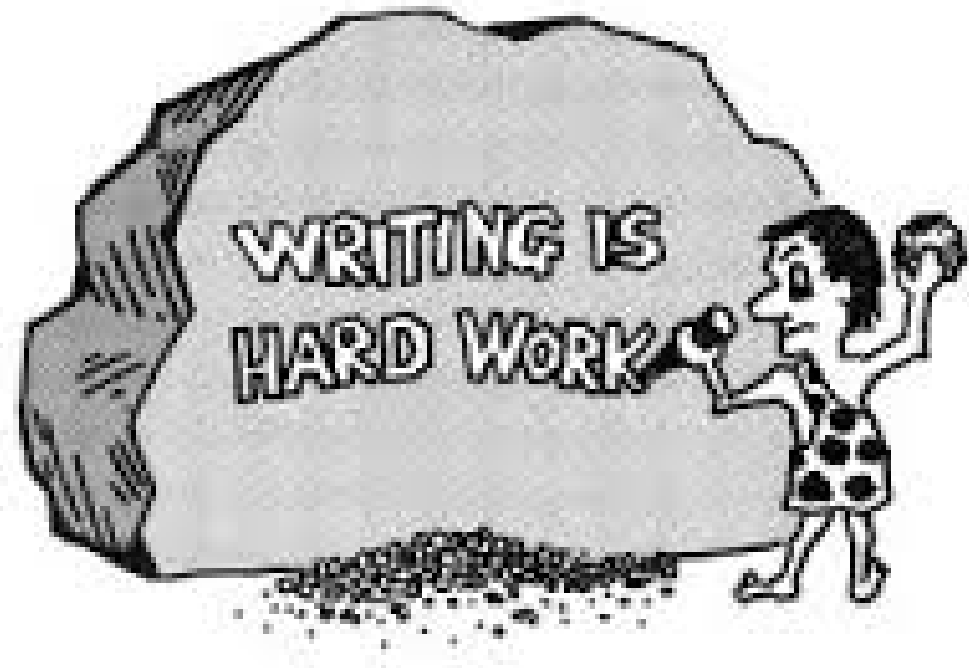
État du droit (inventaire)

- Objectif = sécurité juridique :
 - Ne pas écrire deux fois la même chose
 - Ne pas se contredire (conflits de textes)
 - Ne pas introduire d'ambiguïté
- Faire l'inventaire exhaustif du droit existant en vue de:
 - Le réutiliser
 - Le modifier
 - Le remplacer
 - L'abroger
- Permet d'abandonner la formule dévastatrice
« les dispositions contraires sont abrogées »

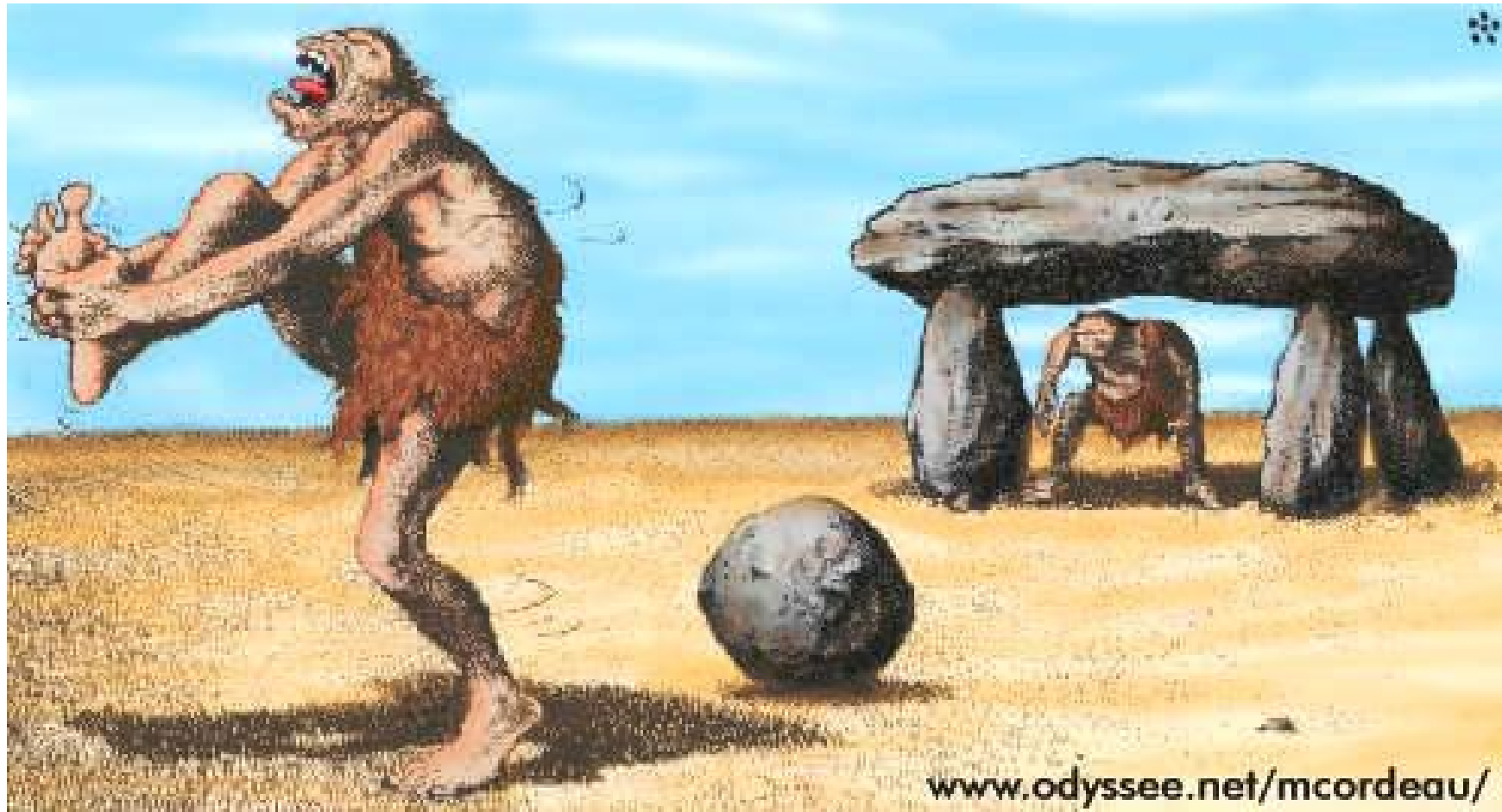


Rédiger

- Respecter scrupuleusement les règles énoncées et particulièrement la séparation de la loi et du règlement.
- Respecter les règles de la légistique



Evaluer les éléments de qualité externe : évaluation des impacts



Étude d'impact



L'étude d'impact est une analyse des retombées potentielles de l'action publique sur:

- sur les usagers concernés (impact social, environnemental, macro et microéconomique)
- l'administration en charge de la mise en œuvre du texte (nature et quantité du travail induits, moyens humains, matériels et financiers, etc.)

Elle doit déboucher sur un bilan coûts-avantages qualitatif et quantitatif

Une étude d'impact est :



- Un outil d'aide à la décision (choix entre plusieurs solutions alternatives)
- Un instrument de communication (information du public concerné)

Une étude d'impact n'est pas :

- un exposé des motifs ou un rapport de présentation ;
- un document se bornant à présenter les avantages attendus ;
- une fiche décrivant succinctement les conséquences présumées d'un texte
- Ne pas confondre auto persuasion et étude d'impact

Contenu

- Identification des partie prenantes
- Contexte et impacts juridique
- 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



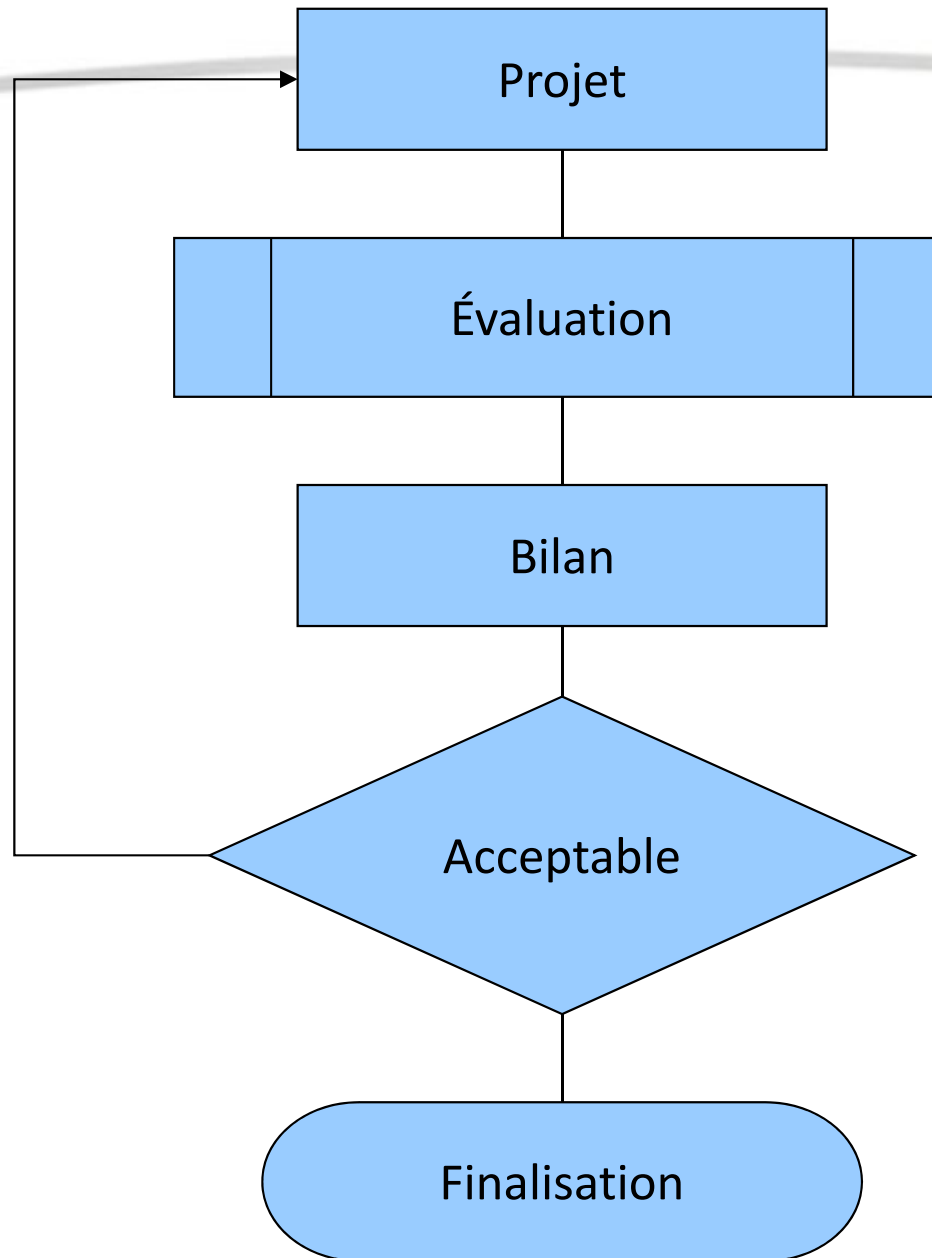
Elle permet de poser le problème du financement

- Coût total pour l'administration et les bénéficiaires
- Répartition des charges
- Source et mode de financement (Budget, redevances...)

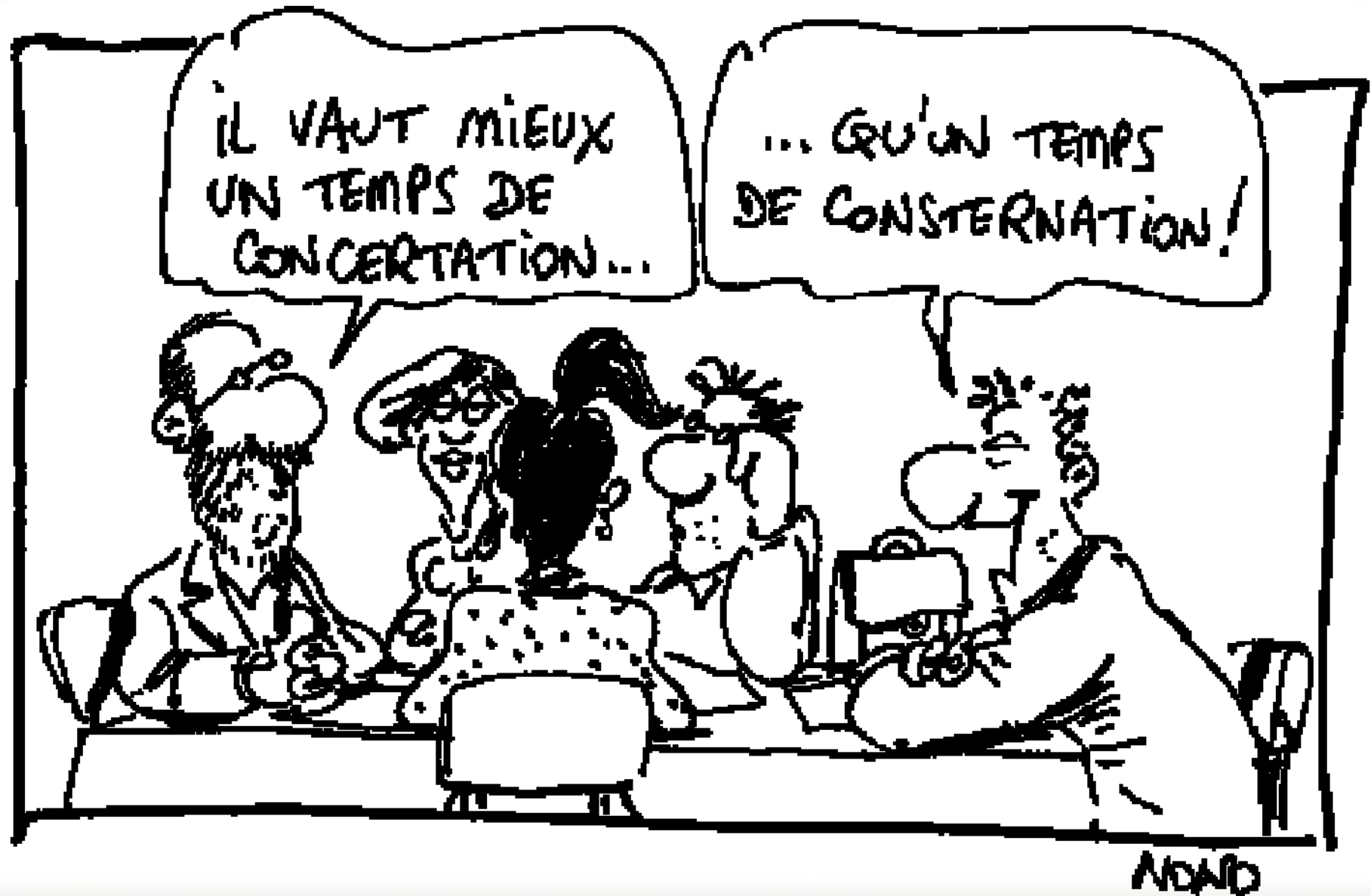


Bilan coûts-avantages

Itération
s



La concertation à tous les stades



Principes généraux

Consultation 3.4.3 –4

- La création et l'évolution des textes législatifs au domaine vétérinaire doivent être un processus consultatif auquel participeront les Autorités compétentes et les experts juridiques afin de garantir que la législation ainsi obtenue repose sur un socle scientifiquement, techniquement et juridiquement solide.
- Afin de faciliter la mise en œuvre de la législation vétérinaire, les Autorités compétentes doivent établir des relations avec les bénéficiaires, notamment en organisant la participation de ces derniers à l'élaboration de textes législatifs majeurs et à leur suivi.



Pourquoi consulter



- Une perspective plus large aide à la remise en cause de la pensée unique et stimule la créativité pour résoudre les problèmes
- Une satisfaction accrue des parties prenantes avec le projet finalement retenu due à leur implication dans sa construction
- Les chances d'une mise en application réussie s'accroissent avec un nombre élevé de parties prenantes qui ont pris part au projet et participé à son élaboration

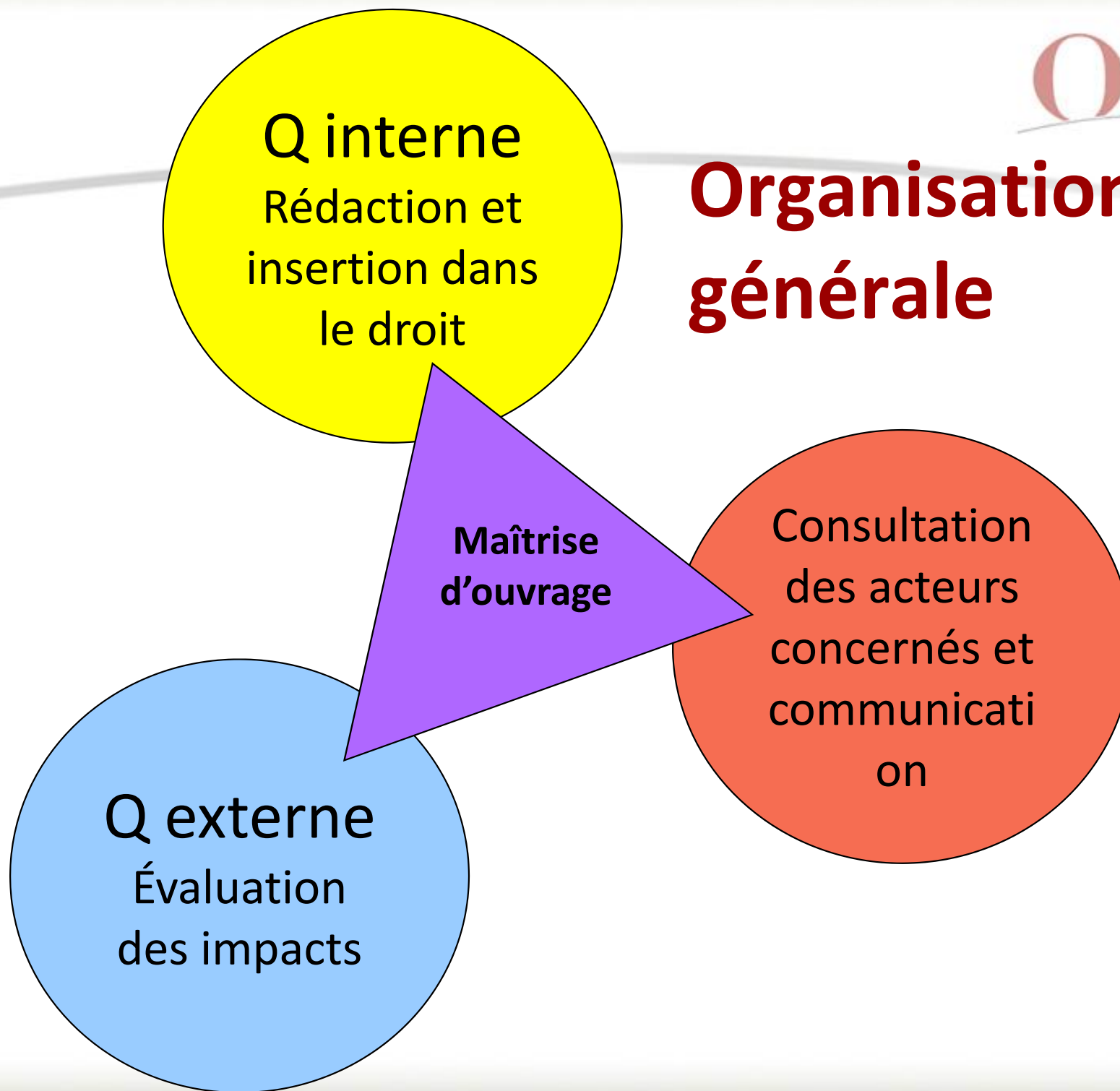
Qui consulter

- Poser les bonnes questions aux bons interlocuteurs.
- Pour tout projet, identifier rapidement les principales parties prenantes
- Leurs besoins doivent être identifiés, compris et intégrés dans le projet dès son origine
- Les parties prenantes internes: dans le domaine vétérinaire
- Les parties prenantes externes :hors du domaine vétérinaire : Associations, éleveurs, ONG, industriels...

Comment consulter

- Pas de recette miracle : le processus sera toujours adapté au contexte
- Les enquêtes sont d'un bon rapport coût efficacité pour avoir l'opinion d'un grand nombre d'opérateurs
- Les entretiens constituent un excellent moyen de tisser des réseaux personnels lors du recueil des informations
- Les Forums sont des outils prépondérants pour partager des idées, construire un consensus, développer des engagements sur le projet final

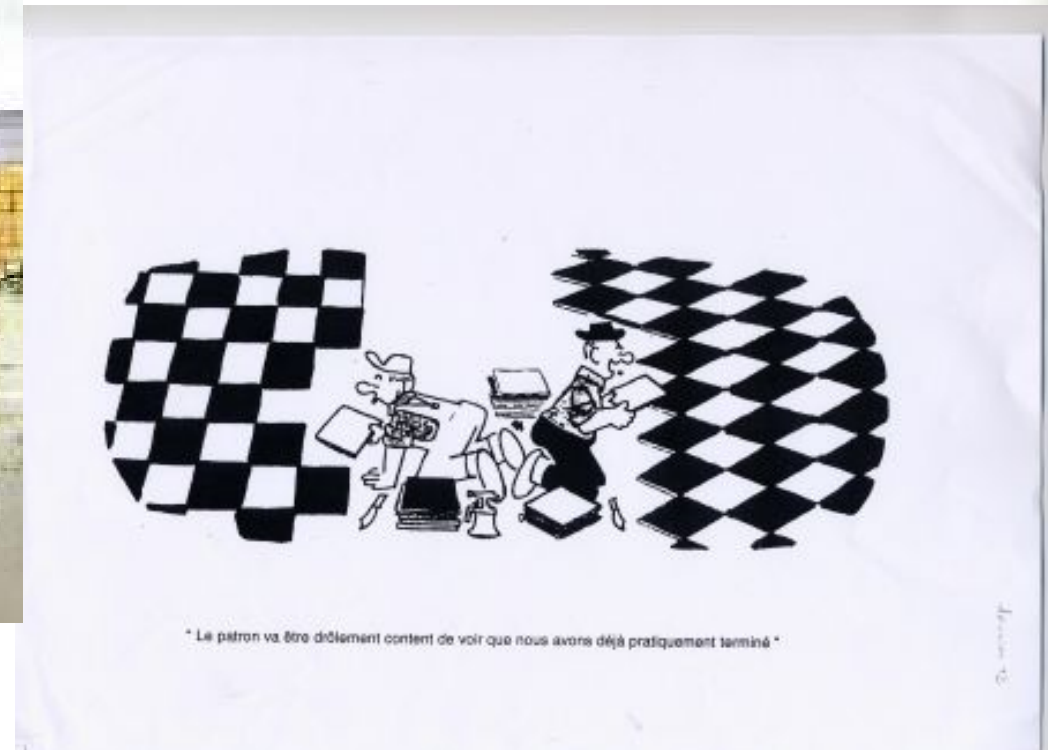
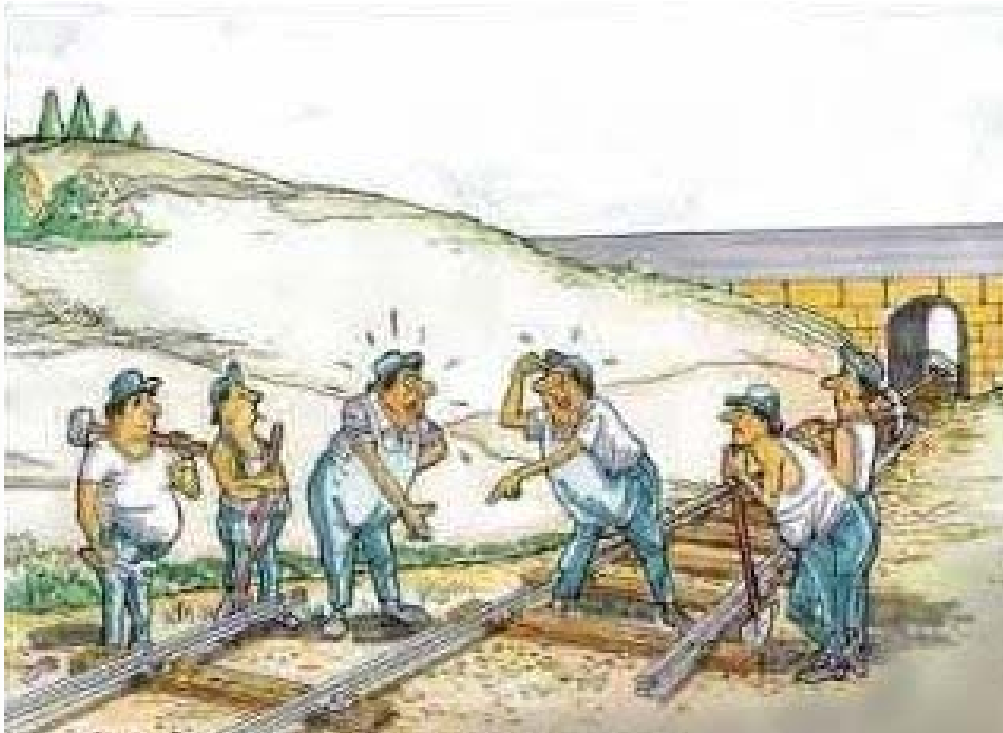
Organisation générale



Instruments



Il faut une maîtrise d'ouvrage clairement identifiée et investie



Il ne suffit pas de bien faire chacun chez soi

Support informationnel

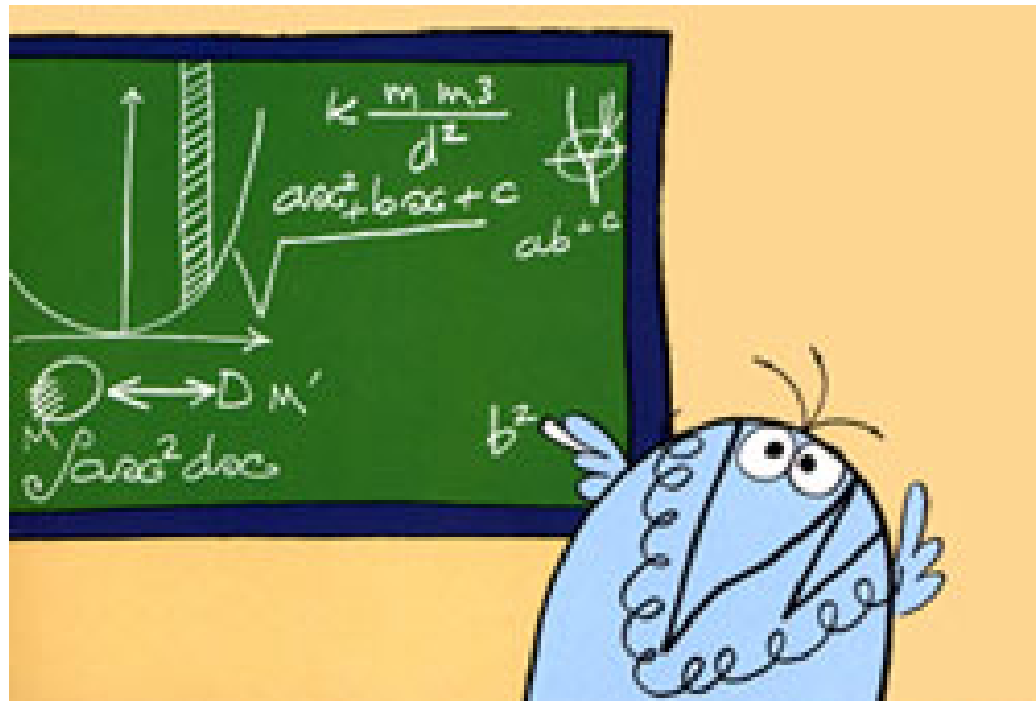
- Nécessité de produire et de partager :
 - Des statistiques fiables
 - Des notifications rapides

Disposer d'informations chiffrées pour l'évaluation des impacts puis pour le suivi des résultats



Support scientifique

- Besoin d'un support scientifique
 - Laboratoires de référence
 - Expertise



Capacité d'évaluation des risques *Oie*

- On ne peut pas tout faire et on ne peut pas tout payer :
 - Il faut choisir les priorités en fonction de l'évaluation des risques

Les devises Shadok



IL VAUT MIEUX POMPER MÊME S'IL NE SE PASSE RIEN QUE RISQUER QU'IL SE PASSE QUELQUE CHOSE DE PIRE EN NE POMPANT PAS.

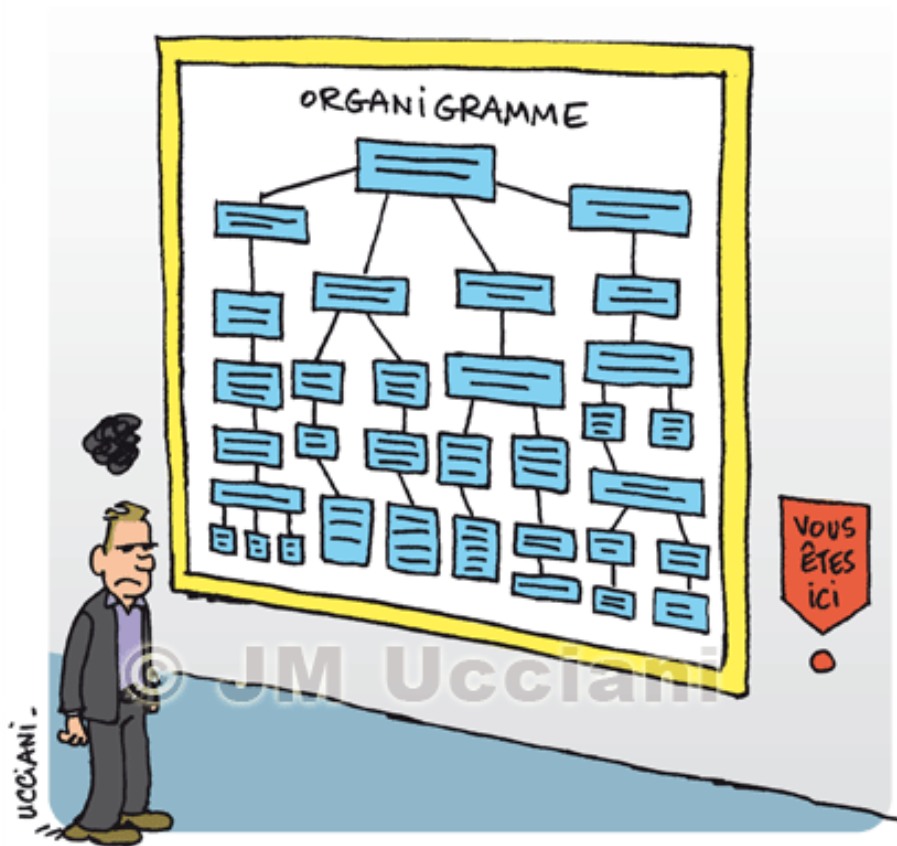


Support consultatif

- Besoin d'une organisation de la consultation des parties prenantes
 - *Procédures formelles et systématiques*
 - Représentativité des participants

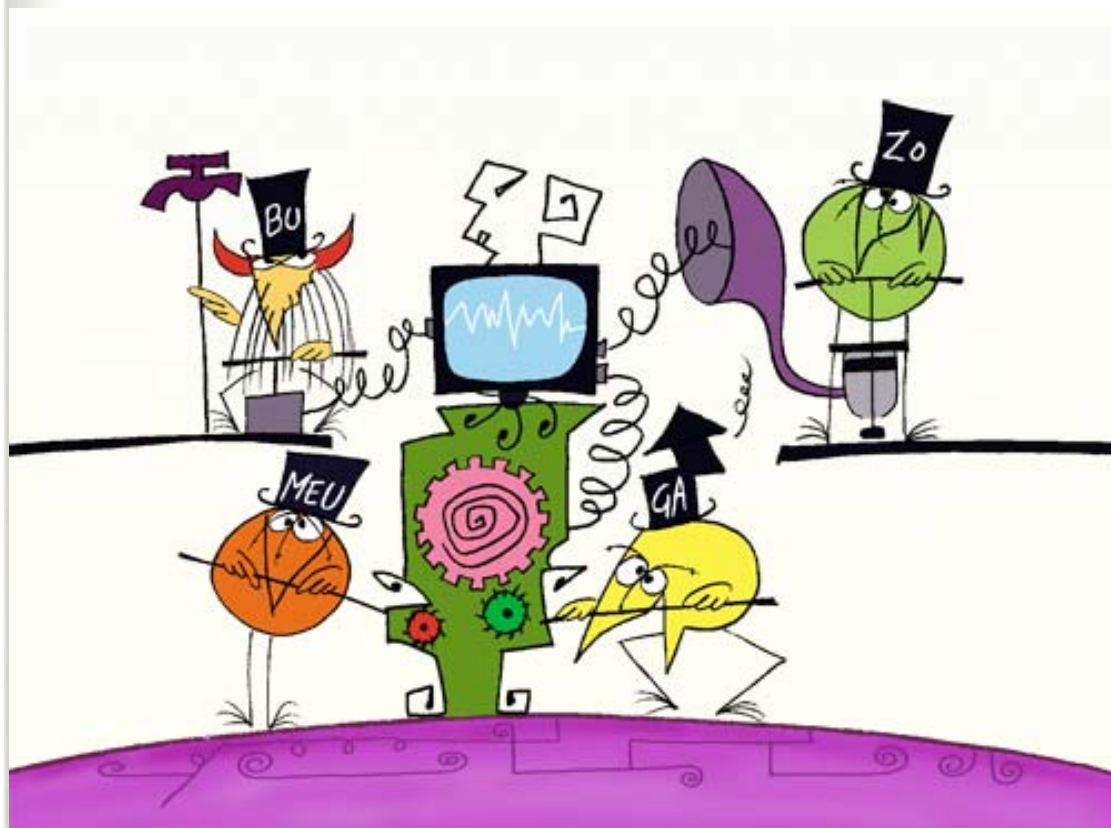


Organisation interne



- Responsable du projet
- Groupes de travail
- Communication interne
- Consultations
- Arbitrages

Procédures opérationnelles



- Le travail normatif doit être :
- Organisé,
- Systématisé,
- Sécurisé (qualité)

- Nécessité de procédures minimum

La fonction est permanente



- La création et l'entretien des normes est un travail PERMANENT ET PERPETUEL.
- **C'est un sujet purement régalien qui ne doit pas être confié à des tiers. Cesser de traiter la législation par projet.**
- Les SV doivent disposer de la fonction en interne (liaison avec tous les services juridique de l'Etat)
- Les projets peuvent aider à l'acquisition des méthodes et à la formation

Mise en œuvre sur le terrain : application



Mise en œuvre

- Volonté politique
 - Capacité et organisation administrative
- CHAINE DE COMMANDEMENT**
- Procédures, instructions aux services et supervision
 - Moyens des services de terrain
 - Formation des personnels de contrôle

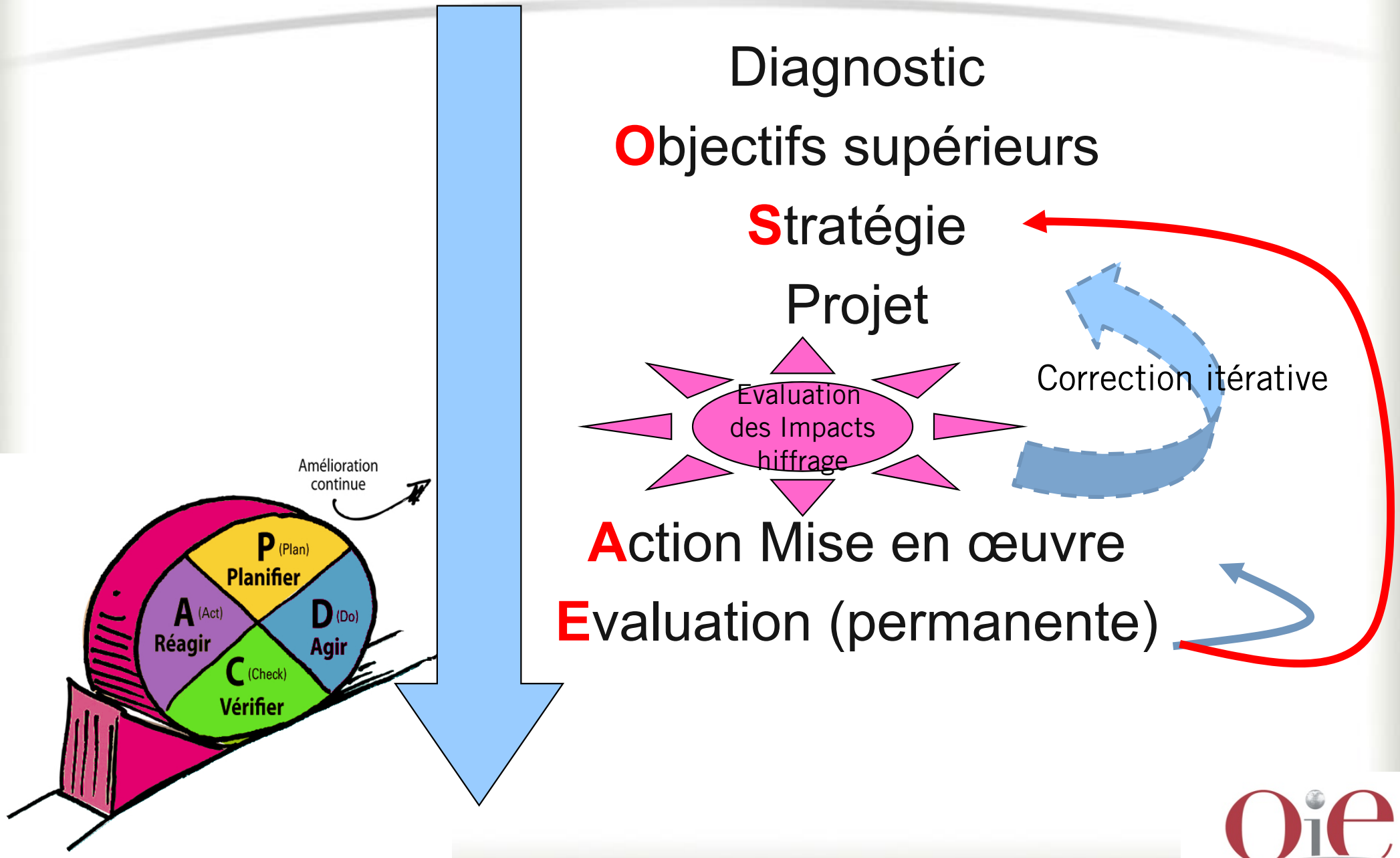


Évaluation

- Les indicateurs créés en même temps que la définition des objectifs permettent le suivi et l'évaluation du dispositif
- Recueillir les données nécessaires pour alimenter les indicateurs (atteinte des objectifs)
- Adopter les mesures correctives



O.S.A.E

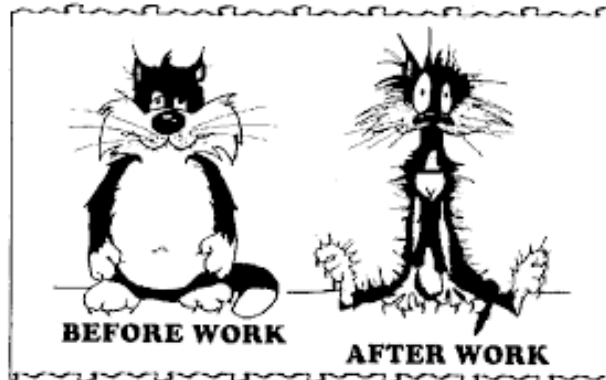


Conséquences

- Ne pas s'imaginer que ce soit simple

Beaucoup de temps

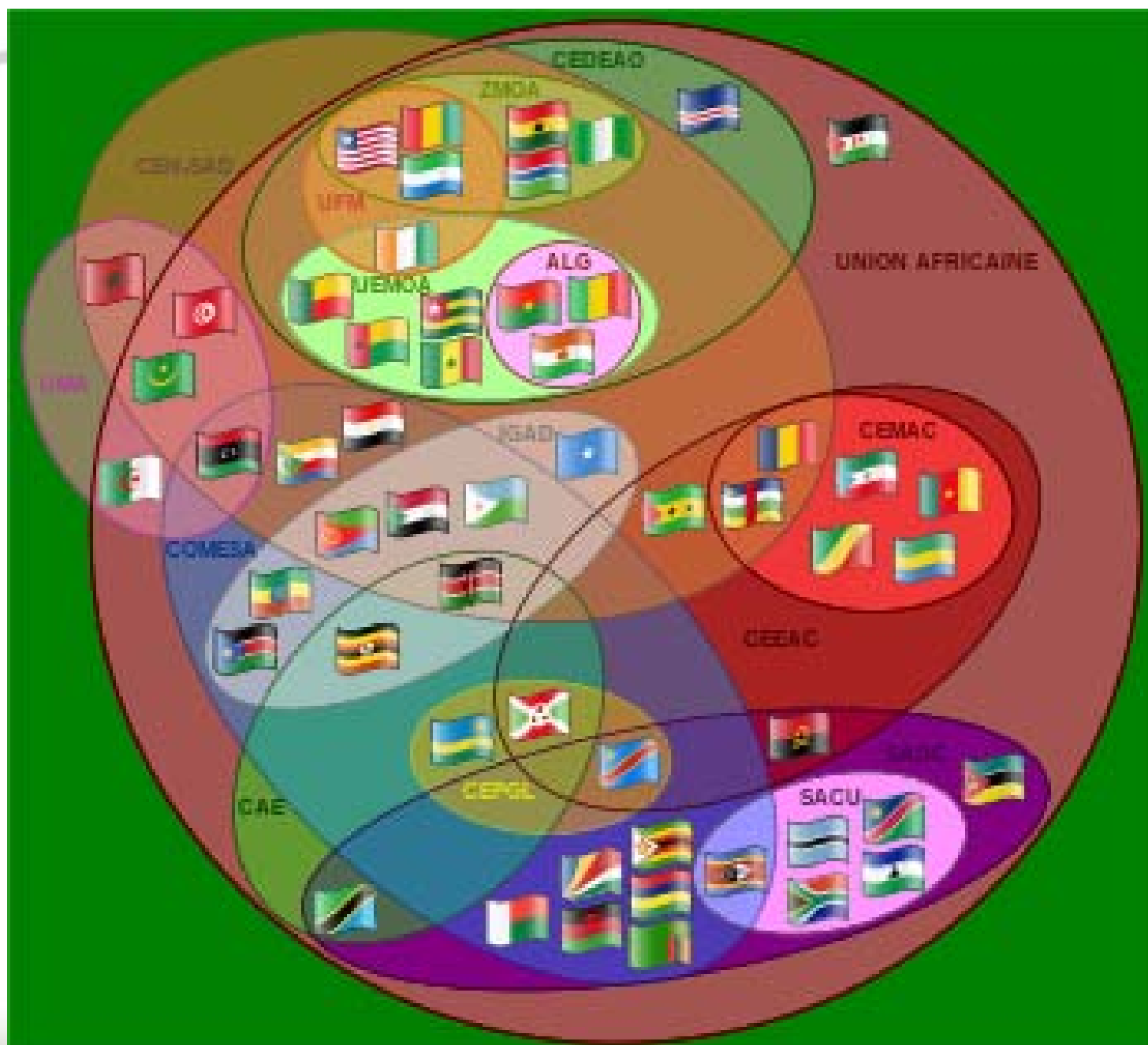
Beaucoup de travail



Quelquefois beaucoup d'argent



Un mots sur les aspects régionaux



Comparaison

- Les critères de qualité sont les mêmes et les méthodes pour les atteindre aussi
- Les principes fondamentaux sont un peu différents
- Les règles de légistiques sont spécifiques

Une Région n'est pas un Etat

- N'a qu'une souveraineté très limitée
- N'a pas la même pyramide des normes
- Ne devrait pas empiéter sur la subsidiarité

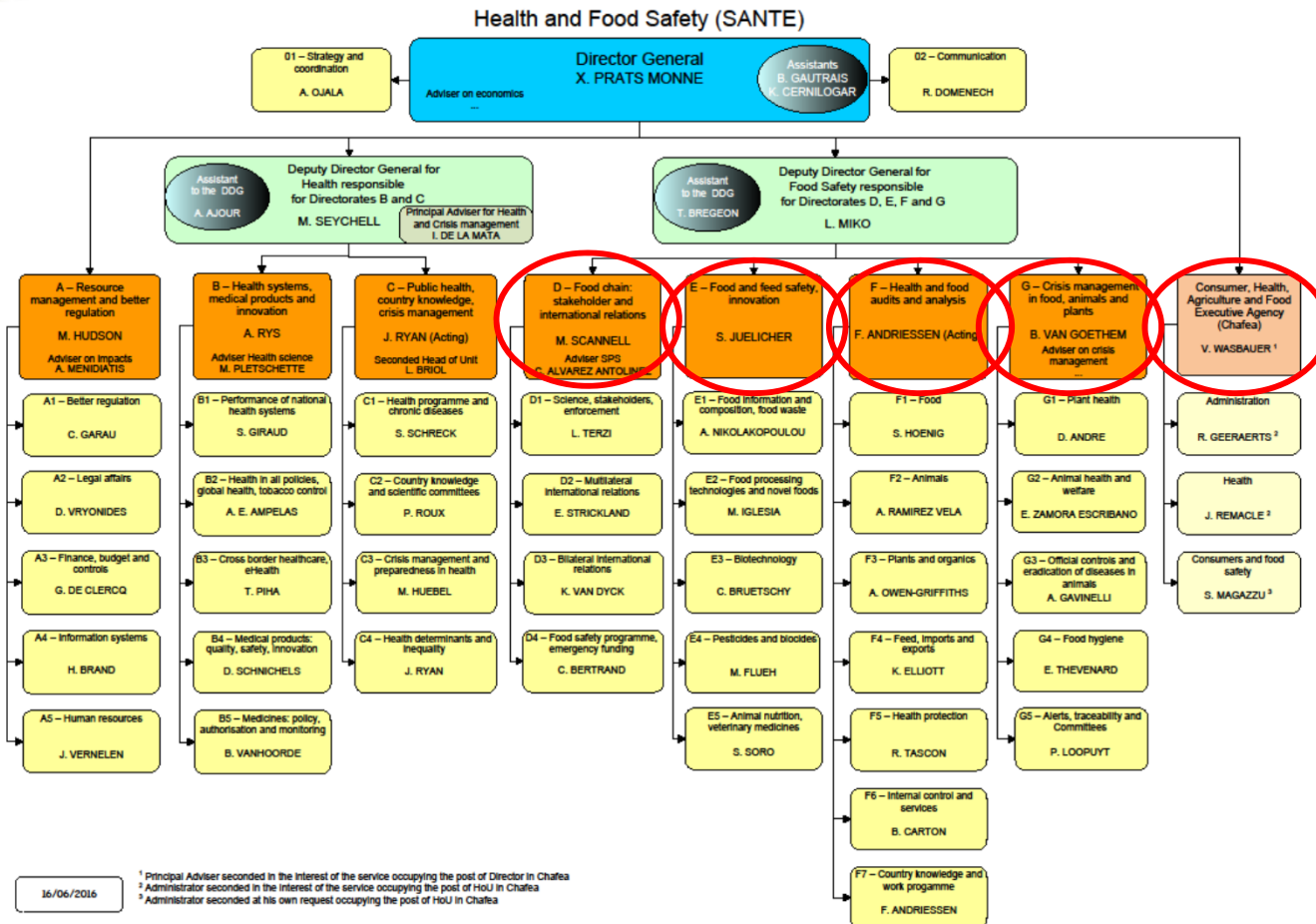
- La réglementation communautaire n'est pas la somme des réglementations nationales et ne s'écrit pas comme une réglementation nationale

Fâcheuse tendance à travailler « top-down »



- Règlements adoptés sans véritable **consentement éclairé** des Etats membres ni support stratégique clair.
- Pas d'attention suffisante aux conditions de l'applicabilité
- **Du surtout :**
 - À la faiblesse des institutions
 - au Faible investissement des EM

DG SANCO



- = 960 personnes
- Budget 2014/2020 = 1891,9 M€
- Mesures SA = 1224 M€
- Amélioration des contrôles = 376M€
- Mesures d'urgence = 377 M€

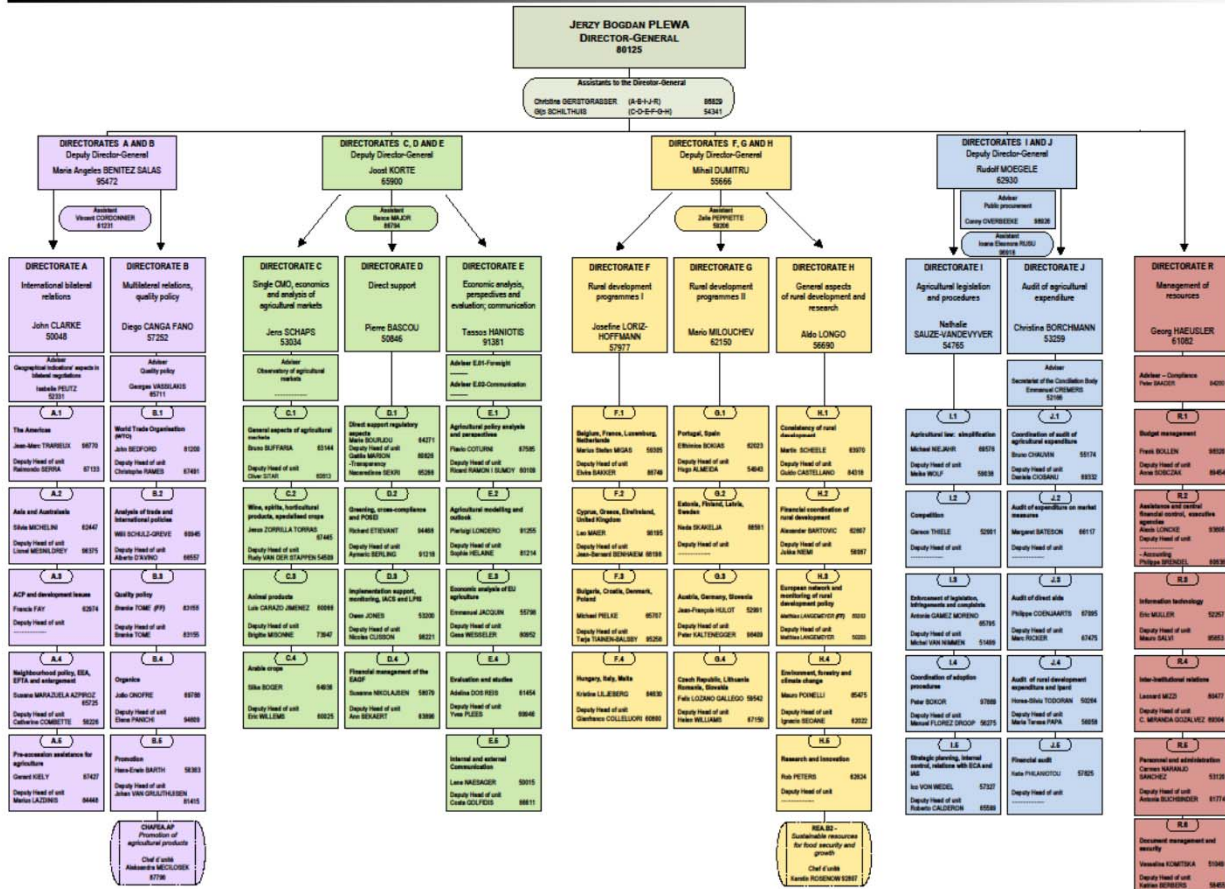
16/06/2016

¹ Principal Adviser seconded in the interest of the service occupying the post of Director in Chafea
² Administrator seconded in the interest of the service occupying the post of HOU in Chafea
³ Administrator seconded at his own request occupying the post of HOU in Chafea

- Environ 1000 agents

01/05/2016

DIRECTORATE-GENERAL FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT



...plus



Agence du médicament :
440 personnes 210 M€

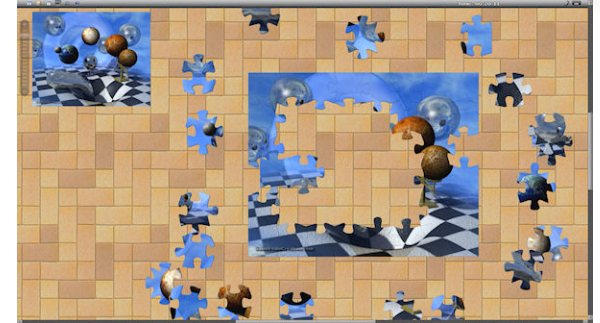
- EFSA
- 460 personnes 73 M€



- Budget européen 2014/2020 = 908 milliards €

Nécessité d'une stratégie régionale

- Encore plus important que pour les Etats.
- La libre circulation ne se fait pas en fixant des règles de circulation mais en harmonisant les règles en vigueur dans chaque EM
- Il faut une volonté communautaire d'aide mutuelle pour « aligner » les niveaux.



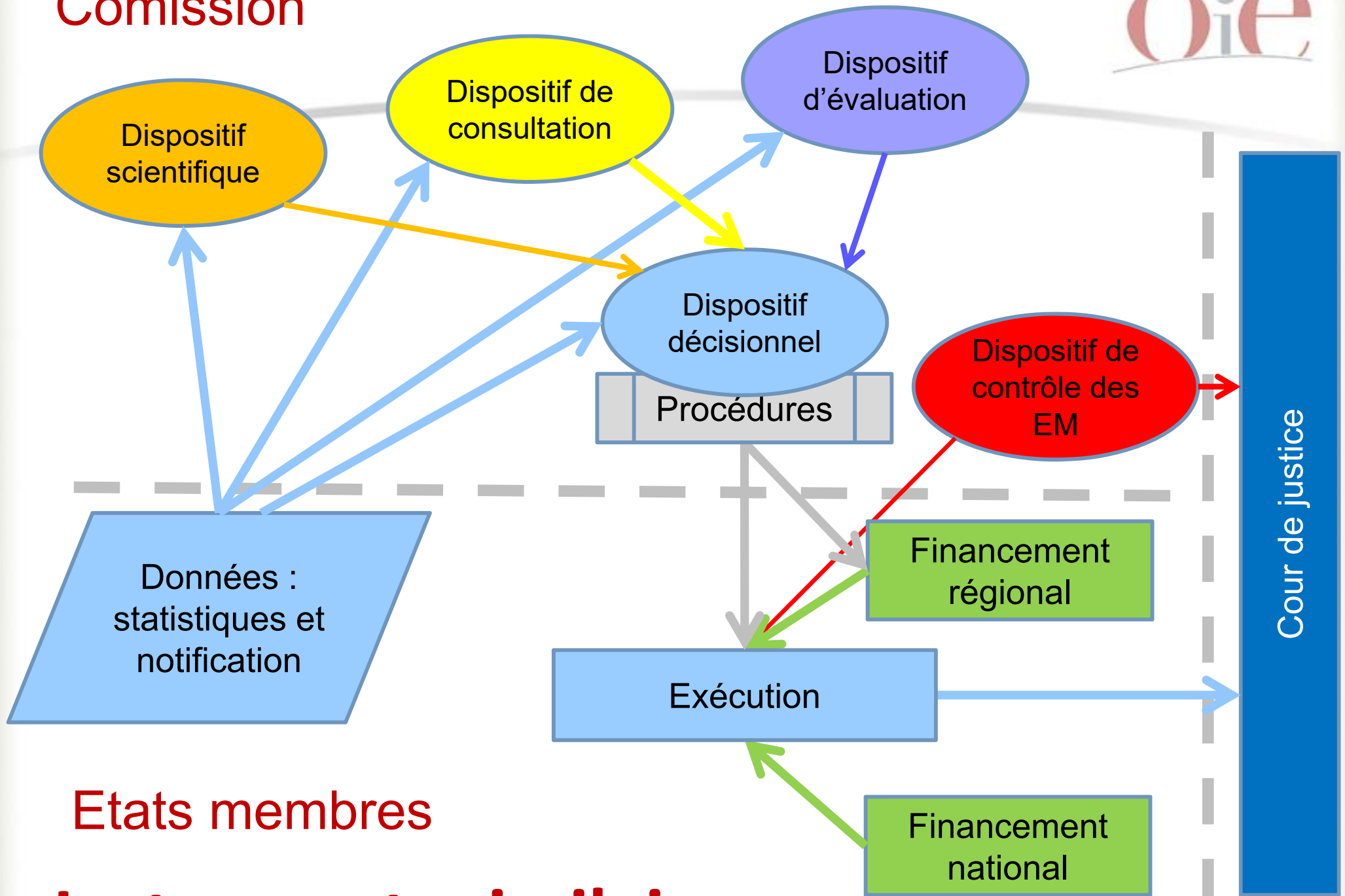
Éléments de stratégie

- La liberté des échanges ne concerne que les produits harmonisés :
 - Nécessité de les reconnaître
 - Nécessité de règles communes et d'une certification
- Respect de la subsidiarité :
 - Chaque EM est responsable de l'application des règles sur son territoire
- Confiance mutuelle
 - Les EM doivent fournir les données nécessaires
 - Il n'y a pas à re contrôler la certification d'un EM
- Clause de sauvegarde

Nécessité d'un pilotage : comité vétérinaire

- Disposant des moyens et de l'autorité nécessaire
- Actif et participatif.

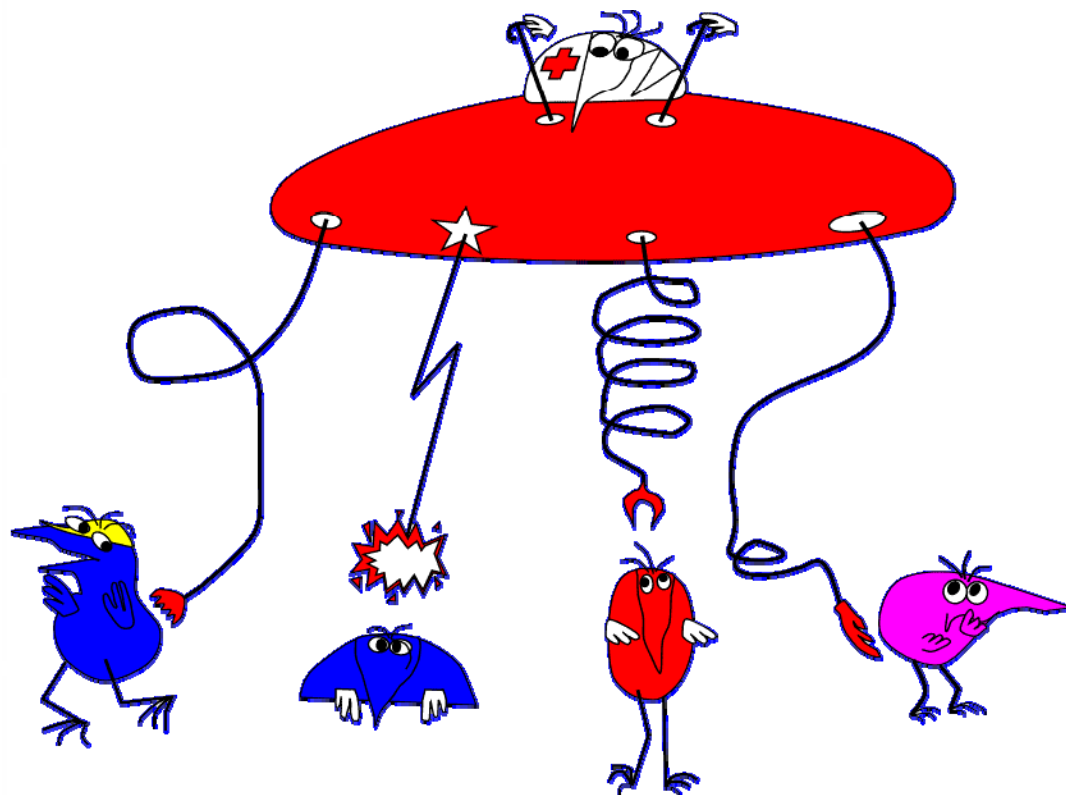
Comission



Etats membres

Instrumentes similaires

Exécution



Chaque Etat membre
est responsable de
l'exécution sur son
territoire
Tout retard bloque la
communauté

Contrôles - sanction

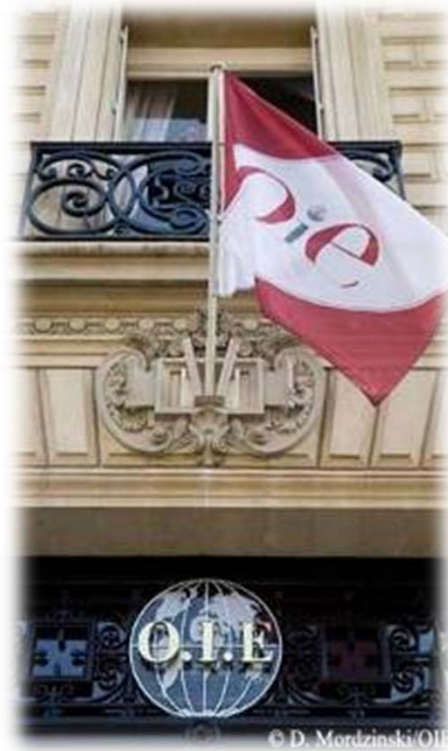
- Aucune chance d'une application homogène sans
- un dispositif de contrôle
- Un dispositif d'arbitrage



Conclusion

- Au niveau régional :
 - Publier une stratégie
 - Investir dans les dispositifs institutionnels
 - Développer les cadres sanitaires
 - Financer à hauteur des ambitions
 - Aider les EM
- Au niveau national
 - Renforcer la capacité réglementaire
 - Participer à la construction régionale
 - Assumer la subsidiarité

Merci pour votre attention !



ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ANIMALE
Protéger les animaux, préserver notre avenir