

**INSTRUMENTS
INSTITUTIONNELS ET
JURIDIQUES VISANT À
COMBATTRE LA PESTE
PORCINE AFRICAINE**

**Jessica Vapnek
Service droit et développement
de la FAO**

***ETUDE JURIDIQUE
DE LA FAO EN LIGNE
#3***

MAI 1999

La série des *Etudes juridiques de la FAO en ligne (FAO Legal Papers Online)* est constituée d'articles et de rapports concernant des questions juridiques d'actualité dans les domaines de la politique alimentaire et du développement agricole et rural, ainsi qu'en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Les *Etudes juridiques en ligne* sont accessibles sur <http://www.fao.org/Legal/default.htm> ou à travers le site de la FAO <http://www.fao.org/>, en ouvrant la page des *études juridiques* du Bureau juridique de la FAO (« *Bureau juridique* » → « *études juridiques* » → « *études juridiques de la FAO en ligne* »). Ceux qui n'ont pas accès à Internet peuvent demander des copies électroniques ou en papier au Bureau juridique, FAO, 00100 Rome, Italie, dev-law@fao.org. Les observations et suggestions que les lecteurs souhaitent formuler sur les *Etudes juridiques en ligne* sont les bienvenues.

Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions présentées expriment les vues des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

© FAO 1999

INSTRUMENTS INSTITUTIONNELS ET JURIDIQUES VISANT À COMBATTRE LA PESTE PORCINE AFRICAINE

Jessica Vapnek

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE - Instruments devant être mis en place avant la première manifestation

- 1.1 Plan d'urgence**
- 1.2 Exécution**
- 1.3 Cadre législatif**
- 1.4 Prise de conscience**

DEUXIEME PARTIE - Actions devant être engagées dès la première manifestation

- 2.1 Mise en œuvre des mesures de contrôle**
- 2.2 Elaboration et adoption de la législation**
- 2.3 Campagne favorisant la prise de conscience publique**
- 2.4 Mobilisation de toutes les énergies**

INTRODUCTION

Maladie virale affectant les porcs, la peste porcine africaine a des effets dévastateurs sur l'économie générale d'un pays, notamment sur son agriculture et en matière de sécurité alimentaire. Avec un taux de mortalité voisin de 100%, cette maladie est transmise aux porcs domestiques par les tiques du phacochère et par contact avec d'autres porcs infectés, ou des matériaux d'origine porcine. Bien qu'il n'existe pas de vaccination contre la peste porcine africaine, un certain nombre de mesures visant à en restreindre les effets peuvent être prises, tant à titre préventif qu'après apparition de la maladie. Ces mesures permettent de réduire l'étendue d'une première manifestation et de limiter les dommages causés. Le présent document décrit l'essentiel des mesures institutionnelles et juridiques dont disposent les pouvoirs publics pour lutter efficacement contre les premières manifestations de la peste porcine africaine. Il a été préparé par le Service droit et développement du Bureau juridique de la FAO, avec le concours de la Division de la santé animale de l'Organisation, et est fondé sur les informations recueillies dans le cadre du Projet de coopération technique régional "Renforcement des capacités de la prévention pour l'intervention d'urgence contre la peste porcine africaine en Afrique de l'Ouest" (TCP/RAF/7822).

Ce document ne prétend pas décrire la situation courante dans les pays-à-risque, ni imposer certaines mesures aux pouvoirs publics concernés. Il serait difficile d'identifier les pays-à-risque car, en raison de l'augmentation du nombre des voyages et des voyageurs internationaux, les matériaux de toute origine – y compris d'origine porcine – sont facilement dispersés dans le monde entier, et donc tout pays est menacé. Quant à imposer des mesures, ce n'est ni réalisable ni souhaitable car l'environnement politique, culturel et économique de chacun des pays exerce une influence certaine sur le processus d'adoption des choix par les politiciens responsables. Il est donc recommandé que les informations données dans le présent document ne soient considérées que comme étant une liste de vérification mise à disposition des planificateurs désirant améliorer leur aptitude à répondre rapidement et efficacement aux attaques de peste porcine africaine. En outre, et bien que ce document ne vise que les mesures précisément destinées à lutter contre la peste porcine africaine, certaines d'entre elles peuvent se révéler utiles dans la lutte contre d'autres maladies.

Certains pays sont, ou pourraient être, à même de mettre en œuvre les mesures décrites dans la Partie I ci-dessous (Instruments devant être mis en place avant la première manifestation); dans certains cas, ils les auront déjà adoptées. D'autres ne pourront le faire que sur certains aspects. Une fois la maladie détectée, certains d'entre-deux seront à même d'appliquer les mesures exposées en Partie II (Actions devant être engagées dès la première manifestation), alors que d'autres ne le seront que partiellement. En tout état de cause, la rapidité de réaction des pays et son ampleur seront variables pour les raisons ci-dessus mentionnées.

Dernier point: quelques éléments décrits en Partie I sont repris en Partie II. C'est en particulier le cas de la nécessaire prise de conscience par le public: pour optimiser la lutte, elle doit préexister avant l'apparition de l'épizootie; elle doit aussi être renforcée (grâce à une politique d'information) dès l'apparition des premiers symptômes. De même, un cadre juridique idoine ne

peut-il être instantanément "décrété" en raison de crise; il doit bien au contraire être élaboré, adopté et mis en œuvre bien avant la découverte de la première manifestation de la maladie.

PREMIERE PARTIE - Instruments devant être mis en place avant la première manifestation

1.1 Plan d'urgence

Le premier instrument devant être préparé avant toute éventuelle menace de peste porcine africaine est un plan de l'urgence spécifique. Son but est d'assurer que ce n'est pas seulement en réponse à la crise que les pouvoirs publics et les personnes privées se verront attribuer des responsabilités et prendront les actions récurrentes. Bien au contraire, les intervenants et leurs rôles doivent être analysés et définis à l'avance. A cet effet, le document de la FAO "*Rinderpest Emergency Preparedness Planning: A Manual to Assist in Preparation of National Rinderpest Emergency Plans*" peut être un outil utile pour les pays qui souhaiteraient établir un plan d'urgence contre les épizooties. Bien qu'il traite essentiellement de la fièvre aphteuse, ce document expose les principes généraux de contrôle de la maladie et propose aux pouvoirs publics les voies permettant de préparer un plan d'urgence de type général.

Le soin de bâtir un tel plan peut être confié à un ministère ou à un service de l'Etat déjà établi, tel un office national des catastrophes naturelles ou la Direction de la protection civile. Dans certains cas, il faut néanmoins établir un organe spécifique. Il va sans dire que les éleveurs et les organisations paysannes doivent être impliqués dès les prémices de la préparation du plan; ceci évite de donner l'impression qu'il ne s'agit que d'un programme hiérarchiquement imposé.

Référence 1

Organisation nationale de gestion des catastrophes au Ghana

Cette institution connue sous l'acronyme NADMO a été établie au titre d'une loi de 1996. Ayant mandat à gérer les "catastrophes et urgences similaires", elle vise trois objectifs principaux: la prévention des crises, l'amoindrissement des méfaits, et la réduction des risques. L'un de ses sept sous-comités est en charge des désastres causés par les maladies et les infestations. Il est constitué de représentants de certains offices de produit de base, de facultés de l'Université d'agriculture, de divers services du Ministère de l'alimentation et de l'agriculture (services de la protection des végétaux, services vétérinaires et de la production animale, département des forêts), du Ministère de la santé, du Ministère de l'intérieur, de l'Agence pour la protection de l'environnement, de divers instituts de recherche, de la Police nationale, et d'organismes parapublics ou privés. Ce sous-comité tient des sessions régulières et est responsable de la préparation d'un plan d'urgence détaillé permettant de réagir dès les premières manifestations de toute maladie pouvant affecter le Ghana, en particulier, la peste porcine africaine.

1.1.1 Eléments constitutifs d'un plan d'urgence

Bien que les plans d'urgence destinés à lutter contre la peste porcine africaine varient d'un pays à l'autre, certains de leurs éléments restent constants. A ce titre, l'on observe que tout plan

comporte une description détaillée de la maladie, un inventaire des ressources (en personnel, en matériel, et juridiques), un résumé de la politique que les autorités concernées ont adoptée au regard de la maladie, et un programme d'action. Le plan doit aussi préciser la composition et le mandat de l'institution chargée de répondre à l'urgence, et clairement définir les rôles des divers participants. Bien que cette institution soit généralement chargée de mobiliser et coordonner les actions devant être entreprises contre la maladie, les tâches spécifiques assignées aux services concernés doivent être clairement établies. C'est ainsi que si à la police sont habituellement assignées les responsabilités inhérentes à la fermeture des voies de communications et du contrôle des mouvements d'animaux, les services de l'agriculture peuvent, quant à eux, être chargés de l'information des éleveurs... Le plan énonce clairement ce que les divers services de l'Etat doivent entreprendre en cas d'apparition de la maladie (informer les services de police et les autorités locales, les associations d'éleveurs, les médias; collecter l'information et la diffuser régionalement et internationalement; instituer et contrôler l'application des mesures de contrôle...).

En outre, le plan d'urgence doit comporter des instructions détaillées sur certaines des questions les plus complexes. Si l'objectif essentiel de la stratégie est la lutte contre la maladie, l'éventuel dédommagement pour perte des fermiers et notamment les modes d'évaluation des animaux doivent être précisés (voir ci-après); en outre, il faudra préciser si (i) le dédommagement sera versé en espèce ou en nature; (ii) quel pourcentage de la valeur résiduelle sera accordé; (iii) quel sera le montant du dédommagement si en raison du prolongement de la quarantaine les prix du marché local montent de façon drastique avant que le réapprovisionnement ne soit effectif et que les prix ne s'assouplissent; (iv) comment le bien-fondé des requêtes des éleveurs pourra-t-il être analysé? Toute réponse à ces questions doit être arrêtée à l'avance et incorporée au plan d'urgence.

Les plans d'urgence répondant le mieux à l'attente comportent une stratégie en deux parties (et c'est ce que reflète le présent document): d'une part, comment se préparer à faire face à une maladie dès avant son apparition et, d'autre part, comment réagir efficacement après l'apparition? Comme l'indique les termes utilisés, une préparation idoine intègre avertissement et action. Un cadre juridique et administratif doit être établi afin que, au moment même de l'apparition de la maladie, cette dernière puisse être identifiée rapidement et que l'information pertinente soit transmise aux personnes et services chargés de la lutte. A cet effet, le plan doit permettre - pour le moins - et dans le but de promouvoir la préparation de l'action, que les éleveurs soient sensibilisés; que les agents soient compétents, mobiles, et actifs; qu'existe un système d'identification et de surveillance de la maladie. Pour ce qui est de l'action à entreprendre, elle repose (i) sur l'existence préalable d'un comité ou de toute structure publique ayant mandat spécifique à combattre la maladie; (ii) sur une série de plans pouvant éventuellement être appliqués et fondés sur un inventaire des ressources disponibles; (iii) sur la mise à disposition des matériels nécessaires au diagnostic de la maladie; et (iv) sur un cadre juridique et administratif qui permette l'alerte rapide et un contrôle efficace dès les premières manifestations.

1.1.2 Facteurs culturels et autres

Comme suggéré plus avant, les éléments précis inhérents à l'urgence pour un pays spécifique et désireux d'entreprendre sa défense contre la peste porcine africaine, relèvent d'une multitude de facteurs allant de l'économie au culturel et au social. Pour établir un plan d'urgence,

les pouvoirs publics ne doivent négliger aucun des éléments qui suivent; ils pourraient en effet avoir des répercussions sur le contenu du plan et l'efficacité de sa mise en œuvre.

Pouvoirs publics et services concernés

La nature du plan - et d'ailleurs son unicité ou la constitution de plusieurs plans additionnels - dépend du type de structure constitutionnelle (aussi bien que des responsabilités administratives qui leur sont assignées) des pouvoirs publics du pays considéré. Dans les cas de centralisation administrative, un plan unitaire est exigé afin de permettre une réponse satisfaisante à l'urgence. En revanche, pour les états à structure fédérale, les collectivités territoriales (états, provinces...) qui les constituent peuvent élaborer, ou disposer de, leurs propres plans, ceci fonction du degré d'autonomie dont elles jouissent. Si néanmoins le gouvernement central a délégué certains pouvoirs aux échelons subordonnés, ces derniers peuvent être amenés de leur propre chef, ou y être obligés de par la loi, à adopter des plans spécifiques.

De façon générale, à moins que le pays ne soit si vaste que la coordination centrale en soit rendue difficile, voire impossible, la meilleure stratégie est de confier la responsabilité de la lutte à une instance centrale. Même lorsqu'une collectivité territoriale fédérée, ou subordonnée du type région administrative ou même département, dispose d'un plan particulier, la coordination centrale reste essentielle, et ce n'est certes pas en période d'urgence qu'il sera temps que lesdites collectivités, quel que soit leur statut, entreprennent une action de façon autonome.

Hiérarchie administrative technique

Dans certains pays, les vétérinaires et agents zoosanitaires publics qui relèvent de la hiérarchie d'un département ministériel spécifique, sont présents sur tout le territoire. En revanche, l'on relève parfois un manque chronique de compétences vétérinaires dans certaines régions. C'est en particulier le cas lorsque les vétérinaires sont peu disposés à être assignés à des zones rurales; ce peut aussi être dû à la carence en personnel de vulgarisation correctement formé en matière vétérinaire. Quel que soit le cas, il est important de répartir de façon optimale la hiérarchie afin que le relais fonctionne bien, notamment en cas d'urgence. En l'absence de l'expert vétérinaire, se peut-il que l'apparition de la maladie ne soit pas immédiatement suivie des mesures d'alarme nécessaires? Le personnel du département ministériel concerné est-il suffisamment sensibilisé pour prendre au sérieux un rapport fait par un éleveur qui indiquerait que la plupart de ses porcs sont morts?

La meilleure stratégie permettant d'assurer que le relais d'information et la transmission des ordres fonctionnent de façon rationnelle est double: (1) elle requiert formation permanente et prise de conscience par les agents vétérinaires et de la vulgarisation concernés, afin qu'ils connaissent parfaitement les symptômes et la gravité de la maladie; (2) elle impose que ces agents soient capables de donner (et de mettre à exécution) des instructions pertinentes dès que nécessaire. Ces instructions doivent contenir en particulier des directives relatives aux mesures immédiates qui devraient pouvoir être prises avant même l'arrivée des ordres qu'émettra l'autorité centrale.

Elevage du porc

L'étiologie de la maladie dans un pays particulier détermine le choix de stratégies appropriées à la combattre. Par exemple, si la maladie est endémique dans les populations de porcs domestiques, doivent être adoptées des règles strictes en matière de contrôle des entrées et sorties des fermes, tant des humains que des animaux, voire d'interdiction du mouvement des animaux et produits d'origine animale. D'autre part, si les porcs domestiques sont libres de leurs mouvements, les risques encourus en matière de transmission de la maladie par les tiques dont les animaux sauvages sont porteurs, sont particulièrement élevés. Il faut donc adopter des règles interdisant que ces animaux errent et/ou exigeant qu'ils soient attachés.

Une série d'éléments liés au type d'élevage des porcs - transhumance, mouvements de populations nomades, flux du commerce, contrebande, désordres civils - doit être analysée par les responsables de la planification qui peuvent alors déterminer les mesures pertinentes devant être intégrées dans le plan d'urgence.

Culture et facteurs connexes

Dans la plupart des cas, la peste porcine africaine frappe les pays dont les populations résident majoritairement dans les zones rurales et dont les coutumes ancestrales peuvent avoir des conséquences non négligeables. Il convient donc de tenir compte des éléments qui suivent:

- religion: si une partie de la population est musulmane, quelle sera sa réaction à une maladie des porcs ?
- féminisme: l'animal atteint appartient-il à un homme ou à une femme? Les actions de vulgarisation sont-elles dirigées vers les femmes ? En cas de raréfaction des animaux, le statut de la femme nubile ne risque-t-il pas d'être affecté à l'occasion de la constitution de la dot ?
- hospitalité: dans certaines cultures, la visite est l'occasion de cadeaux; les éleveurs n'hésiteront-ils pas à faire appel au vétérinaire pour vérifier l'état sanitaire des animaux dans le risque de ne pouvoir offrir un autre porcelet ?
- communautés ethniques partagées: est-ce que le même groupe ethnique vit sur les deux côtés d'une frontière ? Les échanges frontaliers (marchés, fêtes, mariages, conflits) sont-ils intenses ? Quel est l'état sanitaire du territoire voisin ?
- environnement: y a-t-il pénurie de la terre ou encore sécheresse ? Qu'en est-il des autres facteurs qui affectent les mesures de quarantaine ?
- attitude envers les pouvoirs publics: comment est-ce que les populations, notamment agricoles, appréhendent-elles les pouvoirs publics ? Utiles, antagonistes, ou corrompus ? Quelle peuvent être les réactions lorsque les agents de l'Etat annoncent l'abattage sanitaire des animaux ? Lesdits agents sont-ils dignes de confiance, peuvent-ils imposer des amendes et forcer à l'exécution des ordres ?

Afin d'assurer que le plan soit efficace et idoine, toute question de cet ordre se doit d'être abordée.

1.2. Exécution

1.2.1. Coûts

Les pouvoirs publics estiment généralement que les moyens financiers nécessaires à la lutte sont bien largement supérieurs au budget dont ils disposent. C'est en particulier le cas lorsqu'il est proposé de dédommager les éleveurs de porcs en raison des pertes subies.

A cet égard, il convient de souligner que l'absence de compensation entraîne un surcoût considérable: pertes économiques croissantes pour les éleveurs, augmentation des prix à la consommation du porc et des produits d'origine porcine, réduction des exportations due aux restrictions imposées par les pays importateurs, nécessité de mettre postérieurement et périodiquement en œuvre des mesures de protection alors que la maladie sera devenue endémique (conséquence induite de la non-action zoosanitaire aux prémices de la maladie), diminution du niveau de la sécurité alimentaire des populations. Ce surcoût s'avère plus élevé qu'il ne l'eût été si des mesures immédiates n'avaient été prises dès l'apparition de la maladie.

C'est ainsi que la Côte d'Ivoire qui mit en œuvre un programme de compensation (remboursement du 1/3 de la valeur de chaque porc perdu) a remarquablement bien éliminé la maladie; en revanche au Cameroun, dont les pouvoirs publics n'ont que tardivement proposé aux éleveurs un dédommagement, resté en outre symbolique, la maladie devint endémique. Il semblerait donc que le dédommagement financier pour perte soit un des premiers éléments constitutifs d'un plan d'urgence efficace contre la peste porcine africaine.

Outre les coûts relatifs aux dédommagements, les pouvoirs publics doivent aussi faire face à d'autres dépenses induites. Certaines d'entre elles sont couvertes par le budget ordinaire de l'Etat; c'est le cas (1) des frais du personnel (vétérinaires et agents) qui, appelé à lutter contre la maladie doit recevoir une rémunération suffisante pour qu'il respecte les règles de déontologie professionnelle; et qui doit pouvoir se rendre sur le terrain partout où sa présence est requise; (2) des frais de fonctionnement des laboratoires qui doivent disposer de personnel capable et de matériel suffisant. A ceci, il faut encore ajouter les frais éventuels en cas de recours à des laboratoires du secteur privé. En tout état de cause, dès la première manifestation de la peste porcine africaine, tout les frais engagés au titre des activités pré-indiquées doivent pouvoir être couverts.

Une fois que la maladie est présente sur le territoire, d'autres dépenses peuvent survenir. Ainsi les vétérinaires privés pourraient-ils être intégrés dans les services officiels et leurs rémunérations viendront donc en sus des frais du personnel régulier (voir Référence 3); les pouvoirs publics pourraient être amenés à subventionner l'achat de certains produits tels les matières désinfectantes ou celles nécessaires à la destruction des carcasses. Autre exemple, l'augmentation des coûts de communication avec les autres pays.

1.2.2. Disponibilité et provenance des fonds

Au besoin, le pouvoir législatif ne doit hésiter à affecter les fonds dont il peut disposer, dans la mesure où d'autres fonds peuvent être recherchés par ailleurs.

- D'autres sources possibles de financement peuvent être recherchées auprès des services décentralisés de l'Etat (fédéraux ou locaux) qui peuvent être requis de subvenir à certains frais. Bien que les organes gouvernementaux centraux soient chargés du rôle principal en cas d'urgence, si certaines collectivités territoriales ont une économie plus florissante en raison des bénéfices provenant du commerce des porcs et produits d'origine porcine, il sera logique de leur demander d'assumer des responsabilités budgétaires particulières. D'ailleurs, l'on constate parfois que les institutions électives ou administratives locales ont régulièrement constitué des fonds à cet effet.
- Des fonds de garantie, généraux ou spécifiques, sont aussi parfois disponibles. Par exemple, si la peste porcine africaine affecte durement l'économie domestique des femmes, les éventuels fonds de développement de l'économie rurale féminine peuvent être mis à concours. Si les effets de la maladie frappent durement une région, les organisations d'intégration économiques régionales concernées peuvent apporter leur soutien.
- Certaines instances, gouvernementales ou non, sont aussi l'objet de demande de participation: les services de la protection contre les désastres civils, les associations ou organisations non gouvernementales du secteur agricole, ou encore de la sécurité alimentaire.
- Les éleveurs de porcs eux-mêmes doivent pouvoir mobiliser des fonds. C'est notamment le cas dans les pays où l'économie porcine est caractérisée par la production de masse. Bien entendu, dans les régions d'agriculture de subsistance, les populations rurales ne sauraient être appelées à subvenir à ces besoins financiers. Néanmoins, elles peuvent apporter une certaine aide matérielle, même si l'objectif revient à démontrer aux pouvoirs publics que les principaux intéressés sont disposés à agir eux-mêmes; en l'absence de ce mouvement de base, il est à redouter que les pouvoirs publics n'acceptent d'assumer à eux seuls toutes les responsabilités.
- Bien que rares soient les compagnies d'assurances acceptant d'assurer les éleveurs de porcs des pays affligés de peste porcine africaine, les pouvoirs publics doivent pouvoir les inciter à le faire.

Les plans d'urgence les plus efficaces se caractérisent par la garantie que les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre des premières mesures de lutte sont disponibles. L'action ne doit pas être ralentie ou arrêtée en raison du fait que les services vétérinaires doivent tout d'abord rechercher ces fonds. Du seul fait de cette perte de temps, la maladie gagne du terrain et se vérifie alors un regrettable paradoxe: plus les pouvoirs publics attendent avant d'agir, notamment par crainte d'engager de lourdes dépenses, plus chère sera l'action devant être menée a posteriori.

1.3 Cadre législatif

1.3.1. Analyse de la législation en vigueur

La mise en œuvre de la plupart des mesures décrites dans le présent document se fait en fonction du cadre juridique en vigueur, ou requiert l'adoption d'un tel cadre. Or, il apparaît que seuls certains pays disposent des outils juridiques idoines; nombreux sont donc ceux qui doivent consacrer leurs efforts en vue de la mise en place de ce cadre juridique adéquat et ce, dès avant l'apparition des premiers symptômes de la peste porcine africaine. Premier devoir des pouvoirs publics: l'analyse de la législation en vigueur. L'objectif en sera de déterminer si une mission claire et précise est attribuée aux intervenants, qu'il s'agisse des éleveurs de porcs, des vétérinaires, des agents de l'Etat et/ou des collectivités locales. Si tel n'est pas le cas, les vides ou insuffisances devront être corrigés. L'existence d'une législation idoine est essentielle pour assurer une réponse efficace à l'urgence.

L'étude intégrée de la législation existante relative aux questions de santé animale comportera:

- la recherche des textes (loi sur la santé animale, législation de la quarantaine, sur l'importation des animaux...);
- l'analyse de leur efficacité pour une lutte d'urgence (bien que les détails des éléments pertinents en matière d'urgence soient abordés dans la section suivante, les deux plus importants sont (i) l'immédiate disponibilité des fonds nécessaires et (ii) la capacité technique et administrative de mettre en œuvre, et/ou d'imposer, des mesures du contrôle);
- l'analyse de leur pertinence (le fait que la législation remonte à l'époque coloniale ne conduit pas nécessairement à croire qu'elle ne répond plus aux circonstances actuelles ni aux priorités des pouvoirs publics. Les experts en la matière savent discerner si les inadaptations sont d'ordre technique substantiel, ou relèvent d'une simple désuétude terminologique. En outre, pour ce qui est du fond, si un pays est membre de l'Organisation mondiale du commerce, les mesures de quarantaine doivent reposer sur des bases scientifiques et notamment se fonder sur une estimation du risque; sans cela, il est à craindre que l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires ne soit violé);
- l'évaluation des aspects relatifs à la profession vétérinaire (existe-t-il une loi spécifique? Un ordre des vétérinaires est-il établi? Le plus souvent, la législation en vigueur est destinée à protéger, parfois restreindre, l'exercice de la profession vétérinaire. La conséquence en est qu'une éventuelle intervention des vétérinaires privés ou des agents zoosanitaires ruraux risque de ne pas être possible. Or, en cas de déclenchement d'une épizootie, toutes les ressources humaines doivent pouvoir être mobilisées immédiatement, en particulier les agents du terrain notamment en cas d'insuffisance du nombre des vétérinaires présents dans le pays; qui plus est, lesdits personnels qui relèvent de structures traditionnelles ou des collectivités locales sont généralement mieux intégrés dans les populations villageoises que les vétérinaires.

Dans ce cas, les agents zoosanitaires ruraux sont particulièrement utiles en appui au personnel vétérinaire compétent);

- l'existence d'une législation de la protection contre les catastrophes naturelles (voir Référence 1): cette législation incorpore-t-elle un plan d'urgence portant sur les maladies zoosanitaires ? Le plan d'urgence ne saurait être un simple document de travail, et doit reposer sur une base juridique. Souvent, la loi portant création de l'organisation chargée des catastrophes nationales donne aux pouvoirs publics mandat à établir ce plan d'urgence qui devra incorporer certains des éléments exposés ci-avant.
- l'existence d'une réglementation locale (si tel est le cas, notamment en matière de prohibition des mouvements d'animaux non-accompagnés, les règles doivent être regroupées et classées par catégorie. A cet égard, certains des textes existant peuvent servir de modèle aux institutions locales ou à l'autorité centrale. Néanmoins, bien que lesdites institutions locales puissent être à même d'imposer des mesures de contrôle, c'est à l'autorité centrale que sont attribués les pouvoirs dirimants, notamment en cas d'urgence).

Référence 2

Ghana et décentralisation

Au Ghana, suite à la mise en place des instances gouvernementales décentralisées, la plupart des mesures devant être prises pour faire face à une épidémie relèvent plus du mandat des assemblées de district (l'Assemblée métropolitaine d'Accra pour la capitale) que du pouvoir législatif (Parlement). Afin d'éviter des incohérences entre les textes adoptés par les divers districts, et dans le but d'encourager les assemblées de district les moins actives en la matière, il est recommandé que soient largement diffusés et discutés les instruments juridiques adoptés par les districts pilotes. Le NADMO et le Département des services vétérinaires devraient s'y employer.

- l'existence d'une législation connexe complémentaire (en sus de la loi de base sur la santé animale, il peut exister des lois ou règlements dont l'application a des effets sur le domaine. Cela peut être l'exigence éventuelle de l'immatriculation des fermes, et de leur contrôle; ou encore d'un système de permis/licence d'importation d'animaux et produits d'origine animale; ou du contrôle sanitaire des viandes et abattoirs).

1.3.2 Éléments devant être inclus dans la législation nationale

Une fois collectée, la législation en vigueur doit être examinée en tous ses éléments constitutifs. La liste qui suit détaille les points qui peuvent être utilisés comme guide pour découvrir les éventuels vides juridiques et comment les palier. Tout ce qui suit ne sera pas toujours essentiel; cela dépend des pays. En effet, le contenu des lois et règlements d'un pays donné découle des priorités et exigences de la politique nationale à une certaine époque.

D'autre part, fonction des situations et coutumes locales, telle ou telle matière apparaîtra soit dans la loi de base elle-même, soit dans un règlement d'application. Bien que le principe

général de la hiérarchie législative veuille qu'un texte adopté par le pouvoir législatif ne contienne que certains principes alors que les éléments nécessaires à l'application desdits principes relèvent de la réglementation d'application, la distinction précise dépendra de la situation du pays particulier. Néanmoins, un instrument législatif bien construit et incorporant l'essentiel des éléments qui suivent, concourt à faciliter et à rendre plus efficace la réponse à une première manifestation de peste porcine africaine.

Liste des maladies de quarantaine

Très fréquemment, une liste des maladies de quarantaine est annexée à la loi de la santé animale et, fonction de l'apparition de nouvelles maladies, cette liste doit pouvoir être modifiée sans difficulté. Il va sans dire que la peste porcine africaine est l'une des maladies de quarantaine qui doit apparaître à cette liste.

Responsabilités des intervenants

Il doit être fait devoir aux agents de l'administration - vétérinaires publics et agents d'exécution, ou encore gardes frontaliers - et aux citoyens eux-mêmes (vétérinaires du secteur privé, éleveurs de porcs) de dénoncer l'apparence de certaines maladies, avant même que l'existence n'en soit cliniquement confirmée.

Délégation effective des pouvoirs

Le ministre à qui la loi confie la responsabilité d'agir doit être à même de déléguer les pouvoirs pertinents au responsable des services vétérinaires; en cas d'urgence et lorsque le personnel disponible n'est pas suffisant, ledit responsable doit pouvoir faire appel à d'autres services ministériels et aux vétérinaires du secteur privé.

Référence 3 Vétérinaires ivoiriens

En Côte d'Ivoire, la législation autorise le Ministre de l'agriculture et des ressources animales à recruter les vétérinaires privés comme agents de l'Etat. Nombreux étant les vétérinaires qui ont abandonné le service public pour exercer leur profession dans le privé, cette disposition permet au département ministériel responsable de s'appuyer, en cas de besoin, sur le secteur privé. Ainsi, les vétérinaires privés peuvent-ils être requis de participer aux campagnes de vaccination, de visiter les fermes dans le but de détecter les foyers de maladie et d'alerter les éleveurs de porcs sur les mesures sanitaires nécessaires.

Etat d'urgence/disponibilité des fonds

Le ministre, ou les autorités déléguées, doivent pouvoir déclarer l'état d'urgence ceci devant entraîner la disponibilité des fonds nécessaires. Ces fonds doivent être suffisants et disponibles où que de besoin.

Imposition et levée des mesures de quarantaine

Le ministre doit avoir le pouvoir de mettre certaines régions sous quarantaine, et de décider des restrictions concomitantes. Par exemple, certains villages ou certains troupeaux étant désignés comme affectés, les mouvements des personnes, animaux et objets peuvent en être limités ou interdits. Ces mesures peuvent obliger les éleveurs à abriter ou attacher les animaux, interdire le commerce du sperme, des peaux, de la viande et des denrées d'origine animale, ou encore prohiber l'insémination artificielle. Comme indiqué ci-avant, au titre de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, toute mesure de quarantaine doit être fondée scientifiquement et reposer sur l'estimation du risque. Doit donc être possible la révision rapide de la liste des régions sous quarantaine dans le cas où le danger aurait diminué.

Appui par les forces de l'ordre

Le ministre doit pouvoir compter sur l'assistance et/ou la présence des forces de l'ordre afin d'imposer de façon satisfaisante les mesures de quarantaine, d'inspection, de destruction et d'abattage, de fermeture des voies de communications... En période de crise, les animaux et objets y afférents peuvent être saisis aux frontières et dans les zones sous quarantaine; les personnes doivent pouvoir être sanctionnées pour non respect des mesures ou toute autre infraction. Les services des douanes, la police et les forces armées peuvent être appelés à la rescousse pour aider les vétérinaires publics et autres agents de l'Etat. Toute implication financière connexe doit être prévue avant même que l'épizootie n'éclate.

Inspection

L'inspection étant un élément essentiel en matière de santé animale, il est nécessaire qu'un corps d'inspection soit constitué au sein du département des services vétérinaires; pour le moins, tout agent de ces services devrait pouvoir exercer, en sus de ses tâches habituelles, certaines fonctions relevant de l'inspection (prise d'échantillons, par exemple). Ces inspections doivent être effectuées dans les fermes et lieux habituels ou occasionnels de production et de présence du bétail, les frontières, ports et aéroports; les abattoirs et marchés; les animaux et produits d'origine animale; les aliments destinés aux animaux; les produits zoosanitaires; les ressources génétiques animales.

Dans certains pays, pour des raisons historiques ou du fait de l'absence de personnel suffisant, la responsabilité de l'inspection zoosanitaire, notamment des viandes, a été assignée au ministère chargé de la santé. Ceci peut occasionner des difficultés si les inspecteurs de la santé ne sont pas suffisamment formés à cet égard. Afin de palier ce défaut et dans le but d'assurer une bonne efficacité des inspections, il est conseillé, pour le moins, que les abattoirs et autres lieux connexes en matière zoosanitaire soient placés sous contrôle vétérinaire.

Collecte de l'information épidémiologique

Certains agents ou services de l'Etat doivent être chargés de collecter et analyser toutes les données épidémiologiques afin que l'avancée de la maladie dans le pays et dans les zones affectées soit parfaitement connue. Ce type d'information doit être diffusé régionalement et internationalement.

Immatriculation et identification des animaux à la ferme et sur le terrain

Ce n'est pas à l'occasion de l'apparition de la peste porcine africaine que les services publics doivent entreprendre le comptage et la localisation des porcs. Un système de contrôle doit être institué à l'avance; il peut comporter un programme d'immatriculation des fermes, un système de marquage des animaux par étiquetage à l'oreille avec code permettant d'identifier chaque animal, un recensement du bétail par région. Ce type de mesures présente des avantages même hors maladie: par exemple, un système d'immatriculation des fermes permet de mieux appréhender les risques et de sensibiliser a priori les éleveurs de porcs tant aux bonnes procédures zoosanitaires qu'aux dangers encourus, comme nourrir les bêtes avec des produits d'origine porcine.

Référence 4

Programme d'immatriculation des fermes

Dans le cadre d'un programme d'immatriculation des fermes, chaque propriétaire ou responsable de bétail ayant l'intention d'élever des porcs doit obligatoirement faire immatriculer sa ferme, et chaque ferme est dotée d'un numéro d'immatriculation spécifique. Seules les fermes qui satisfont aux exigences édictées par la législation sont immatriculées. Les fermes opérant devront s'y conformer ou être transférées dans les délais prescrits, ou cesser les opérations. Afin de pouvoir faire immatriculer une ferme, le propriétaire ou responsable soumet une requête en bonne et due forme, assortie parfois du paiement d'une taxe non-remboursable; l'approbation ne pouvant se faire qu'après contrôle administratif. Des inspections périodiques garantissent que ces mesures et instructions sont respectées; les taxes perçues pour inspection concourent, directement si une ligne budgétaire est arrêtée à cet effet, ou indirectement comme ressource de l'Etat, à la couverture des frais engagés par l'administration. Suite à l'immatriculation, le propriétaire peut arborer le certificat y relatif.

Contrôles à l'importation

Les pouvoirs publics ont le devoir de contrôler les animaux et produits d'origine animale importés. Le système national de contrôle doit prévoir tant analyses que traitements, et certification préventive de la santé effectuée dans le pays d'origine et exigence d'un permis d'importation. Lorsqu'un pays est frappé par la peste porcine africaine, la quarantaine doit être imposée jusqu'à l'interdiction des importations.

Abattage

Lors de l'apparition de la maladie, ministre ou responsable des services vétérinaires doivent pouvoir ordonner la destruction des animaux morts et l'abattage de ceux qui sont atteints. Ces opérations constituent en effet l'arme la plus efficace dans la lutte contre la peste porcine africaine. Ceci peut paraître antagoniste car la lutte contre une maladie repose généralement sur une campagne de vaccination et/ou des mesures de quarantaine imposées. Néanmoins, dans le cas de la peste porcine africaine, il n'existe ni vaccin ni traitement approprié; la seule façon d'enrayer la maladie est de retirer les animaux atteints afin de prévenir la contagion.

Bien que les pouvoirs de décision en matière d'abattage doivent être attribués par instrument législatif, les détails techniques - y compris le mode d'abattage, de destruction, de désinfection, de réapprovisionnement - relèvent de la réglementation, qu'elle soit préexistante ou édictée en cas de besoin. La réglementation doit aussi établir par le détail les procédures de mise à disposition du matériel nécessaire pour l'abattage, l'enlèvement des carcasses, la désinfection, etc.

Dédommagement

Dédommager les éleveurs dont les animaux ont été abattus est un acte essentiel pour assurer une efficacité optimale de la lutte. Les principes et modalités du dédommagement doivent être portés à la connaissance du public dès la diffusion des avis d'abattage afin que les éleveurs ne soient pas tentés de vendre rapidement ou de cacher leurs animaux. C'est durant la brève période qui court de l'annonce des abattages à leur réalisation effective, période durant laquelle la maladie n'est pas encore sérieusement appréhendée et le risque de mouvements clandestins d'animaux est le plus élevé, que la maladie s'étend avec la plus grande célérité.

Le montant du dédommagement doit être fixé à l'avance, de préférence au titre même du plan d'urgence; il doit être suffisamment élevé pour compenser les pertes des éleveurs de porcs, mais ne doit pas occasionner des difficultés financières pour l'Etat, ce qui risquerait de conduire les responsables à adopter une politique moins efficace. La forme du dédommagement doit être arrêtée: en espèce ou en nature. Choisir un dédommagement en espèce permet aux pouvoirs publics d'éviter la difficile acquisition des animaux; en revanche, le versement de fonds risque d'entraîner la fraude et de conduire les éleveurs à renoncer à cette forme de production.

Les risques de fraude ou de corruption inhérents à la mise en œuvre d'un programme de dédommagement, ne doivent pas conduire les autorités à y renoncer. Néanmoins, ces risques doivent être présents à l'esprit des décideurs. Les pouvoirs publics doivent donc arrêter leur stratégie à l'avance afin qu'abattages et dédommagements ne soient pas différés en période de crise.

Infractions et sanctions

La législation, généralement la loi sur la santé animale, définit les infractions et fixe les sanctions y afférentes. Les infractions peuvent être commises par le public ou les agents de l'Etat. Dans le premier cas, il peut s'agir de l'exhumation et l'utilisation illicite des carcasses qui devaient être enterrés ou détruites, du refus d'obéissance aux ordres donnés, de la violation des interdictions ou restrictions des mouvements d'animaux ou autres mesures de quarantaine, de l'abattage non conforme aux instructions, et de la fausse déclaration dans la recherche d'un dédommagement non fondé. Pour ce qui est des agents de l'Etat, cela va de la prévarication à la diffusion d'informations confidentielles et à l'abus de pouvoir (en matière financière et autre).

Si des amendes sont prévues, leur montant dépendra de l'état de l'économie du pays; mais la règle de base est que ces amendes doivent être assez élevées pour être dissuasives mais pas assez pour être considérées comme des mesures imaginaires et non réelles. En tout état de cause et en conformité aux principes du droit, la récidive est punie bien plus lourdement. Les sanctions peuvent constituer en amendes, saisies et, en dernier ressort, peines

d'emprisonnement. Publier les premières condamnations concourt à promouvoir l'éducation des acteurs, et les encourager à ne pas surseoir à leurs devoirs.

La dernière tâche qui incombe aux pouvoirs publics est d'assigner les responsabilités inhérentes à l'application de la législation, à la découverte des infractions et à l'imposition des sanctions. Ne peuvent être niés les risques de prévarication des personnels chargés de la perception des amendes; tous les efforts doivent donc être faits pour que le système adopté en la matière protège au mieux de ce risque. A cet effet, il peut être utile d'instituer une procédure d'appel, tout en sachant que les recours de cet ordre sont longs et risquent donc de porter atteinte à l'efficacité des mesures devant être adoptées et réalisées en période de crise.

* * *

Parmi tous les éléments ci-dessus abordés, certains relèvent du texte législatif relatif à la santé animale et d'autres de la réglementation d'application. Il en est qui sont élaborés par les responsables gouvernementaux ou administratifs en cas d'apparition de la peste porcine africaine. Ce dernier point est essentiel car le temps nécessaire à l'adoption, à la publication et à la prise de connaissance des textes de type purement législatif ou réglementaire risque d'être trop long. Il peut donc être extrêmement utile de préparer les instruments juridiques pertinents à l'avance afin de permettre la mise en œuvre immédiate du plan de gestion des calamités nationales. En cas de première manifestation, un temps précieux ne sera-t-il ainsi guère gaspillé.

1.4 Prise de conscience

Bien avant que la maladie ne fasse son apparition, éleveurs de porcs, vétérinaires, gardes frontaliers et autres agents de l'Etat ou des collectivités publiques, doivent être pleinement conscients des risques découlant de l'extension de la peste porcine africaine. Tout programme d'information doit, pour le moins, souligner l'importance et les dangers découlant de cette maladie; indiquer ses signes cliniques; inculquer l'impérieuse nécessité de la diffusion des découvertes et nommer les autorités à qui les dénoncer; expliciter l'étendue et le genre d'aide apportée par l'Etat. La formation et les activités d'information peuvent être confiées aux agents de vulgarisation, à ceux des services vétérinaires, aux écoles, aux instruments médiatiques, aux services de sécurité, aux cliniques vétérinaires, etc.

DEUXIEME PARTIE - Actions devant être engagées dès la première manifestation

2.1 Mise en œuvre des mesures de contrôle

Dès la découverte des premières manifestations de la peste porcine africaine, les responsables politiques doivent mettre en œuvre toute mesure de contrôle visant à en empêcher la prolifération. Une autorité politique (soit le chef de l'Etat, soit un ministre ou encore le premier responsable des services vétérinaires) devra imposer des mesures appropriées au contrôle de la propagation de la maladie. Les mesures décrites ci-dessus peuvent comporter la déclaration de quarantaine pour certaines localités ou zones, la restriction des mouvements d'animaux et produits d'origine animale, la fermeture des marchés et abattoirs, la prohibition des importations, l'exigence de l'abattage des animaux et le dédommagement des propriétaires.

Si les services publics ont correctement établi leur programme, les premières manifestations n'occasionneront pas de perte de temps dans la résolution des questions préliminaires en matière de choix des mesures appropriées au pays particulier, et de l'efficacité des stratégies dans le contexte donné. A cet effet, il est entendu que le plan d'urgence se doit d'aborder tous les détails relatifs à la mise en œuvre de son contenu.

2.2 Elaboration et adoption de la législation

La plupart des mesures de contrôle sont édictées au titre de la réglementation d'application devant être publiée à l'occasion de l'apparition de la maladie. Comme indiqué plus avant, il ne faut en aucun cas attendre cette apparition pour élaborer les textes; ils devraient être annexés au plan d'urgence et ne doivent exclure que ceux des détails qui ne peuvent être arrêtés à l'avance. Dès l'apparition, les pouvoirs publics n'ont plus qu'à simplement décider comment et par qui les mesures préétablies seront exécutées, par la voie des divers instruments de grade inférieur¹.

¹ De manière générale, on entend par "législation" ou "législation au sens large" l'ensemble des textes juridiques, soit adoptés par le pouvoir législatif (la loi), soit pris par le pouvoir exécutif (réglementation d'application ou d'interprétation).

En revanche, "loi" ou "législation au sens strict" désigne les seuls textes juridiques adoptés par le pouvoir législatif selon des modalités fixées par la constitution du pays. Il peut s'agir (1) d'une **loi** ou d'un **décret-loi** votés par la représentation nationale parlementaire, (2) d'une **ordonnance** signée par le chef de l'Etat en vertu de ses pouvoirs constitutionnels généraux ou d'une loi spécifique d'habilitation votée par le Parlement, ou d'une loi cadre fixant le fonctionnement (parfois provisoire) des institutions publiques, (3) d'un **décret présidentiel** complétant la loi dans les pays ayant constitué l'ancienne Communauté française.

Enfin, "réglementation" désigne tout instrument juridique pris par délégation par le pouvoir exécutif, soit en application des principes généraux définis par la loi (**décret** et **arrêté réglementaires; règlement; ordre ministériel**), soit en interprétation d'un texte hiérarchiquement supérieur (**circulaire; instruction administrative; note**).

Référence 5
Cameroun - Réglementation anti-épizootie

Lorsqu'en 1982 la peste porcine africaine fait son apparition au Cameroun, le Ministère de l'élevage, des pêches et des industries animales prend un texte comportant les éléments suivants: art. 1er- déclaration de certaines zones infectées; art. 2- interdiction des mouvements d'animaux et produits d'origine animale dans ces zones; art. 3- abattage de tout porc atteint ou suspecté de l'être; art. 4- exigence de l'inspection des carcasses congelées entreposées et de leur destruction si la maladie y est décelée; art. 5- exigence de désinfection et nettoyage des localités, matière et véhicules déclarés infectés, et réapprovisionnement après au moins trois mois d'inactivité; art. 6- destruction des aliments destinés aux animaux dans toute région infectée, et suspension de la production de ces aliments pendant trois mois; art. 7- instruction visant à ce que ces nettoyages et désinfections soient effectués sous contrôle des autorités responsables; art. 8- devoir fait aux éleveurs de porcs des zones infectées de respecter toutes les directives publiées par les autorités; art. 9- attribution aux gouverneurs et délégués provinciaux du ministère des pouvoirs nécessaires à l'application stricte du texte.

2.3 Campagne favorisant la prise de conscience publique

Il s'est avéré que les échecs en matière de contrôle des premières manifestations ne sont pas habituellement dus à un manque d'information mais plutôt aux défaillances des campagnes d'éradication, ou à l'absence de coordination centrale efficace. Néanmoins, s'il est essentiel d'assurer la coopération des autorités pour obtenir le meilleur résultat possible, il n'en demeure pas moins que le premier rempart est la sensibilisation du public aux dangers de la maladie et sa formation sur les actions qu'il doit entreprendre. Si les grands éleveurs de porcs ont généralement tendance à croire que leur bétail est protégé du fait qu'ils respectent les règles d'une hygiène rigoureuse, les petits pasteurs estiment quant à eux en revanche que les grands élevages sont le plus à risque car ils ont plus de contact avec les autres éleveurs. Mais quand l'épizootie commence à prendre de l'ampleur, tous les éleveurs de porcs, grands ou modestes, ruraux ou urbains, se rendent vite compte que personne n'est immunisé et que la seule solution est l'application rigoureuse et immédiate de toute mesure sanitaire ordonnée par l'autorité responsable. Et la rapidité de cette prise de conscience est favorisée si la diffusion de l'information est correctement faite.

Une campagne de prise de conscience publique peut être menée par l'organe chargé des catastrophes, par le département de l'information, par les médias (télévision, radio, journaux), par tout autre moyen (brochures, affiches), par les coopératives agricoles et associations rurales, et par les divers services de vulgarisation du ministère chargé de l'agriculture. Cette campagne doit viser l'information du public, lui faire connaître ses droits et devoirs, exposer les mesures de quarantaine sanitaire et zoosanitaire imposées, expliquer les raisons et modalités de la campagne d'abattage ainsi que du programme de dédommagement; enfin, doit être assurée la bonne information desdits intervenants sur les lois et réglementations en vigueur, ou en préparation. En outre, les autres agents de l'Etat, les gardes frontaliers et les autorités régionales et locales doivent être impliqués dans cette campagne.

2.4 Mobilisation de toutes les énergies

Une fois la peste porcine africaine installée sur le territoire, il appartient à l'instance de coordination - un comité d'urgence, l'organe chargé des catastrophes nationales, ou encore un corps spécifique à la peste porcine africaine - d'impliquer toutes les personnes, services de l'Etat et associations dans la mise en œuvre du plan d'urgence. Doivent être consultés les douanes, les forces de l'ordre, les gardes frontaliers, les autres ministères notamment ceux chargés de la santé, des finances, de l'administration locale et de l'intérieur, les associations de producteurs, et les coopératives agricoles. Il est particulièrement important que les éleveurs de porcs perçoivent les mesures comme utiles et efficaces, et non pas seulement comme des ordres imposés par une lointaine autorité. Il est à espérer que ce genre d'achoppement pourra être évité grâce à l'intégration des éleveurs de porcs dans la préparation du plan; ceci tend en effet à limiter les discussions inutiles.

Voici donc comment peut être maximisée l'efficacité de l'action entreprise par un pays dès la découverte des premières manifestations de la peste porcine africaine sur son territoire.