

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 28 avril 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur la proposition de loi de MM. Jacques DESCOURS
DESACRES, Paul GUILLARD, Pierre LABONDE, André
PICARD et Michel SORDEL, relative à l'adoption de mesures
obligatoires de prophylaxie collective des maladies des
animaux,

Par M. Michel SORDEL,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajeux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Léandre Létouquat, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Guy Millot, Henri Olivier, Louis Orvoen, Robert Parenty, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Voir le numéro :

Sénat : 219 (1976-1977).

SOMMAIRE

	Pages.
I. — Les principes essentiels de la législation sanitaire française.....	4
II. — Le contenu de la proposition de loi.....	7
Examen de l'article unique.....	11
Texte de la proposition de loi.....	12

Mesdames, Messieurs,

Alors que la production totale de la branche Agriculture a atteint la valeur de 130,6 milliards de francs, en 1975, la production animale a représenté plus de 51,5 % de ce total, soit 67,4 milliards de francs. Pour le seul élevage bovin, plus de 913 000 exploitations sont concernées et, tandis que plus de 543 000 exploitations ont au moins un porc, environ 151 700 élèvent des ovins et plus de 150 000 consacrent une partie importante de leur activité à l'aviculture.

Les maladies des animaux ont représenté au cours de l'année 1974 un volume de pertes voisin de 7 à 9 milliards de francs, soit *plus de 10 % de la valeur de la production animale*. Les seules dépenses de prophylaxie des maladies des animaux effectuées en 1975 ont atteint 343,9 millions de francs, dont 235,3 millions de francs à la charge de l'Etat, 48,5 millions de francs à la charge des collectivités locales et 60 millions de francs à la charge d'autres collectivités telles que les groupements de défense sanitaire, les chambres d'agriculture, etc.

Ces quelques données chiffrées montrent assez l'intérêt pour la France de disposer d'une législation sanitaire satisfaisante et la nécessité de lutter le plus efficacement possible contre les maladies des animaux dont l'importance économique est réelle. La présente proposition de loi a précisément cet objet.

Votre rapporteur se doit de rappeler que les *dispositions* qu'elle contient ont *déjà été votées par le Sénat*, sous la forme d'un amendement à la troisième loi de finances rectificative pour 1976, mais qu'elles ont été annulées par une décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 1976 pour des raisons de forme qui ne concernent en rien le fond du problème.

*
* *

Après avoir rappelé les principes essentiels qui régissent la politique sanitaire française, votre rapporteur analysera le contenu de la proposition de loi afin d'en apprécier la portée.

I. — Les principes essentiels de la législation sanitaire française.

L'essentiel des règles sanitaires relatives à la protection des animaux contre les maladies contagieuses ou non fait l'objet des titres III (articles 214 à 252) et IX (articles 325 à 341) du Livre II du Code rural ainsi que de divers textes non codifiés. L'ensemble de ces dispositions et principalement celles figurant dans le Code rural constitue un tout assez disparate qui mériterait une mise à jour et une remise en ordre complète. Elles contiennent à la fois des mesures générales de contrôle préventif et des mesures spéciales de lutte contre la contagion.

1. — Outre l'exercice de divers contrôles (des animaux vivants, des locaux où ils séjournent et des produits utilisés contre les maladies qui les affectent), **l'aspect préventif de la législation sanitaire se manifeste principalement par la mise en œuvre de diverses mesures de prophylaxie collective.**

Par prophylaxie on entend l'ensemble des moyens vétérinaires destinés à empêcher l'apparition ou la propagation des maladies des animaux. Certaines de ces maladies constituent un tel fléau pour le cheptel que des mesures collectives pouvant être d'ordre public ont dû être entreprises.

Les prophylaxies collectives sont menées par les services vétérinaires du Ministère de l'Agriculture, en collaboration avec les propriétaires intéressés, adhérant à des groupements de défense sanitaire du bétail (1). Au départ, ce sont des actions de dépistage et de contrôle, auxquelles les éleveurs se soumettent volontairement. **Elles ont donc un caractère facultatif.**

Mais l'intérêt de telles mesures est d'autant plus grand que leur application est plus générale, car il convient que l'effort du plus grand nombre ne soit pas réduit à néant par l'ignorance ou la mauvaise volonté de quelques-uns. C'est pourquoi **ces mesures peuvent être rendues obligatoires en ce qui concerne les maladies**

(1) Les groupements de défense sanitaire du bétail, dont la création remonte aux années cinquante, sont des groupements professionnels constitués sous des formes juridiques variées (coopératives, syndicats, associations), qui ont pour objet l'information des éleveurs, l'incitation à la mise en place de programmes de prophylaxies collectives et leur application. Ils fonctionnent en relation étroite avec les services vétérinaires du Ministère de l'Agriculture. Ils regroupent généralement plus de 90% des éleveurs de bovins, sauf dans quelques départements, et un pourcentage plus faible d'éleveurs d'autres animaux.

légalement réputées contagieuses par arrêté préfectoral ou ministériel lorsque, dans un ou plusieurs départements ou communes, 60 % des animaux y sont déjà soumis ou lorsque 60 % des exploitants sont concernés. Dans certains cas, les mesures s'étendent à la totalité du territoire national. Par exemple l'arrêté du 11 août 1975 en a décidé ainsi pour la brucellose bovine.

Les textes relatifs aux mesures de prophylaxie collective prévoient généralement des indemnités compensant les pertes subies. En ce qui concerne la brucellose, ils prévoient :

- la participation de l'Etat pour le paiement des honoraires alloués aux vétérinaires ;
- la fourniture gratuite de vaccin antibrucellique ;
- l'indemnisation des animaux abattus dans la proportion de 75 % et selon des estimations maximales différentes pour chaque espèce et le sexe de l'animal ;
- des subventions pour les opérations de désinfection des bâtiments.

La nature des aides de l'Etat et leur montant varient pour les autres maladies ; il faut regretter que la faiblesse des dotations budgétaires conduise à ne verser souvent que des indemnités d'abatage d'un niveau insuffisant, surtout si on les compare avec les indemnités versées par certains de nos partenaires européens à leurs éleveurs.

2. — Dans la mesure où les règles préventives et les mesures de contrôle ne suffisent pas toujours à empêcher la survenance de maladies, **des mesures spéciales de lutte contre la contagion** doivent être prises. L'ensemble de ces mesures constituent ce qu'il est convenu d'appeler « la police sanitaire » au sens strict du terme. Les mesures de police sanitaire diffèrent selon qu'il s'agit de maladies non contagieuses, ou de maladies légalement réputées contagieuses.

Pour les maladies non légalement réputées contagieuses (telles les lésions d'hypodermoses ou varron) diverses obligations s'imposent aux propriétaires et, en cas de défaillance de leur part, aux maires des communes concernées. Il s'agit aussi bien de l'obligation de procéder au traitement des sujets infestés que de l'obligation, soit de faire transporter les animaux morts dans les 24 heures dans un atelier d'équarrissage, soit, à défaut, de les détruire ou de les enfouir en respectant diverses conditions.

L'article 224 du Code rural, d'autre part, détermine la liste des **maladies réputées contagieuses** qui donnent lieu à déclaration et à l'application de mesures sanitaires précises. Il s'agit des maladies suivantes, étant entendu que la liste ci-après peut être complétée par décret :

- rage dans toutes les espèces ;
- peste bovine chez les ruminants ;
- peste équine chez les équidés ;
- péripneumonie ;
- tuberculose des bovidés ;
- clavelée ovine ;
- brucellose bovine, caprine, ovine ;
- gale bovine, caprine, ovine et chez les équidés ;
- fièvre aphteuse bovine, ovine, caprine et porcine ;
- morve et dourine des équidés ;
- fièvre charbonneuse dans toutes les espèces ;
- rouget des porcins ;
- peste classique et africaine des porcins ;
- salmonellose et pasteurellose des porcins ;
- paralysie contagieuse des porcins ;
- loque, acariose et nosérose des abeilles ;
- anémie infectieuse et méningo-encéphalomyélites virales des espèces chevaline, asine et leur croisement ;
- psittacose, peste aviare et ornithose des oiseaux ;
- tularémie et myxomatose infectieuse des rongeurs ;
- fièvre catarrhale des espèces bovine, ovine et caprine ;
- maladie vésiculeuse des suidés.

Parmi les mesures qui s'imposent dans le cadre de la police sanitaire, *certaines visent uniquement les animaux atteints*. Il s'agit principalement de l'obligation de déclarer tout animal atteint, de prendre toutes dispositions pour isoler l'animal et éviter que la maladie ne s'étende. A cet égard, l'abattage des animaux est la mesure la plus efficace pour enrayer la progression d'une maladie contagieuse. Les conditions d'abattage et l'attribution de subventions compensatrices varient selon la maladie.

Certaines mesures *concernent également les autres animaux*. Ainsi, le Ministre de l'Agriculture a la possibilité de rendre obli-

gatoire la vaccination contre certaines maladies (la fièvre aphteuse, la brucellose, la rage,...). Les conditions de mise en œuvre d'une opération collective de vaccination sont identiques à celles des prophylaxies collectives. La vaccination donne lieu à marquage.

D'autre part, des mesures sanitaires peuvent être prises seulement en cas de maladie contagieuse constatée. Elles consistent en des désinfections et des contrôles exceptionnels. Elles peuvent aussi entraîner, dans le cadre du périmètre déclaré infecté, une séquestration des animaux, l'interdiction de la vente des produits, l'interdiction des foires et marchés... Les contrôles s'exercent aussi avec une vigilance particulière aux frontières.

II. — Le contenu de la proposition de loi.

Depuis de nombreuses années, en matière de prophylaxies collectives des maladies des animaux, la politique menée par les Services vétérinaires du Ministère de l'Agriculture a été soutendue par **deux idées-force** :

— sensibiliser les éleveurs à la nécessité de lutter vigoureusement contre les maladies les plus dangereuses et les inciter à prendre eux-mêmes en main cette lutte, en particulier dans le cadre des groupements de défense sanitaires, ce qui explique le *caractère facultatif des actions menées* dans un premier temps contre les maladies animales ;

— faire en sorte que les résultats acquis grâce à l'effort collectif du plus grand nombre ne soient pas compromis par l'irresponsabilité de quelques-uns. D'où la possibilité prévue dans divers textes de *rendre obligatoires les mesures de prophylaxie indispensables, à partir du moment où 60 % des animaux y sont déjà soumis ou lorsque 60 % des propriétaires sont concernés*. Il paraît normal, en effet, avant d'imposer sur tout un territoire des décisions parfois très contraignantes pour les éleveurs, de s'assurer qu'un consensus existe parmi eux. Le seuil de 60 % des animaux concernés paraît, à cet égard, satisfaisant. Ainsi, au cours des dernières années, des arrêtés ont été pris rendant obligatoires les prophylaxies de la tuberculose bovine, de la fièvre aphteuse et, plus récemment, de la brucellose bovine, c'est-à-dire de maladies légalement réputées contagieuses.

Or, à l'occasion de l'examen par le Conseil d'Etat d'un projet de décret relatif à la prophylaxie de certaines maladies des salmonidés et, tout dernièrement, d'un projet de décret modifiant le décret du 31 décembre 1965 relatif à la prophylaxie de la brucellose bovine, ovine et caprine, cette haute assemblée a estimé que, quand bien même 60 % des animaux seraient déjà concernés par les opérations de prophylaxie d'une maladie non réputée contagieuse au sens du Code rural, il n'était pas possible de rendre obligatoire ces opérations de prophylaxie par voie réglementaire, cette obligation ne pouvant découler que d'un texte de nature législative.

Une telle situation est de nature à interdire toute action nouvelle et même à compliquer — voire à contrecarrer — les actions actuellement poursuivies. C'est la raison pour laquelle la proposition de loi a été déposée. Elle prévoit donc que, lorsque 60 % des animaux de même espèce dans un territoire donné sont déjà soumis à des mesures collectives de prophylaxie contre une maladie, qu'elle soit réputée contagieuse ou non, ou bien lorsque 60 % des exploitations concernées sont déjà assujetties à de telles mesures, l'autorité administrative peut rendre obligatoire la prophylaxie à l'égard de tous les propriétaires et de toutes les exploitations du territoire considéré.

Cette proposition de loi ne fait donc que reprendre et étendre aux maladies non réputées contagieuses des dispositions que l'administration appliquait déjà, en vertu de ses pouvoirs de police sanitaire, aux maladies réputées contagieuses. Son intérêt est certain dans la lutte contre des maladies animales dont les répercussions économiques sont grandes pour les exploitations agricoles.

A cet égard, votre Commission des Affaires économiques profite de l'examen de cette proposition de loi pour mettre en garde les éleveurs, les vétérinaires et les pouvoirs publics contre toute tentation de relâchement dans la lutte contre les principales maladies.

Cela concerne aussi bien des maladies dont le développement avait été enrayé depuis quelques années, comme la tuberculose bovine, mais qui peuvent enregistrer une remontée du taux d'infection, en raison d'un trop grand sentiment de sécurité. Pour la tuberculose bovine, par exemple, comment ne pas regretter le quasi-désengagement financier de l'Etat qui se traduit par le maintien du niveau de la subvention maximale d'abattage à 300 F

depuis 1951 ; alors que l'Etat consacrait 37,3 millions de francs à cette prophylaxie en 1975, les collectivités locales en consacraient 11 millions la même année (contre seulement 3,2 millions en 1971). La Fédération nationale des groupements de défense sanitaire du bétail considère qu'il faudrait actualiser l'indemnité d'abattage au minimum à 1 000 F.

Cela concerne également, et en tout premier lieu, la lutte contre **les maladies les plus dangereuses actuellement**, en particulier la brucellose bovine et la rage.

Pour la brucellose bovine, il faut reconnaître que l'effort financier de l'Etat a été considérable en 1976, et que la conférence annuelle a obtenu d'excellents résultats. Votre commission se félicite, en particulier, du relèvement des indemnités d'abattage prévues par l'arrêté du 27 octobre 1976 et de l'attribution du crédit de 71 millions de francs, prévue par l'arrêté du 19 novembre 1976, qui doit permettre pendant une période de six mois l'abattage subventionné facultatif des animaux dans les cheptels infectés à plus de 20 %. Cet effort doit être poursuivi avec constance, car la situation sanitaire de l'élevage bovin, ovin et caprin reste encore très préoccupante.

Quant à la lutte contre la rage, depuis le vote de la loi du 3 janvier 1975, les Pouvoirs publics disposent des moyens légaux nécessaires pour mener une action vigoureuse. Mais il semble qu'ils restent désarmés devant la progression de cette enzootie qui ne cesse de se développer d'année en année.

Enfin, la vigilance des éleveurs, des vétérinaires et de l'Etat doit concerner **les maladies nouvelles** qui ont tendance à se développer, telles la maladie d'Aujeszky chez les porcins, la rhinotrachéite infectieuse chez les bovins ou l'agalaxie contagieuse des brebis. De la rapidité avec laquelle les intéressés réagiront, dépendra le contrôle ou l'extension rapide d'affections qui compromettent sérieusement la politique d'exportation adoptée par les pouvoirs publics en raison des barrières sanitaires existant dans les divers Etats.

Le développement des différentes productions animales et la bonne renommée de l'élevage français à l'extérieur dépendent pour une large part de l'efficacité de la politique sanitaire. Chaque année, à l'occasion de l'examen du budget de l'Agriculture, votre rapporteur rappelle la nécessité de prévoir des moyens financiers

suffisants. Il insiste également pour que, sur le plan législatif et réglementaire, soient adoptées les mesures qui s'imposent. A cet égard, il convient de regretter les retards qui affectent :

— les textes d'application de la loi sur la pharmacie vétérinaire, qui ne sont toujours pas parus, près de deux ans après le vote de la loi ;

— l'examen du projet de loi relatif à l'exécution des prophylaxies collectives des maladies des animaux, qui est déposé sur le bureau de l'Assemblée Nationale depuis le mois de juillet 1976 et n'a toujours pas fait l'objet d'une discussion.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique de la proposition de loi est rédigé de manière à constituer un texte autonome. Or, un grand nombre de dispositions relatives à la lutte contre les maladies animales figurent dans le Code rural. C'est pourquoi votre commission considère que **l'article unique de la proposition de loi doit être inclus dans ce Code qui mériterait, il faut d'ailleurs le remarquer, une profonde mise à jour.** Elle a donc modifié la proposition de loi initiale en prévoyant que ses dispositions seront insérées dans le Code rural, sous la forme d'un article nouveau, après l'article 214.

Quant au premier alinéa, il permet à l'autorité administrative de rendre obligatoires à l'égard de tous les propriétaires d'animaux et de toutes les exploitations d'un territoire donné, des mesures collectives de prophylaxie **contre une maladie réputée contagieuse ou non** à condition que :

— le nombre des animaux de même espèce qui sont déjà soumis à ces mesures collectives de prophylaxie ait atteint 60 % de l'effectif du territoire considéré ;

— ou bien que le nombre des exploitations déjà soumises aux dites mesures ait atteint 60 % du nombre des exploitations concernées.

Le territoire considéré peut s'étendre sur une ou plusieurs communes, sur un ou plusieurs départements, voire inclure l'ensemble du territoire national. Tout dépend de l'extension de la maladie.

Le deuxième alinéa de l'article unique prévoit qu'un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application de la présente loi. Afin de tenir compte de l'insertion des dispositions de la proposition de loi dans le Code rural, votre commission a légèrement modifié la rédaction initiale de cet alinéa.

*
* *

Compte tenu des observations qui précèdent, votre commission vous demande donc d'adopter cette proposition de loi avec une nouvelle rédaction de l'article unique.

PROPOSITION DE LOI

Article unique.

Après l'article 214 du Code rural, il est inséré un article 214-1 ainsi rédigé :

« *Art. 214-1.* — Nonobstant toutes dispositions législatives contraires, lorsque, à l'intérieur d'une aire s'étendant sur une ou plusieurs communes, d'un ou de plusieurs départements ou incluant l'ensemble du territoire national, le nombre des animaux de même espèce, qui sont déjà soumis à des mesures collectives de prophylaxie contre une maladie réputée contagieuse ou non, atteint 60 % de l'effectif entretenu dans cette aire ou lorsque 60 % du nombre des exploitations concernées qui s'y trouvent sont déjà soumises auxdites mesures, cette prophylaxie peut être rendue obligatoire par l'autorité administrative à l'égard de tous les propriétaires de tels animaux et de toutes les exploitations dans l'ensemble de l'aire en cause.

« Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application du présent article. »