



Déclaration des maladies animales et humaines Les bases juridiques générales

La maîtrise des épidémies, qu'il s'agisse de maladies humaines ou animales, dépend de la rapidité d'accès à l'ensemble des informations sur la situation sanitaire d'un pays. De nos jours, les personnes et les biens parcourent de longues distances dans des délais très courts, créant des menaces considérables qui exigent l'efficacité et la plus grande réactivité des services de santé publique et de l'administration vétérinaire. Pour assurer une réponse en temps utile, les maladies doivent être déclarées immédiatement et en toute transparence.

Cette mission relève des deux organisations mondiales qui sont responsables de diffuser les informations sanitaires, à savoir l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour les maladies humaines et l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) pour les maladies animales et les zoonoses (maladies animales transmissibles à l'homme).

Pour les Membres de l'OIE, l'échange rapide d'informations sur les maladies animales constituait l'objectif fondamental de la création de cette organisation en 1924. Concernant la santé publique, dans le cadre de l'OMS, les États Parties au Règlement sanitaire international (RSI) de 2005 ont actualisé et adopté une série de nouvelles règles portant sur la déclaration rapide des maladies infectieuses afin de faire face non seulement aux nouveaux défis générés par l'augmentation exponentielle des voyages et des transports mais aussi aux épisodes du type de l'épidémie de SRAS.

Pour comparer l'efficacité des systèmes de déclaration des maladies transfrontalières touchant les animaux et l'homme, il faut garder à l'esprit les différences de contexte. Si les personnes se déplacent en principe librement et sans restrictions sanitaires d'un lieu à un autre, le transport des animaux vivants et des produits d'origine animale est strictement réglementé, bien que ces règles ne soient pas toujours respectées. De plus, alors que les personnes voyagent et traversent normalement les frontières internationales par des points d'entrée contrôlés, les déplacements des animaux sauvages qui peuvent être porteurs de maladies hautement contagieuses ne sont pas contrôlables.

La déclaration des maladies peut avoir un impact négatif sur les performances économiques d'un pays (en causant la perte de marchés à l'exportation ou en décourageant le tourisme).

Avec les nouvelles technologies de l'information et les nouvelles pratiques, il devient cependant difficile aux gouvernements d'occulter les maladies graves à déclaration obligatoire.

La crédibilité d'un pays doit être basée sur la déclaration rapide et exacte des maladies. Il faut souligner qu'un gouvernement est en bien meilleure posture pour contenir une maladie dans cette situation que dans un contexte de non conformité aux obligations internationales. Il est long et coûteux pour un pays, voire extrêmement risqué sur le plan politique, de regagner sa crédibilité lorsqu'il est connu du grand public que les règles internationales ont été bafouées.

SYSTÈME DE DÉCLARATION DE L'OMS

Dès le XIXe siècle et au cours du XXe siècle, les États ont organisé des conférences internationales sur la santé et signé des conventions sur la déclaration de maladies humaines comme le choléra, la peste et la fièvre jaune.

En 1946, la constitution de l'OMS définissait les responsabilités de l'organisation en matière de lutte contre les maladies infectieuses mais les obligations d'information des États Parties étaient limitées à la transmission de documents importants déjà publiés dans ces États membres de l'OMS. Plus tard, en 1951, le Règlement sanitaire international (RSI) a été adopté pour fournir un cadre juridique international visant à protéger et à lutter contre la propagation transfrontalière des maladies contagieuses.

En 1995, les États membres ont demandé des modifications importantes à ce règlement qui était devenu obsolète et ne répondait pas aux nouveaux défis. Un nouveau RSI a été adopté en 2005, les États Parties ayant conçu un système amélioré de déclaration des maladies transmissibles (articles 6 à 11). Ce règlement est en vigueur depuis juin 2007.

L'article 6 exige que les États Parties rapportent à l'OMS dans les 24 heures tout événement pouvant constituer une urgence de santé publique de portée internationale, en utilisant les moyens de communication les plus rapides, par l'intermédiaire des points focaux nationaux RSI. Ils doivent aussi adresser rapidement par la suite les informations détaillées correspondantes.

Conformément aux articles 9 et 10, l'OMS peut utiliser d'autres sources d'informations signalant des maladies présentes dans ses États membres. L'OMS est alors supposée informer l'État concerné de l'existence de ces rapports officiels et doit essayer d'obtenir confirmation de la part de cet État avant de prendre des mesures. Après cette étape, les informations peuvent être diffusées à tous les États Parties. Dans certains cas exceptionnels uniquement, la source d'information peut être gardée confidentielle.

Dans les situations où il existe une menace de risques graves de portée internationale pour la santé publique, imputable à des pays non coopérants, l'OMS peut diffuser directement l'information à d'autres États Parties (article 10, paragraphe 4).

L'article 11 oblige l'OMS à communiquer aussi rapidement que possible toutes les informations nécessaires aux États Parties, tout en respectant la confidentialité. Pour certains documents, il existe des conditions supplémentaires. L'OMS doit obtenir les informations sur un pays touché en établissant une concertation avec lui. Si d'autres données concernant le même événement ont déjà été rendues publiques et s'il est nécessaire de diffuser des informations officielles, l'OMS peut également rendre ces données accessibles au grand public.



SYSTÈME DE DÉCLARATION DE L'OIE

Les circonstances de la création de l'OIE mettent en lumière l'importance attachée par les pays fondateurs à la rapidité et à la transparence du partage des informations sur la situation sanitaire internationale. En 1920, un chargement de zébus transportés de l'Inde vers le Brésil a transité par le port d'Anvers. Les animaux étaient porteurs de l'une des maladies les plus mortelles du bétail, la peste bovine, qui a provoqué un foyer dévastateur en Belgique. Il est à noter qu'à l'heure actuelle la peste bovine est pratiquement éradiquée du globe terrestre.

Le secrétaire général de la Société des Nations (prédécesseur de l'Organisation des Nations unies entre les deux guerres mondiales) a été à l'origine de la création de l'Office international des épizooties (OIE), à Paris, en 1924. Vingt-huit pays avaient alors défini des obligations de déclaration et de partage d'information sur les maladies animales. Ces obligations applicables aux pays fondateurs ainsi qu'aux États qui deviendraient membres de l'Organisation par la suite ont été précisées dans les textes fondamentaux. À ce jour, l'OIE compte 175 Membres. Il est à noter que depuis le début, l'Organisation et ses Membres ont le devoir inconditionnel de divulguer toute information importante sur les maladies animales. Ces obligations, fixées dans les Statuts organiques de l'OIE, ont été signées et ratifiées par les Membres fondateurs et constituent par conséquent un élément fondamental de l'Organisation. Les Statuts organiques ne peuvent être modifiés que sur décision unanime des Membres.

Pour répondre aux objectifs, les Membres ont identifié trois tâches fondamentales pour l'OIE. L'une d'elles porte sur le recueil de tous les faits et documents relatifs à la propagation des maladies, aux mesures sanitaires et à leur déclaration aux gouvernements ou aux autorités vétérinaires (article 4).

Les articles 37 et 38 du Règlement général de l'OIE (établi en 1973) précisent les aspects pratiques des obligations mensuelles de déclaration stipulées à l'article 10 des Statuts organiques. Le recueil et la diffusion de tous les faits et documents sur les maladies sont prioritaires par rapport à tous les autres objectifs de l'OIE. L'OIE est tenue d'informer immédiatement les gouvernements sur les maladies émergentes et sur tout autre événement épidémiologique significatif. L'Organisation a également l'obligation de publier et de diffuser à tous ses Membres des rapports périodiques sur la situation zoonositaire mondiale.

Aujourd'hui, la transmission des informations par les nouvelles technologies de communication est plus performante et permet aux Membres de soumettre des déclarations en temps réel à l'OIE. Les Membres doivent signaler dans les 24 heures la survenue des maladies animales figurant sur la liste de l'OIE, l'émergence de toute nouvelle maladie et tout autre événement épidémiologique significatif. La capacité de l'OIE à relayer les informations sur la situation zoonositaire mondiale s'est significativement améliorée grâce au déploiement du Système mondial d'information zoonositaire WAHIS qui a permis une accélération significative de la communication. Le système WAHIS permet à tous les Membres d'être directement connectés à un serveur localisé au siège de l'OIE. Au cours de ces dernières années, l'OIE a pris des mesures pour améliorer la déclaration des maladies, aussi bien chez les animaux domestiques que chez les animaux sauvages, grâce à une surveillance accrue et aux informations recueillies par les Membres, notamment aux données taxonomiques portant sur les animaux sauvages touchés.

Le contact direct entre l'OIE et les Délégués des Membres, qui sont généralement les directeurs des Services vétérinaires, est une condition préalable importante pour la transmission rapide de l'information. Aussi, la communication de l'OIE avec ses Membres ne se limite-t-elle pas aux relations diplomatiques (article 2 des Statuts organiques de l'OIE). Les deux Codes sanitaires publiés par l'OIE (pour les animaux aquatiques et pour les animaux terrestres) stipulent dans leurs normes internationales qu'il s'agit d'une forme officielle de communication entre l'OIE et ses Membres. Le chapitre 1.1 des deux *Codes* définit les procédures de notification.

En vertu de l'article 9 des Statuts organiques, l'OIE doit informer ses Membres systématiquement ou sur demande de toute information recueillie, via un bulletin ou une notification spéciale. En cas d'urgence, cette information doit être communiquée immédiatement.

L'occultation par l'OIE de faits concernant l'incidence des maladies, quelle qu'en soit la raison, constituerait une violation de ses Statuts organiques.

La liste des maladies à déclaration obligatoire est régulièrement révisée par des experts et actualisée par des mises à jour approuvées lors de l'Assemblée générale annuelle, sur la base de l'adoption officielle par les gouvernements (article 5). La liste des maladies à déclaration obligatoire en 2009 inclut 118 maladies touchant les animaux terrestres et les animaux aquatiques. Les Membres sont également tenus d'informer l'OIE sur les mesures de contrôle des maladies utilisées. Cet aspect est particulièrement important par rapport aux frontières internationales afin d'assurer une protection contre la pénétration des maladies par le biais des importations. En vertu des Statuts organiques, les Membres sont tenus de fournir sur demande autant d'informations que possible à l'OIE (article 5).

L'occultation par un Membre de l'OIE d'une information sanitaire émanant de l'OIE constituerait également, quelle qu'en soit la raison, une violation des Statuts organiques de l'Organisation. En vertu de leur appartenance à l'OIE, les Membres sont tenus de fournir des informations à cette Organisation. Cette exigence constitue une obligation internationale juridiquement contraignante.

Dans ce contexte, les systèmes de notification des maladies de l'OMS et de l'OIE reposent de toute évidence sur des instruments juridiquement contraignants.

Sans un amendement préalable par tous les Membres des Statuts organiques de l'OIE, qui représentent sa « constitution », toute décision d'une Assemblée générale doit être considérée comme conforme aux principes qui précèdent.



INFORMATIONS ÉMANANT DES LABORATOIRES DE RÉFÉRENCE DE L'OIE ET DES AUTRES SOURCES CRÉDIBLES

La Session générale de 2004 a décidé que les Laboratoires de référence de l'OIE devaient immédiatement communiquer à l'OIE et aux autorités vétérinaires du Membre concerné tout résultat positif concernant une maladie à déclaration obligatoire. Avant de publier ces résultats, et si le prélèvement biologique est fourni par un pays autre que celui où se trouve le Laboratoire, l'OIE doit obtenir l'accord du Délégué du Membre concerné ainsi qu'une identification précise de l'origine du prélèvement (Résolution n°XXVIII, point 2, 27 mai 2004). Cette exigence de confirmation est raisonnable car elle évite une publication prématurée ou erronée par un laboratoire, ce qui pourrait avoir des répercussions économiques graves. Si la source d'information ne peut pas être validée, des recherches complémentaires par les autorités vétérinaires nationales sont indiquées. La crainte qu'un Délégué pourrait entraver l'élucidation d'une situation sanitaire dans son pays en refusant ou en retardant la communication de l'information n'est pas justifiée.

Un Délégué qui ne partage pas les informations sur la survenue possible d'une maladie (ce qui n'est pas compatible avec les obligations des Délégués de l'OIE, en vertu de l'article 5 des Statuts organiques) ne dispose d'aucune base pour protester si l'OIE informe les autres Membres conformément aux articles 4 et 9 des Statuts organiques.

Le Système mondial d'information zoonitaire WAHIS repose sur les informations officielles fournies par les Délégués de l'OIE mais l'OIE peut également diffuser des informations non officielles (mais vérifiées) ayant un impact sanitaire mondial. Cette solution a été appliquée à plusieurs occasions.

La déclaration des résultats positifs par les Laboratoires de référence est une question délicate en raison des relations entre les laboratoires et leurs clients, qui se fondent parfois sur le droit privé. Les coordonnées de l'expéditeur d'un spécimen ne peuvent être transmises à des tiers comme l'OIE ou les autorités vétérinaires nationales sans l'autorisation du client, sauf si la loi nationale contraint le laboratoire à le faire.

DONNÉES ISSUES DES SYSTÈMES DE NOTIFICATION ET SENSIBILISATION DU PUBLIC

Les incidents de santé publique de portée internationale peuvent avoir un impact politique et économique majeur sur les sociétés et sur le grand public, surtout dans un monde orienté davantage vers la culture de la peur et de l'émotion que vers des approches plus rationnelles. Les événements sanitaires touchant les animaux ne soulèvent généralement pas autant d'inquiétude au niveau international, exception faite des pathologies de type zoonotique qui risquent d'avoir des répercussions importantes sur la santé publique. La survenue d'une maladie animale comme la fièvre aphteuse dans un pays indemne peut avoir des répercussions graves sur l'économie et des effets très négatifs sur la population locale.

Ces effets ne se limitent pas aux éleveurs mais peuvent aussi toucher le grand public lorsque le déplacement des personnes est contrôlé et que les mesures sanitaires choquent l'opinion et se répercutent sur le tourisme. Les maladies animales non zoonotiques n'ont cependant pas le même impact sur l'opinion publique internationale que l'apparition d'une maladie hautement contagieuse susceptible d'être mortelle pour l'homme.

Dans ce contexte, le recours à des systèmes de notification requiert la responsabilité des politiques et des médias afin que les données ainsi centralisées soient utilisées pour mieux sensibiliser l'opinion sans créer de réactions de panique.

DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS

Étant donné que les systèmes de notification de l'OMS et de l'OIE disposent tous deux des instruments nécessaires et sont liés à des obligations juridiquement contraignantes assurant une diffusion rapide et efficace des informations sur les maladies humaines et animales dans le monde, les efforts conjoints doivent être prioritairement axés sur le renforcement des services de santé publique et des Services Vétérinaires, plus particulièrement dans les quelque 120 pays Membres en développement ou en transition.

Les meilleurs systèmes n'ont que la capacité de leurs maillons les plus faibles et la notification rapide d'une maladie dépend de la faculté des pays à détecter précocement les maladies. Il existe dans le monde de nombreuses zones reculées qui constituent des « points chauds » pour les foyers de maladies et où les services de santé publique et les Services Vétérinaire sont faibles voire inexistants. Dans ces parties du monde, l'OMS concentre son action sur le développement des capacités et l'OIE assiste ses Membres grâce à son Outil PVS et à l'analyse des écarts PVS afin d'améliorer la surveillance vétérinaire et les systèmes de notification. Ce sont là les défis véritables de la réussite du concept « Une seule santé ».

