

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 décembre 1978.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, relatif à l'exécution des
prophylaxies collectives des maladies des animaux.*

Par M. Louis ORVOEN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Robert Laucournet, Bernard Legrand, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Lemaire, Fernand Chatelain, André Barroux, secrétaires ; Octave Bajoux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiemaz, Jean-Marie Bouloux, Amédée Bouquerel, Raymond Bouvier, Jacques Braconnier, Marcel Brégègère, Raymond Brun, Pierre Ceccaldi-Pavard, Auguste Chupin, Jean Colin, Jacques Coudert, Raymond Courrière, Pierre Croze, René Debesson, Hector Dubois, Raymond Dumont, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Léon-Jean Grégory, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Jean-Paul Hammann, Rémi Herment, Bernard Hugo, Maurice Janetti, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Labonde, France Lechenault, Fernand Lefort, Charles-Edmond Lenglet, Paul Malassagne, Pierre Marzin, Daniel Millaud, Louis Minetti, Paul Mistral, Jacques Mossion, Pierre Noé, Henri Olivier, Louis Orvoen, Bernard Parmantier, Bernard Pellarin, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Maurice PrévotEAU, François Prigent, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Roger Rinchet, Jules Roujon, Maurice Schumann, Michel Sordel, Pierre Tajan, René Travert, Raoul Vadepied, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (6^e législ.) : (1^{re} lecture) : 8, 143 et in-8° 11.

(2^e lecture) : 471, 685 et in-8° 90.

Sénat (1^{re} lecture) : 362, 403 et in-8° 166 (1977-1978).

(2^e lecture) : 93 (1978-1979).

Maladies du bétail. — Médecine vétérinaire - Fonctionnaires et agents publics - Agriculture (Ministère de l') - Code rural.

ANALYSE SOMMAIRE

Le présent projet de loi a pour but de permettre à l'Etat de faire exécuter par les fonctionnaires et agents relevant de la direction des services vétérinaires du ministère de l'Agriculture les opérations de prophylaxie obligatoires des maladies des animaux.

Ce recours aux services vétérinaires de l'Administration pourrait intervenir en complément de l'action des vétérinaires sanitaires, en cas d'épizootie, ou, après avis de la commission départementale compétente et pour une durée indéterminée, lorsque les vétérinaires sanitaires ne peuvent exécuter les opérations de prophylaxie dans les conditions fixées par l'autorité administrative.

La Commission, suivant en cela les conclusions de son Rapporteur, a adopté le texte du projet de loi tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale en seconde lecture.

SOMMAIRE

	Pages
	—
INTRODUCTION	4
PREMIÈRE PARTIE : Exposé des motifs	5
I. — Les conditions actuelles d'exécution des opérations de prophylaxie	5
II. — Le projet de loi et les modifications apportées par les deux Assemblées en première lecture	6
III. — Les modifications apportées en seconde lecture par l'Assemblée nationale	7
CONCLUSION	8
DEUXIÈME PARTIE : Examen en Commission	9
TROISIÈME PARTIE : Tableau comparatif	11

MESDAMES, MESSIEURS,

Aussi bien par ses conséquences sur le revenu individuel de l'exploitant que par ses implications sur les résultats du commerce extérieur, l'amélioration de l'état sanitaire du bétail s'avère un élément décisif pour l'accroissement de la compétitivité de l'élevage.

La prévention des maladies mise en œuvre dans le cadre des opérations de prophylaxie constitue à cet égard une étape fondamentale.

La conduite des actions de prophylaxie engage la participation de trois catégories d'intervenants :

— les pouvoirs publics, qui dirigent et contrôlent les programmes de prophylaxie obligatoires et donnent leur agrément à la réalisation des autres types de prophylaxies ;

— les vétérinaires sanitaires qui exécutent les actes médicaux constitutifs des prophylaxies ;

— les éleveurs dont la sensibilité aux problèmes de prévention des maladies du bétail se manifeste par la constitution des groupements de défense sanitaire.

Le bon déroulement des opérations de prophylaxie suppose une collaboration harmonieuse entre les trois parties en cause.

Si, dans la majorité des cas, une telle collaboration s'effectue dans de bonnes conditions, les divergences d'intérêts entre vétérinaires et éleveurs, surtout sensibles au niveau de leurs organisations professionnelles nationales, ont suscité des tensions que ce projet de loi devrait contribuer à dissiper. Il appartient, en effet, au législateur de s'attacher à dépasser les contradictions d'intérêts ou les comportements corporatistes pour promouvoir en ce domaine un dispositif adapté à l'impératif de l'amélioration de l'état sanitaire du cheptel français.

C'est dans cette perspective que votre Rapporteur se propose d'analyser les dispositions du présent projet de loi tel qu'il est soumis au Sénat en seconde lecture.

PREMIÈRE PARTIE

EXPOSÉ DES MOTIFS

Dans quelles circonstances et selon quelles modalités les actes constitutifs des opérations de prophylaxie peuvent-ils être exécutés par des personnels non titulaires du diplôme de docteur-vétérinaire ?

Votre Rapporteur, lors de la première lecture du projet de loi, a eu l'occasion d'évoquer les origines de cette interrogation à laquelle les dispositions de ce texte tentent d'apporter des réponses. Il s'attachera donc principalement à examiner les modifications apportées en seconde lecture par l'Assemblée nationale au texte voté par le Sénat.

I. — LES CONDITIONS ACTUELLES D'EXÉCUTION DES OPÉRATIONS DE PROPHYLAXIE

Dans le cadre de la législation actuellement en vigueur, les actes constitutifs des opérations de prophylaxie doivent être exécutés par les vétérinaires. Cette caractéristique est la conséquence, en matière de prévention, de la loi du 17 juin 1938 qui réserve aux seuls vétérinaires l'exercice de la médecine et de la chirurgie des animaux.

La profession vétérinaire se montre particulièrement vigilante pour défendre ce principe d'exclusivité, cependant que les milieux de l'élevage manifestent la volonté de lui apporter des aménagements en sorte de permettre aux agents des groupements de producteurs d'exécuter les actes de prophylaxie.

Il convient de distinguer les programmes de prophylaxie obligatoires prescrits et dirigés par l'Etat et appliqués par les vétérinaires munis du mandat sanitaire délivré par l'autorité administrative, des prophylaxies mises en œuvre volontairement par les éleveurs et leurs groupements. Dans le premier cas, les vétérinaires participent à l'exécution d'un service public, la tarification des actes étant fixée par le préfet après avis de la commission départementale tripartite. Les prophylaxies volontaires sont effectuées dans le cadre de la médecine vétérinaire libérale, les conditions d'intervention des praticiens étant déterminées avec les éleveurs ou leurs groupements.

II. — LE PROJET DE LOI ET LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LES DEUX ASSEMBLÉES EN PREMIÈRE LECTURE

Le texte initial du Gouvernement prévoyait d'habiliter l'autorité administrative à faire exécuter les interventions nécessitées par les opérations de prophylaxie obligatoires, ou agréées, c'est-à-dire volontaires, par des fonctionnaires et agents relevant de la direction des services vétérinaires du ministère de l'Agriculture.

L'Assemblée nationale avait apporté, en première lecture, deux modifications importantes à ces dispositions :

— elle avait limité le recours à des personnels des services vétérinaires de l'Etat aux seules opérations de prophylaxie obligatoires mises en œuvre en cas d'épizootie ou à titre exceptionnel après avis de la commission départementale compétente ;

— elle avait en outre réservé aux seuls fonctionnaires et agents titulaires ou contractuels la possibilité de participer à l'exécution des opérations de prophylaxie, excluant ainsi le recours à d'éventuels vacataires recrutés parmi les techniciens des groupements de défense sanitaire.

Convaincu que les dispositions votées par l'Assemblée nationale permettaient de recourir aux services vétérinaires de l'Etat pour pallier une insuffisance momentanée ou localisée des praticiens privés dans des conditions présentant les garanties de qualification requises pour de telles interventions, votre Rapporteur s'était prononcé en faveur de l'adoption du texte conforme.

Après l'avoir suivi dans ses conclusions, votre commission des Affaires économiques et du Plan a adopté ultérieurement trois amendements, votés ensuite par le Sénat, ayant pour conséquence d'élargir la faculté de recours aux personnels des directions des services vétérinaires. L'intervention de fonctionnaires ou agents « qualifiés » (suppression de la référence à la qualité de titulaire ou contractuel) pouvait être prescrite de droit en cas d'épizootie ou, après avis de la commission départementale compétente lorsque les opérations de prophylaxie obligatoires du fait de leur ampleur, ne pouvaient être exécutées dans des conditions de rapidité et d'efficacité suffisantes par les vétérinaires sanitaires. Le Sénat n'avait pas étendu aux prophylaxies volontaires la possibilité de faire appel aux techniciens de l'administration.

III. — LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SECONDE LECTURE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen du projet de loi en seconde lecture, les députés ont rétabli l'exigence de la qualité de titulaires ou contractuels requise des fonctionnaires ou agents qualifiés appelés à participer à l'exécution des opérations de prophylaxie obligatoires.

L'Assemblée nationale a, en outre, explicité les conditions de recours aux personnels des services vétérinaires de l'Etat : celui-ci peut être prescrit en cas d'épizootie ou, après avis de la commission départementale compétente et pour une durée déterminée, lorsque les vétérinaires sanitaires ne peuvent effectuer les opérations de prophylaxie dans les conditions fixées par l'autorité administrative.

Ces modifications qui tiennent compte des préoccupations exprimées lors du débat au Sénat, paraissent à votre Rapporteur correspondre aux objectifs poursuivis par le projet de loi et à sa caractéristique de complémentarité.

En effet, il paraît souhaitable qu'en cas d'épizootie l'autorité administrative puisse prescrire immédiatement, si elle l'estime nécessaire, l'intervention des personnels des services vétérinaires. Il semble en outre cohérent de confier au préfet, après avoir pris l'avis de la commission départementale compétente, la responsabilité d'apprécier s'il doit être fait appel aux fonctionnaires et agents des services vétérinaires pour une période limitée afin de pallier une insuffisance momentanée et localisée des vétérinaires sanitaires.

Il paraît enfin nécessaire de limiter l'intervention des fonctionnaires et agents qualifiés des directions des services vétérinaires aux seuls personnels titulaires ou contractuels : les prophylaxies obligatoires constituent en effet des missions de service public, elles doivent être exécutées par des techniciens dont le statut comporte des garanties de qualification incontestables.

CONCLUSION

Ces considérations, déjà exprimées lors de la première lecture du texte, conduisent votre Rapporteur à proposer d'adopter le projet de loi tel qu'il a été voté par l'Assemblée nationale.

Il convient cependant de souligner, comme l'a fait M. Dousset dans son excellent rapport, que le problème des conditions d'exécution des prophylaxies volontaires reste posé. Ce secteur de la prévention appartient au domaine de la médecine vétérinaire libérale. Il appartient donc aux organisations *des deux professions* concernées de rechercher une nouvelle délimitation des attributions des vétérinaires et des techniciens des groupements de producteurs qui concilie une adaptation aux conditions actuelles de l'élevage avec les exigences d'une protection sanitaire rigoureuse.

DEUXIÈME PARTIE

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires économiques et du Plan a examiné, le 13 décembre 1978, le projet de loi relatif à l'exécution des prophylaxies collectives des maladies des animaux adopté avec modification en seconde lecture par l'Assemblée nationale.

M. Orvoën, rapporteur, a exposé les changements apportés par l'Assemblée nationale au texte voté par le Sénat. Le Rapporteur a conclu à l'adoption du projet de loi tel qu'il a été voté en seconde lecture par l'Assemblée nationale. La commission des Affaires économiques et du Plan a adopté, à la majorité de ses membres, les conclusions du Rapporteur.

TROISIÈME PARTIE

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture
Article premier.	Article premier.	Article premier.	Article premier.
Il est inséré après l'article 311 du Code rural un article 311-1 ainsi rédigé :	Il est inséré après l'article 311 du Code rural un article 311-1 ainsi rédigé :	Il est inséré après l'article 311 du Code rural un article 311-1 ainsi rédigé :	(Alinéa sans modification.)
« Art. 311-1. — Nonobstant les dispositions de l'article L. 617-7 du Code de la santé publique et des articles 218, 236 et 311 du présent Code, l'Etat peut faire exécuter par des fonctionnaires et agents relevant de la Direction des services vétérinaires du ministère de l'Agriculture et appartenant aux catégories désignées par décret en conseil d'Etat, les interventions que nécessitent les opérations de prophylaxie collective des maladies des animaux organisées et dirigées ou agréées par le ministre de l'Agriculture.	« Art. 311-1. — Nonobstant les dispositions de l'article L. 617-7 du Code de la Santé publique et des articles 236 et 311 du présent Code, l'Etat peut, en cas d'épizootie, ou à titre exceptionnel après avis de la commission départementale compétente, faire exécuter, par des fonctionnaires et agents titulaires ou contractuels relevant de la Direction chargée des services vétérinaires du ministère de l'Agriculture et appartenant aux catégories désignées par décret en Conseil d'Etat, les interventions que nécessitent les opérations de prophylaxie collective des maladies des animaux organisées et dirigées par le ministre de l'Agriculture.	« Art. 311-1. — Nonobstant les dispositions de l'article L. 617-7 du Code de la santé publique et des articles 236 et 311 du présent Code, l'Etat peut, après avis de la commission départementale compétente, faire exécuter par des fonctionnaires et agents qualifiés relevant de la Direction chargée des services vétérinaires du ministère de l'Agriculture et appartenant aux catégories désignées par décret en Conseil d'Etat, les interventions que nécessitent les opérations de prophylaxie collective des maladies des animaux organisées et dirigées par le ministre de l'Agriculture.	« Art. 311-1. — Nonobstant ...
		Le recours à ces fonctionnaires ou agents est de droit en cas d'épizootie ou lorsque les opérations de prophylaxie visées à l'alinéa ci-dessus ne peuvent être, du fait de leur ampleur, exécutées dans des conditions de rapidité et d'efficacité suffisantes.	...311 du présent Code, l'Etat peut faire exécuter par des fonctionnaires et agents qualifiés titulaires ou contractuels relevant de la Direction...
			Il peut être fait appel à ces fonctionnaires et agents en cas d'épizootie, ou après avis de la commission départementale compétente et pour une durée déterminée lorsque les vétérinaires titulaires du mandat sanitaire ne peuvent mener à bien les opérations de prophylaxie dans les conditions fixées par l'autorité administrative.

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en deuxième lecture
Le décret en Conseil d'Etat mentionné ci-dessus détermine les conditions d'exécution de ces interventions.	<i>(Sans modification.)</i>	<i>(Sans modification.)</i>	<i>(Alinéa sans modification.)</i>

Art. 2.

..... Conforme