



Union Interparlementaire
Pour la démocratie. Pour tous.



Renforcer la préparation aux situations d'urgence sanitaire : le Règlement sanitaire international (2005)

Guide à l'usage des parlementaires N° 34

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Union interparlementaire (UIP) ou de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

La mention de sociétés spécifiques ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'implique pas que ces derniers aient été approuvés ou recommandés par l'UIP ou l'OMS de préférence à d'autres de nature similaire qui ne sont pas mentionnés.

Toutes les précautions raisonnables ont été prises par l'UIP et l'OMS pour vérifier les informations contenues dans cette publication. Toutefois, le contenu publié est distribué sans garantie d'aucune sorte, expresse ou implicite. La responsabilité de l'interprétation et de l'utilisation de ce contenu incombe au lecteur. En aucun cas, l'UIP et l'OMS ne peuvent être tenues responsables des dommages résultant de son utilisation.

Toute partie de cette publication peut être reproduite pour un usage personnel et non commercial à condition que les indications de copyright et de source soient également copiées et qu'aucune modification ne soit apportée. Veuillez informer l'Union interparlementaire de l'utilisation du contenu de la publication à l'adresse suivante : press@ipu.org.

© Union interparlementaire (UIP) et Organisation mondiale de la Santé (OMS), 2022

Photo de couverture : vaccination d'une jeune fille à l'hôpital. © Chassenet/BSIP via AFP

Mise en pages : Philippe Boisson, Graphisme

Traduction : Christian Jasinski

Imprimé en France par ICA

ISBN 978-92-9142-832-8

Table des matières

Remerciements.....	5
Avant-propos.....	6
1. Introduction	8
1.1 Objectifs du Guide	11
1.2 À qui est destiné ce Guide?	11
1.3 Comment utiliser ce Guide?	12
2. Préparation à la sécurité sanitaire	13
2.1 Le règlement sanitaire international, c'est quoi?	13
2.2 Préparation à la sécurité sanitaire.....	15
3. Fonctions formelles des parlements et des parlementaires contribuant à la sécurité sanitaire et à la préparation aux situations d'urgence.....	20
3.1 Contrôle parlementaire et demande de comptes au gouvernement.....	20
3.1.1 Qu'est-ce que la reddition de comptes en matière de sécurité sanitaire et de préparation aux situations d'urgence?	20
3.1.2 Assurer un équilibre entre la nécessité d'une action rapide et celle d'une véritable fonction de contrôle du parlement	24
3.2 Élaboration des lois et préparation aux situations d'urgence	28
3.2.1 Comment les parlementaires peuvent-ils mieux assurer leur importante fonction législative en matière de préparation aux situations d'urgence?	30
3.2.2 Examen des propositions législatives accompagnant la préparation aux situations d'urgence	31
4. Parlements et parlementaires en tant que défenseurs et leaders	34
4.1 Parlementaires œuvrant en faveur de la préparation aux situations d'urgence dans leur circonscription	34
4.1.1 Rôle de premier plan avant et pendant l'émergence de risques faibles	35
4.1.2 Chercher à accéder à des données de qualité et à des indicateurs de santé fiables sur les populations locales et la circonscription.....	35

- 4.2 Le parlement, avocat national de la préparation aux situations d'urgence38
 - 4.2.1 Un rôle national de premier plan pour une réponse coordonnée et fiable.....38
 - 4.2.2 La nécessité de mécanismes multisectoriels.....39
 - 4.2.3 Le rôle des parlements et des parlementaires dans l'action mondiale40

**5. Rester actif en ce qui concerne les priorités du système de santé
tout en soutenant une réponse d'urgence44**

**Annexe 1 – Comment appliquer la législation nationale pour réaliser
la préparation aux situations d'urgence?47**

Remerciements

La présente publication a été élaborée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'Union interparlementaire (UIP).

Elle a été rédigée par Genevieve Howse et Romina Stelter (OMS) sous la supervision de Ludy Suryantoro, chef du service Engagement multisectoriel pour la sécurité sanitaire, Stella Chungong, Directrice du Département de préparation à la sécurité sanitaire, Jaouad Mahjour, Sous-directeur général, et Michael Ryan, Directeur exécutif du Programme de gestion des situations d'urgence sanitaire (OMS). Les contributions et les conseils de divers collègues ont également été très appréciés, notamment de Darryl Barrett, Carmen Dolea, Ignacio Ibarra, Ben Lilley, Fernando Gonzalez-Martin, Innocent Ntaganira, Elisa Scolaro et Hala Abou Taleb de l'OMS, et Aleksandra Blagojevic et Miriam Sangiorgio, de l'UIP.

L'équipe de rédaction souhaite saluer les parlementaires dont l'expérience, les compétences et les contributions ont été essentielles à l'élaboration du présent Guide, en particulier :

Parlementaires :

M^{me} Petra Bayr (Autriche), M. Mario Fiad, sénateur (Argentine), Dr Christopher Kalila (Zambie), M^{me} Alice Kumabeh (Sierra Leone), M^{me} Wafa Bani Mustafa (Jordanie), M. Pechdau Tohmeena (Thaïlande), M. Jelta Wong (Papouasie-Nouvelle-Guinée).

Anciens parlementaires :

M. Souhail Alouini (Tunisie), M. David Carter (Nouvelle-Zélande).

Avant-propos

Les crises sanitaires mondiales touchent tous les pans de la société et aucune population n'en est totalement protégée. Parmi les récentes Urgences de santé publique de portée internationale (USPPI)¹, on peut citer: la pandémie de COVID-19, l'épidémie à virus Ebola en République démocratique du Congo en 2018–20, l'épidémie à virus Zika en 2015–16, l'épidémie à virus Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014-2016 et la pandémie de grippe A (H1N1) en 2009.

Avec chacun de ces exemples, on voit comment une crise de santé publique peut engendrer de grosses pertes sur les plans de l'économie et de la santé, et priver les populations de perspectives.

Les systèmes de santé résilients sont essentiels pour se préparer et répondre aux urgences, et pour maintenir les services de santé essentiels pendant une crise. Le Règlement sanitaire international (2005)² est un élément essentiel de la législation internationale et il reflète les engagements des pays en matière de prévention, de détection et de réponse aux risques sanitaires urgents.

Les parlements et les parlementaires occupent une place unique et privilégiée, en tant qu'acteurs de cette préparation, en vertu de leurs diverses responsabilités: élaboration des lois, contrôle, dotations budgétaires et représentation des citoyens. En matière de préparation, les examens de haut niveau portant sur la réponse à la pandémie de COVID-19 soulignent l'importance des capacités de l'État, de la confiance sociale et du leadership³. Les parlements et les parlementaires sont particulièrement bien placés pour faciliter la création et le renforcement de ces trois facteurs.

Ce Guide permet de meilleures contributions parlementaires en matière de préparation à la sécurité sanitaire. Il doit servir aux parlementaires et au personnel parlementaire en vue de réfléchir aux aspects importants de la préparation à mettre en place ou à renforcer sur tous les plans, y compris au niveau local. Il comprend des questions clés susceptibles de guider les parlementaires dans leurs efforts de renforcement des capacités.

1 Les Urgences de santé publique de portée internationale sont déclarées par le Directeur général de l'OMS. Se reporter en particulier à l'article 12 du *Règlement sanitaire international (2005)*. Voir <https://www.who.int/fr/publications-detail/9789241580496> (consulté le 11 novembre 2020).

2 Organisation mondiale de la Santé, *Règlement sanitaire international (2005)* (Genève, 2016): <https://www.who.int/fr/publications-detail/9789241580496> (consulté le 11 novembre 2020).

3 The Independent Panel for Pandemic Preparedness and Response, *COVID-19, Make it the Last Pandemic* (Genève, 2021), 31: theindependentpanel.org (consulté le 17 mai 2021), et Francis Fukuyama, "The Pandemic and Political Order", *Foreign Affairs*, juillet/août 2020: www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order (consulté le 17 mai 2021).

Nous sommes convaincus que ce guide sera un outil important pour les parlementaires afin qu'ils puissent remplir efficacement leur rôle de leader et exercer leurs fonctions démocratiques. Tous les membres de la société doivent œuvrer de concert pour que des enseignements soient efficacement tirés de la pandémie de COVID-19 afin de préparer le monde à répondre à de futures situations d'urgence sanitaire, car personne n'est protégé si nous ne le sommes pas tous.



Martin Chungong
Secrétaire général de l'UIP



Dr Tedros Adhanom Ghebreyesus
Directeur général de l'OMS

1. Introduction



Port du masque à Tokyo. © Miho Ikeya/The Yomiuri Shimbun via AFP

Ce Guide décrit le rôle des parlements en vue de renforcer la préparation aux situations d'urgence et la sécurité sanitaire.

En 2020 et 2021, la pandémie de COVID-19 a exercé de fortes contraintes sur la préparation aux situations d'urgence, que ce soit sur le plan mondial ou pour chaque pays. Avec l'émergence de cette maladie et sa facilité de transmission entre les personnes, les capacités nationales de bien des pays ont été dépassées et les mesures de confinement se sont montrées inefficaces. Alors que les pays luttent pour abaisser leurs chiffres de contamination, nombreux sont ceux qui connaissent plusieurs vagues d'infection avec des taux élevés de mortalité et de morbidité.

Lors de la mise en œuvre des mesures de réponse aux situations d'urgence, un manque de préparation a été constaté. Une trop grande confiance dans les capacités de réaction aux risques sanitaires émergents a fait peser de lourdes contraintes sur les systèmes financiers et de santé. Cela a également entraîné des souffrances, a entravé l'activité et l'éducation, et a réduit les opportunités commerciales et économiques, ce qui a provoqué d'autres souffrances et le chaos. Les groupes vulnérables ont été tout particulièrement touchés et les inégalités existantes se sont accrues.

Six pandémies au moins se sont produites depuis la grippe espagnole en 1918, en tenant compte de celle de COVID-19. Elles ont toutes été des zoonoses (maladies provoquées par des germes transmis de l'animal à l'Homme)⁴. Sans stratégies préventives, d'autres pandémies sont possibles⁵. Il est cependant impossible de prévoir quand frappera la prochaine urgence sanitaire, qu'il s'agisse d'une USPP, d'une pandémie ou d'un autre type de catastrophe. Pour qu'une maladie à zoonose émerge, il suffit d'un agent pathogène capable de passer facilement de l'animal à l'Homme. La probabilité d'un tel passage augmente avec les changements climatiques et la plus grande proximité des contacts entre les Hommes et les animaux sauvages ou domestiques. La préparation est une priorité.

Les parlementaires peuvent s'appuyer sur leurs diverses fonctions pour prôner, orienter et assurer une meilleure préparation en cas d'urgence et une plus grande sécurité sanitaire. Les fonctions parlementaires d'élaboration des lois, de contrôle, de reddition de comptes et d'approbation du budget, ainsi que les opportunités de chaque parlementaire en tant que représentant et responsable local, doivent être mises à profit afin que la préparation aux situations d'urgence devienne une priorité et que l'impact dévastateur de la COVID-19 et d'autres situations d'urgence sanitaire ne se répète jamais.

Le présent Guide contribue à la mise en œuvre de la résolution de l'UIP *Réaliser l'objectif de couverture sanitaire universelle d'ici 2030: le rôle des parlements pour garantir le droit à la santé*⁶ et de la résolution de l'OMS *Renforcement de la préparation aux situations d'urgence sanitaire: application du Règlement sanitaire international (2005)*⁷. Ces deux résolutions soulignent l'importance de la sécurité sanitaire en vue de réaliser la couverture sanitaire universelle (CSU).

Le Règlement sanitaire international (2005) (RSI) est un instrument du droit international conférant des droits et des devoirs aux 196 États parties. Son but est d'éviter la propagation dans le monde des maladies et de permettre une réponse, en cas d'accroissement des risques, qui soit proportionnée à ces risques et évite toute interférence inutile avec le commerce et les échanges internationaux⁸. Sa mise en œuvre est facilitée par l'OMS, qui propose des outils et des supports, notamment un Cadre de suivi et d'évaluation, qui propose aux pays plusieurs mécanismes permettant d'évaluer leurs capacités à éviter et détecter les risques sanitaires, et à répondre à ceux-ci⁹. Plus récemment, l'OMS a créé l'Examen universel de l'état de santé et de préparation, qui est basé sur un mécanisme volontaire d'examen entre pairs, mené par les États membres, en vue de afin de soutenir une coopération internationale plus efficace en rapprochant, dans un esprit de solidarité, les nations et les acteurs¹⁰.

4 Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, *IPBES Workshop on Biodiversity and Pandemics* (Bonn, 2020): ipbes.net/sites/default/files/2020-12/IPBES%20Workshop%20on%20Biodiversity%20and%20Pandemics%20Report_0.pdf (consulté le 6 janvier 2021).

5 *Ibid.*

6 Se reporter en particulier à l'article 29 de la résolution de l'UIP *Réaliser l'objectif de couverture sanitaire universelle d'ici 2030: le rôle des parlements pour garantir le droit à la santé*, adoptée par consensus lors de la 141^e Assemblée de l'UIP (Belgrade, 17 octobre 2019): www.ipu.org/fr/file/8562/download (consulté le 14 décembre 2020).

7 Organisation mondiale de la Santé, *Renforcement de la préparation aux situations d'urgence sanitaire: application du Règlement sanitaire international (2005) (EB146.RIO)*, 146^e session de l'AMS, 8 février 2020: apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB146/B146_R10-fr.pdf.

8 *Règlement sanitaire international*, page 1 (voir note 2 ci-dessus).

9 apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276651/WHO-WHE-CPI-2018.51-eng.pdf;sequence=1 (consulté le 7 janvier 2021)

10 apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB148/B148_18-fr.pdf (consulté le 3 juin 2021)

Les parlementaires agissent collectivement en tant que parlement, mais ils peuvent également contribuer individuellement, en tant que parlementaires, aux activités de leur parlement et de leur circonscription. Les possibilités d'action pour œuvrer en faveur d'une préparation aux situations d'urgence et à la sécurité sanitaire sont aussi diverses que les types de postes pouvant être occupés par les parlementaires. Le point commun est que tous les parlementaires peuvent servir leur propre circonscription comme influenceurs, leaders et défenseurs en protégeant la santé des populations et la sécurité économique.

En tant que législateurs, les parlementaires peuvent directement contribuer à la préparation légale aux situations d'urgence sanitaire en facilitant l'élaboration d'une législation appropriée et en votant celle-ci.

De par leurs fonctions de contrôle et de reddition de comptes, les parlements et les parlementaires peuvent demander des comptes au gouvernement sur ses engagements en matière de planification, de mise en œuvre et de financement de la préparation aux situations d'urgence sanitaire et de mise en œuvre du Règlement sanitaire international.

En tant que représentants, les parlementaires peuvent contribuer, dans leur circonscription, par des actions formelles ou informelles de plaidoyer et de communication visant à renforcer la confiance du public.

Outre les recherches et les preuves disponibles, le présent Guide s'appuie sur une petite étude qualitative permettant de prendre en compte l'expérience et la perspective en temps réel des parlementaires au cours de la pandémie de COVID-19 et d'autres urgences sanitaires. En outre, les idées intégrées dans le Guide ont été mises à l'épreuve des faits par le biais de l'expérience vécue dans les parlements et par les parlementaires au cours des urgences sanitaires dans leur pays.

En l'absence de risque établi ou émergent pour la santé publique, certains peuvent considérer que la préparation aux situations d'urgence sanitaire n'est pas prioritaire. Toutefois, l'expérience mondiale récente de la pandémie de COVID-19 a montré l'importance critique d'une telle préparation et les conséquences d'une impréparation. Pour être efficace, la préparation doit commencer bien avant qu'une réponse soit nécessaire. Cela implique des plans et des protocoles, une capacité à identifier et gérer les risques, un personnel adéquat et disponible, des ressources et des équipements. Une législation spécifique est également probablement nécessaire.

Il a été durement rappelé à chaque pays et à chaque parlement qu'une préparation était nécessaire. Les récentes urgences sanitaires provoquées par des maladies contagieuses comme les virus SARS, MERS Co-V, Ebola, H1N1, Zika, ainsi que des catastrophes naturelles et d'autres événements à dangers multiples, ont clairement démontré l'utilité d'une préparation. Plusieurs rapports indépendants ont cependant relevé que le monde n'était pas préparé comme il le fallait à la COVID-19^{11,12}. Les conséquences de cette mauvaise préparation peuvent se mesurer en morts, en moyens de subsistance limités, en familles dévastées, en opportunités économiques réduites et en années de bonne santé et de développement social perdues.

11 Organisation mondiale de la Santé, *Un monde en désordre : rapport 2020 du Conseil mondial de suivi de la préparation* (Genève, 2020) : www.gpmb.org/docs/librariesprovider17/default-document-library/annual-reports/gpmb-2020-annualreport-fr.pdf?sfvrsn=bd1b8933_36.

12 *Make it the Last Pandemic* (voir note 3 ci-dessus).

On note actuellement un regain d'intérêt et de reconnaissance pour l'importance de la préparation aux situations d'urgence et de la sécurité sanitaire. Les parlements doivent maintenant s'appuyer sur cet élan, avant que survienne le prochain risque sanitaire.

Comment est-ce que ce Guide peut aider les parlements et les parlementaires à saisir cette opportunité? Comment doit-on utiliser ce Guide?

1.1 Objectifs du Guide

- Présenter les concepts de préparation aux situations d'urgence sanitaire et de sécurité sanitaire, et aborder l'importance de ces concepts ainsi que du Règlement sanitaire international (2005).
- Réfléchir aux opportunités mondiales et nationales permettant aux parlements et aux parlementaires d'œuvrer en faveur de la sécurité sanitaire et de la préparation nationale aux urgences sanitaires.
- Mettre l'accent sur les fonctions suivantes des parlements, chacune offrant diverses opportunités aux parlements et aux parlementaires pour agir en faveur de la sécurité sanitaire et de la préparation aux situations d'urgence :
 - élaboration des lois,
 - contrôle et reddition de comptes,
 - budgétisation et approbation des dépenses,
 - représentation.
- Réfléchir au rôle unique que les parlements et les parlementaires peuvent jouer, par le biais de leurs fonctions, pour défendre et réaliser la préparation aux situations d'urgence et la sécurité sanitaire.
- Faire des propositions pratiques, des recommandations concrètes et proposer d'autres ressources.

1.2 À qui est destiné ce Guide ?

- Parlements et parlementaires.
- Ceux qui conseillent les parlementaires, ou travaillent avec eux, ainsi que le personnel des parlementaires.
- Les agents du gouvernement, les membres de la société civile, les universitaires et toute personne souhaitant encourager les parlements et les parlementaires, ou travailler avec eux, en vue de défendre ou faciliter la préparation aux situations d'urgence ou la sécurité sanitaire.
- L'UIP, l'OMS et d'autres organisations multilatérales travaillant avec les parlements et les parlementaires.

1.3 Comment utiliser ce Guide ?

Chaque section du Guide peut être consultée pour rechercher une brève explication sur un domaine ou faire progresser la préparation aux situations d'urgence ainsi que la sécurité sanitaire. Ce Guide fournit également des liens vers d'autres supports d'information et des propositions d'actions. Toutes ces actions ne seront pas forcément adaptées aux besoins de chaque pays, mais elles pourront donner des idées et des exemples propices à une réflexion. Toutes les actions proposées proviennent de l'expérience des parlements et des parlementaires.

Sécurité sanitaire et préparation aux urgences

- De quoi s'agit-il et que faut-il pour les mettre en œuvre ?
- Pour en savoir plus
- Opportunités pour les parlements

Règlement sanitaire international (2005)

- De quoi il s'agit et quelles sont les obligations des États parties ?
- Pour en savoir plus
- Opportunités pour les parlements

Fonctions parlementaires: contrôle et reddition de comptes

- Comment s'appuyer sur la fonction de contrôle pour assurer la préparation aux situations d'urgence ?
- Budgétisation et contrôle
- Pour en savoir plus
- Opportunités pour les parlements

Fonctions parlementaires: législation

- Comment s'appuyer sur la fonction législative pour garantir une préparation aux situations d'urgence
- Pour en savoir plus
- Opportunités pour les parlements

Les parlementaires en tant que représentants et leaders

- Comment est-ce que les parlementaires, en tant que représentants et leaders, peuvent contribuer à la préparation aux situations d'urgence, nationalement et au sein de leur circonscription
- Pour en savoir plus
- Opportunités pour les parlementaires

Opportunités parlementaires en matière de coopération internationale et d'action au sein des organisations multilatérales, et pour d'autres activités internationales

- Comment les parlements peuvent-ils opérer sur le plan international pour contribuer mondialement et nationalement à la préparation aux situations d'urgence ?
- Pour en savoir plus
- Opportunités pour les parlements

2. Préparation à la sécurité sanitaire



Fonctionnaires de police distribuant des masques à des pèlerins dans un camp de transit.
© Dibyangshu Sarkar/AFP

2.1 Le règlement sanitaire international, c'est quoi ?

Le Règlement sanitaire international (2005) (RSI) est un instrument du droit international conférant des droits et des devoirs aux 196 États signataires. Il sert à prévenir la propagation des maladies dans le monde et à orienter la réponse de santé publique en cas de risque. Cette réponse doit être proportionnée aux risques encourus et permettre d'éviter toute interférence inutile avec le commerce et les échanges internationaux¹³.

Qu'implique le RSI pour mon pays ?

Le RSI définit des obligations en matière de traitement des urgences et des événements de santé publique susceptibles de traverser les frontières. Le RSI

¹³ *Règlement sanitaire international*, page 1 (voir note 2 ci-dessus).

Éléments clés du RSI

- Suivre en continu les risques pour la santé publique et les risques à dangers multiples.
- Maintenir le flux d'information entre l'OMS et des points focaux nationaux, dans chaque État partie.
- Mettre en place les principales capacités en matière de réponse à une crise de santé publique.
- Mettre en place les principales capacités aux points d'entrée, c'est-à-dire les aéroports, les ports et les frontières terrestres.
- Appliquer des mesures sanitaires et assurer un retour d'information sur celles-ci.
- Définir des dispositions spéciales pour les moyens de transport, les marchandises et les voyageurs.
- Protéger les droits de l'homme.

oblige les pays à définir et pérenniser les principales capacités servant à détecter, évaluer, notifier et rendre compte des événements, et à répondre aux urgences et aux risques pour la santé publique.

Est-ce que le RSI est juridiquement contraignant ?

Oui. Il a été créé sur la base de l'autorité stipulée dans la Constitution de l'OMS¹⁴. Le RSI est entré en vigueur et est devenu juridiquement contraignant dans la plupart des États parties, le 15 juin 2007, lorsqu'il a été approuvé par l'Assemblée mondiale de la Santé¹⁵. La réglementation élaborée dans le cadre du pouvoir de l'OMS en la matière s'applique à tous les États membres, après qu'ils ont été dûment notifiés quant à son adoption par l'Assemblée mondiale de la Santé, sauf si elle est rejetée par l'Assemblée ou si le Directeur général de l'OMS est informé d'une réserve¹⁶. Aucun membre de l'OMS n'a rejeté le RSI et les deux réserves reçues n'ont pas empêché

l'entrée en vigueur du RSI pour les deux États membres concernés. Tous les pays membres de l'OMS sont des États parties¹⁷.

Les principales capacités, c'est quoi ?

Le RSI stipule 13 principales capacités qui, une fois réalisées, garantissent aux pays d'être préparés aux risques pour la santé publique et de pouvoir y répondre. Les principales capacités sont mentionnées dans les articles du RSI et les États parties sont juridiquement contraints de les respecter. Parmi celles-ci :

- Désigner ou définir un point focal national et des autorités compétentes disposant des capacités et des attributions nécessaires pour assumer les responsabilités stipulées par le RSI¹⁸.

14 Organisation mondiale de la Santé, article 21, *Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé* : www.who.int/governance/eb/who_constitution_fr.pdf.

15 Le RSI est entré en vigueur ultérieurement pour les deux États membres qui ont émis des réserves et pour les nouveaux États membres (voir l'annexe 1 de la 3^e édition).

16 *Constitution de l'OMS*, article 22 (voir note 17 ci-dessus).

17 www.who.int/fr/countries (consulté le 11 novembre 2020).

18 Se reporter à l'article 4 du *Règlement sanitaire international* (voir note 2 ci-dessus).

- Acquérir, renforcer et maintenir la capacité nécessaire pour détecter, évaluer, notifier et déclarer des événements¹⁹.
- Acquérir, renforcer et maintenir la capacité à répondre rapidement et efficacement aux risques pour la santé publique²⁰ et aux situations d'urgence sanitaire publique de portée internationale^{21,22}.

Les définitions des termes « maladie »²³, « événement »²⁴ et « risque pour la santé publique »²⁵ sont très larges et incluent la surveillance sanitaire nationale et quotidienne des risques pour la santé publique susceptibles de s'aggraver et de présenter un danger important pour la population.

En conséquence, la plupart des fonctions de détection et de réponse en matière de gestion des risques sont des capacités principales selon les termes du RSI. Si l'arrivée de voyageurs, de marchandises ou de moyens de transport peut entraîner un risque pour la santé publique, il s'agit également de capacités principales conformément au RSI. Les déplacements et le commerce étant des thèmes importants du RSI, ceux-ci représentent également des capacités principales pour les aéroports, les ports et les frontières désignés²⁶.

2.2 Préparation à la sécurité sanitaire

Depuis la pandémie de grippe espagnole en 1919, six pandémies au moins se sont produites, dont celle de COVID-19. Chacune de ces pandémies a été une zoonose. Les changements climatiques, le commerce de la faune sauvage et les altérations de nos écosystèmes naturels accroissent le risque de virus infectant les animaux pour ensuite passer à l'Homme.

-
- 19 Se reporter à l'article 5, annexe 1A (dispositions relatives aux principales capacités en matière de surveillance et de réponse) et annexe 1B (dispositions portant sur les principales capacités en matière d'aéroports, de ports et de frontières terrestres) du *Règlement sanitaire international* (voir note 2 ci-dessus).
- 20 Le terme « événement » renvoie à la manifestation d'une maladie ou d'une occurrence susceptible d'entraîner une maladie. Le terme « risque pour la santé publique » désigne la probabilité d'un événement pouvant nuire à la santé des populations humaines, plus particulièrement d'un événement pouvant se propager au niveau international ou présenter un danger grave et direct. Se reporter aux définitions du *Règlement sanitaire international*, pp. 5–11 (voir note 2 ci-dessus).
- 21 Une « urgence de santé publique de portée internationale » désigne un événement extraordinaire dont il est déterminé, comme prévu dans le Règlement : i) qu'il constitue un risque pour la santé publique dans d'autres États en raison du risque de propagation internationale de maladies, et ii) qu'il peut requérir une action internationale coordonnée. Se reporter aux définitions du Règlement sanitaire international, pp. 5–11 (voir note 2 ci-dessus).
- 22 Se reporter à l'article 13 et à l'annexe 1A (dispositions relatives aux principales capacités en matière de surveillance et de réponse) du *Règlement sanitaire international* (voir note 2 ci-dessus).
- 23 Le terme « maladie » désigne une pathologie, quelle qu'en soit l'origine ou la source, présentant ou pouvant présenter des effets nocifs importants pour l'être humain. Se reporter aux définitions du *Règlement sanitaire international*, pp. 6–10 (voir note 2 ci-dessus).
- 24 Le terme « événement » désigne une manifestation pathologique ou un fait créant un risque de maladie. Se reporter aux définitions du *Règlement sanitaire international*, pp. 5–11 (voir note 2 ci-dessus).
- 25 Le terme « risque pour la santé publique » désigne la probabilité d'un événement susceptible de nuire à la santé des populations humaines, plus particulièrement d'un événement pouvant se propager au niveau international ou présenter un danger grave et direct. Se reporter aux définitions du *Règlement sanitaire international*, pp. 5–11 (voir note 2 ci-dessus).
- 26 L'article 19 requiert que les États parties respectent les principales capacités définies à l'annexe 1 pour les points d'entrée désignés, selon le calendrier stipulé au paragraphe 1 de l'article 5 et au paragraphe 1 de l'article 13.

Il faut rappeler que nous avons connu plusieurs épidémies de choléra, dont une très sérieuse en 2017. Des enseignements en ont été tirés, sous l'impulsion du Ministre de la santé, de partenaires en matière de développement national et du secteur privé. Le parlement a toutefois été laissé de côté. Notre participation s'est limitée à la réception d'informations.

Nous pensons que nous devons toujours être impliqués dans la réponse elle-même, faire partie de ces commissions, etc. Plusieurs enseignements ont été tirés du choléra :

- *Nous devons travailler en équipe, adopter une approche multisectorielle et devons disposer d'une structure de gouvernance pour dialoguer avec tout le monde.*
- *Un financement nous est également nécessaire.*
- *Nous devons aussi faire preuve de volonté politique.*
- *Les hauts dirigeants politiques doivent tenir compte de tout ce qui se passe.*
- *Des lois d'exception doivent être en place. Si ce n'est pas le cas, il faut les voter.*

Parlementaire
Parlement (région africaine)

La préparation ne sera possible qu'avec un système de santé fort et résilient.

Parlementaire
Parlement (région Pacifique Ouest)

De toute évidence, l'impact des situations d'urgence sanitaire reste important, parfois catastrophique, sur le développement et les économies des pays comme sur la santé des populations. Comme de récents événements toujours d'actualité l'ont montré, la santé publique est exposée

à de graves risques et il est donc essentiel que la préparation à l'échelle nationale, dans tous les secteurs pertinents, puisse garantir une gestion efficace des situations d'urgence sanitaire. Ces événements illustrent également la nécessité d'intensifier la mise en œuvre du RSI, en vertu duquel les pays doivent créer et pérenniser des systèmes de santé forts et résilients, permettant d'éviter et de détecter les situations d'urgence sanitaire, d'y répondre rapidement et d'assurer une reprise.

Tel est le sens même de la sécurité sanitaire. Il s'agit de limiter les menaces, les risques et les vulnérabilités en matière d'urgences sanitaires de sorte que les pays et les populations puissent les maîtriser avant qu'elles ne dégénèrent. L'apparition et la propagation rapide de la COVID-19 rappelle ainsi cruellement la nécessité de renforcer la sécurité sanitaire.

Sur le plan mondial, le RSI constitue un cadre légal majeur définissant les droits et les devoirs des pays en matière de gestion des urgences et des événements de santé publique susceptibles de traverser les frontières. Le RSI facilite le suivi et l'évaluation régulière des capacités sanitaires, notamment par le biais de l'outil d'auto-évaluation pour l'établissement de rapports annuels (SPAR), qui est obligatoire dans tous les États Parties. Autre mécanisme de suivi et d'évaluation, l'évaluation externe conjointe est un processus volontaire, collaboratif et multisectoriel permettant d'évaluer les capacités

d'un pays à éviter et détecter des risques pour la santé publique, d'y répondre, que la cause soit naturelle, délibérée ou accidentelle. Les évaluations externes conjointes aident les pays à identifier leurs lacunes les plus critiques dans les systèmes de santé humaine ou animale, afin de hiérarchiser les opportunités d'amélioration de la préparation et de la réponse.

Les exercices de simulation, les examens de l'action en cours et les examens a posteriori représentent d'autres mécanismes applicables par les pays pour identifier leurs lacunes avant, pendant et après des événements de santé publique. Plus récemment, l'OMS a développé l'Examen universel de l'état de santé et de préparation, qui est basé sur un mécanisme volontaire d'examen entre pairs, mené par les États membres. Son but est de renforcer la coopération internationale en rapprochant les nations et les acteurs dans un esprit de solidarité²⁷.

Ensemble, ces mécanismes permettent de mieux comprendre les lacunes en matière de préparation des pays et de définir des actions prioritaires à mettre en œuvre dans le secteur de la santé, et dans d'autres domaines, en vue d'améliorer la préparation sur les plans national et sous-national.

Les pays peuvent demander une assistance à l'OMS, aux États membres et aux partenaires afin d'élaborer des plans globaux visant à créer des capacités pérennes et, en dernier ressort, à renforcer leur sécurité sanitaire. Les parlements et le personnel parlementaire ont un rôle crucial à jouer dans ce processus, notamment en accompagnant les efforts intersectoriels de renforcement des capacités et en assurant un contrôle législatif.

Application du RSI

Bien que le RSI n'inclue pas de mécanisme d'application en tant que tel pour les États parties ne respectant pas ses dispositions, les conséquences potentielles du non-respect sont considérées comme un puissant outil de mise en conformité. Les concepts de "pression des pairs" et de notoriété publique peuvent servir d'incitations pour la mise en conformité. La collaboration avec l'OMS pour maîtriser un événement de santé publique et communiquer avec précision sur la manière dont il est traité a permis de protéger certains pays de mesures injustifiées adoptées de manière unilatérale par d'autres États²⁸.

Le RSI a été révisé depuis la COVID-19 en ce qui concerne notamment sa capacité d'application. À l'heure actuelle, les analyses et commentaires sur le RSI examinés par l'OMS et ses États membres vont probablement entraîner des réformes dont la portée n'est pas encore connue.

Qu'impliquent pour les parlements le RSI et les obligations internationales ?

Comme stipulé dans la résolution 73.8 de l'AMS en 2021, Renforcement de la préparation aux situations d'urgence sanitaire : application du *Règlement sanitaire international*

27 apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB148/B148_18-fr.pdf (consulté le 3 juin 2021)

28 De la section "Frequently asked questions about the International Health Regulations (2005)", www.who.int/ihr/about/FAQ2009.pdf (consulté le 22 octobre 2019).

(2005)²⁹, les États membres de l’OMS sont convenus que le parlement jouait un rôle fondamental en matière d’amélioration des capacités permettant d’éviter et de détecter les risques pour la santé publique, et de répondre à ceux-ci, ainsi qu’en matière de promotion et d’adoption du RSI. Ils ont également souligné l’importance du parlement pour assurer une coordination multisectorielle complète en ce qui concerne la préparation aux situations d’urgence sanitaire.

Questions à poser

- Qui est le point focal RSI désigné dans mon pays ?
- Est-ce que cet agent a un pouvoir et un soutien suffisants pour recevoir toutes les informations pertinentes et les relayer auprès de l’OMS en fonction des besoins ?
- Est-ce que mon pays a récemment fait l’objet d’une évaluation externe conjointe³⁰ en vue d’évaluer ses progrès dans la réalisation des principales capacités du RSI ? Est-ce que mon parlement a été impliqué dans ce processus ?
- Est-ce que le Ministre de la santé a examiné la législation en vue de s’assurer que mon pays dispose d’un cadre de réglementation permettant de mettre en œuvre les principales capacités relatives à tous les risques pour la santé publique, notamment les événements à dangers multiples exigeant une réponse multisectorielle ? Est-ce que le Ministère a dialogué avec le parlement sur la réforme législative requise ?
- Est-ce que le Ministère de la santé a fait le point sur l’avancement de toutes les principales capacités du RSI et a identifié des lacunes ?
- Quel est le projet de mon pays pour mettre en place les principales capacités ?
- Est-ce que les principales capacités sont adossées à des ressources adéquates ?
- Est-ce que mon parlement a l’occasion de participer, sur le plan régional, à des actions mutuelles de soutien pour une meilleure compréhension du RSI et une réalisation plus efficace des principales capacités ?

Possibilités d’action

- Se familiariser, en tant que parlementaire, avec la préparation aux situations d’urgence, la sécurité sanitaire et le RSI, et accepter immédiatement les occasions pour en savoir plus sur ces sujets.
- Demander au Ministre de la santé ou au bureau national de l’OMS d’organiser des réunions d’information pour les parlementaires intéressés.

29 AMS 73.8 Renforcement de la préparation aux situations d’urgence sanitaire : application du Règlement sanitaire international (2005) : apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R8-fr.pdf.

30 www.who.int/emergencies/operations/international-health-regulations-monitoring-evaluation-framework/joint-external-evaluations (consulté le 24 septembre 2020)

- Dans les activités parlementaires formelles et informelles, œuvrer en faveur de la participation du pays aux processus SPAR et d'évaluation externe conjointe.
- Si un projet de loi ou une réforme législative est soumis à examen dans les commissions parlementaires de contrôle avant une présentation au parlement, en profiter pour poser des questions sur la manière dont cela fera progresser la préparation aux situations d'urgence et sur la façon dont cela est en adéquation avec d'autres lois avec lesquelles il y a interaction.
- Au parlement, poser des questions sur le respect des principales capacités du RSI.
- Au parlement et au gouvernement, soutenir activement les lois qui permettent une meilleure préparation aux situations d'urgence.
- En commission, saisir l'opportunité d'examiner plus en détail la conformité du pays et de ses principales capacités par rapport au RSI.
- Penser à poser des questions aux autorités compétentes et à rechercher davantage d'informations.

Où puis-je trouver plus d'informations ?

- Le RSI : www.who.int/ihr/about/en/
- Le processus d'évaluation externe conjointe de l'OMS : www.who.int/emergencies/operations/international-health-regulations-monitoring-evaluation-framework/joint-external-evaluations
- Le processus SPAR de l'OMS : www.who.int/emergencies/operations/international-health-regulations-monitoring-evaluation-framework/states-parties-self-assessment-annual-reporting
- Sécurité sanitaire à l'OMS : www.who.int/health-topics/health-security/#tab=tab_1

3. Fonctions formelles des parlements et des parlementaires contribuant à la sécurité sanitaire et à la préparation aux situations d'urgence



Les mesures sanitaires pour éviter la propagation de la COVID-19 sont discutées par des enseignants et des élèves en France. © Jean-Francois Fort/Hans Lucas via AFP

3.1 Contrôle parlementaire et demande de comptes au gouvernement

3.1.1 Qu'est-ce que la reddition de comptes en matière de sécurité sanitaire et de préparation aux situations d'urgence ?

Rendre des comptes consiste à assumer la responsabilité ou à être tenu responsable de quelque chose que vous avez fait ou que vous étiez censé faire. Les gouvernements assument de nombreuses responsabilités, fonctions et obligations légales liées à la sécurité sanitaire et à la préparation aux situations d'urgence, et ils ont donc des comptes à rendre en la matière. Parmi ceux-ci :

- Mettre en œuvre les obligations statutaires nationales, définies par la Constitution, sur le droit à la santé ou l'accès aux soins médicaux.
- Mettre intégralement en œuvre le RSI sur le plan national en vertu des obligations du pays découlant du droit international.
- Garantir l'existence d'un plan national approprié de préparation aux situations d'urgence, dont le coût et les ressources sont définis de manière adéquate, et qui est mis en place selon une voie hiérarchique claire, à tous les stades d'aggravation.
- Garantir une capacité de gestion quotidienne adéquate des risques sanitaires, par exemple des capacités de surveillance, de suivi et de traçage, et une capacité de gestion des petits risques sanitaires concernant une population, en vue d'éviter que les situations d'urgence ne s'aggravent pour devenir nationales ou mondiales.
- Mettre en œuvre les politiques et les plans relatifs à la préparation des situations d'urgence sanitaire.
- S'assurer qu'il existe une architecture, dans le cas de dangers multiples, pour accompagner une réponse à une situation d'urgence sanitaire et que celle-ci puisse être déployée dans tous les secteurs et à tous les niveaux du gouvernement, avec notamment un mécanisme multisectoriel.
- Vérifier que la préparation fait l'objet d'un examen régulier, notamment après des situations d'urgence sanitaire majeure, afin de s'assurer que les enseignements à tirer sont identifiés et servent à mieux définir des changements potentiels à apporter aux politiques, lois, dispositions administratives, procédures opérationnelles normalisées, etc.
- S'assurer que toutes les dispositions pour mettre en œuvre les politiques et les lois concernant la préparation ont fait l'objet d'une étude intégrale de coût et que toutes les dépenses ponctuelles et récurrentes sont financées par le biais du budget, et qu'il existe une capacité de réserve pour financer une réponse à des situations d'urgence sanitaire inattendues.

Les parlementaires peuvent effectuer un contrôle en s'assurant que leur gouvernement assume ces responsabilités.

Je pense que le parlement a un rôle stratégique à jouer et qu'il doit débattre de manière approfondie en vue de réformer un système sanitaire fragmenté comme le nôtre. Dans ce but, une action possible consiste à promouvoir une réglementation visant à assurer une répartition égale des ressources destinées à la santé et de celles pour les soins médicaux. Cela constituerait une contribution essentielle en vue de préparer une réponse efficace.

Parlementaire
Parlement (région américaine)

De nombreux mécanismes et approches différents existent par lesquels la fonction de contrôle peut être réalisée dans les parlements du monde. Chaque pays est différent et chaque parlement peut appliquer certains de ces mécanismes ou l'ensemble de ceux-ci.

Au cours d'une situation d'urgence sanitaire, il est plus important, pas moins, d'optimiser la fonction de contrôle du parlement. Un déficit démocratique peut provenir d'un manque de contrôle et d'examen de l'action du gouvernement, des budgets, des mesures législatives et de la reddition de comptes.

Pour le parlement lui-même, les mécanismes de contrôle restent les mêmes. Les parlementaires devant assurer un contrôle, ils doivent donc :

- Poser des questions.
- Présenter des motions.
- Participer aux dotations budgétaires.

Parlementaire
Parlement (région africaine)

Le contrôle du processus budgétaire et de mise en œuvre du budget représente une fonction importante de contrôle et de reddition de comptes. Les commissions des finances et du budget, et celles des comptes publics, jouent un rôle particulièrement important en matière de contrôle du budget et des dépenses.

Comment les parlements et les parlementaires contrôlent-ils la préparation aux situations d'urgence ?

Les activités de contrôle varient beaucoup en fonction du pays. Ces activités, en partie ou en totalité, peuvent être mises en œuvre pour accompagner le contrôle de la responsabilité du gouvernement et assurer la fonction de reddition de compte de celui-ci, étant donné ses obligations légales en matière de préparation aux situations d'urgence et de sécurité sanitaire.

Les activités décrites ci-dessous peuvent être directement liées à la préparation aux situations d'urgence ou concerner des sujets connexes, comme la résilience ou le renforcement du système de santé, la télémédecine, la participation du secteur privé au système de santé, les effets sur l'emploi des mesures d'urgence sanitaire, etc. Ces activités peuvent inclure :

- Des enquêtes parlementaires en séance plénière portant directement ou indirectement sur des questions relatives à la préparation aux situations d'urgence.
- Des enquêtes parlementaires par le biais d'une séance extraordinaire ou d'une commission spéciale, avant de voter le budget, afin de réfléchir à la planification, aux priorités et aux dotations, et après le vote, pour l'audit et le contrôle de la mise en œuvre. Ces enquêtes peuvent porter directement ou indirectement sur la préparation aux situations d'urgence ou sur les priorités budgétaires qui représentent une opportunité de rendre prioritaire la préparation aux situations d'urgence.
- Un examen parlementaire des projets de lois, que ce soit en commission ou en plénière. Si le projet de loi a une pertinence directe ou indirecte sur la préparation aux situations d'urgence ou la gestion des risques sanitaires, les parlementaires peuvent poser des questions, telles que celles indiquées ci-dessous, en section 3.2.2.

- Les commissions parlementaires chargées des comptes, des finances et du budget doivent examiner les dépenses et contrôler le budget, notamment en ce qui concerne l'affectation de ressources suffisantes à la préparation aux situations d'urgence et à la sécurité sanitaire (voir également le contrôle et l'approbation du budget).
- Le soutien à la création d'organes de coordination de haut niveau, et la participation à ceux-ci, qu'il s'agisse ou pas de commissions parlementaires formelles. Ces organes ont été considérés essentiels pour la capacité d'un pays à s'adapter à l'évolution des informations pendant la pandémie de COVID-19³¹.
- Des questions au parlement (qu'elles soient prévues, pendant les séances de questions écrites ou orales).
- Une réflexion et des commentaires au parlement et en commission.
- Défendre les actions du gouvernement en matière de préparation aux situations d'urgence, et attirer l'attention sur celles-ci, par le biais de canaux moins formels, notamment des discours, le recours aux médias classiques ou aux réseaux sociaux, des commentaires publics ou la défense des propositions politiques et législatives.
- Impliquer la société civile ou le secteur privé, en les faisant participer à des commissions ou en sollicitant leur opinion sur les propositions législatives, de sorte qu'ils puissent contribuer aux débats sur la préparation aux situations d'urgence ou sur les questions connexes. La participation de la population peut, en particulier, aider les parlementaires à s'assurer que les droits de l'homme et les considérations de genre sont pris en compte dans la préparation aux situations d'urgence sanitaire et la réponse à celles-ci.
- Des enquêtes pour savoir dans quelle mesure la préparation aux situations d'urgence sanitaire tient compte de l'incidence différenciée de ces urgences sur les hommes et les femmes, et de leur impact sur les groupes vulnérables.

Contrôle parlementaire et expérience de la Covid-19

En raison des mesures sanitaires imposées pendant la pandémie de COVID-19, certains parlements se sont réunis moins souvent, alors que d'autres ont totalement arrêté pendant un certain temps. En conséquence, les fonctions de législation et de contrôle de certains parlements ont été, dans une certaine mesure, ignorées. De nombreuses lois ont été élaborées par le biais d'une législation subordonnée ou de décrets d'application qui n'ont pas été examinés au parlement. Dans de nombreux cas, les décrets d'application n'ont pas été soumis à l'avance au parlement, ou bien l'aval de ce dernier n'a été recherché qu'après l'élaboration ou la mise en place de ces décrets.

Dans le domaine du contrôle financier et budgétaire, certains parlements ont rencontré des difficultés pour assurer un examen normal des dépenses ou ont été mis à l'écart par l'application de diverses mesures financières. Ces mesures peuvent inclure des processus de contrôle tronqués, des tentatives d'évitement de l'examen parlementaire

³¹ *Make it the Last Pandemic*, page 31 (voir note 3 ci-dessus).

par le recours à des décrets d'application ou encore en ne soumettant le processus budgétaire au contrôle parlementaire qu'après affectation et dépense des fonds.

En supprimant le contrôle parlementaire sur la législation permettant de prendre des mesures d'urgence sanitaire ou des mesures budgétaires, on prive le parlement d'une fonction importante et on affaiblit la gouvernance démocratique. Une élaboration hâtive des lois peut entraîner des conséquences imprévues si la nouvelle loi proposée est insuffisamment examinée. Par exemple, son coût peut être mal chiffré, elle touche de manière disproportionnée des groupes désavantagés, ou limite les protections des droits de l'homme et affaiblit l'état de droit.

3.1.2 Assurer un équilibre entre la nécessité d'une action rapide et celle d'une véritable fonction de contrôle du parlement

Il faut également reconnaître que les parlements sont souvent lents à planifier l'examen des projets de lois, à obtenir l'aval du gouvernement, à examiner les projets de lois en commission et, enfin, à les présenter, en débattre et les voter.

En outre, les parlements ne se réunissent qu'à certains moments de l'année. Les situations d'urgence sanitaire surviennent rapidement et elles doivent être immédiatement traitées par des mesures sanitaires et financières appropriées, celles-ci étant nombreuses à nécessiter une législation. Les mesures et la législation qui les autorise doivent être en permanence analysées, adaptées au fur et à mesure que la situation évolue, s'aggrave et, plus tard, se résorbe.

Nous avons l'expérience antérieure de graves tremblements de terre. On s'en rappelait clairement. Des mesures assez extraordinaires ont dû être prises pour traiter ce problème. Avec la pandémie de COVID-19, nous nous sommes dit que nous avons déjà cette expérience et cela nous a aidés.

Parlementaire
Parlement (région Pacifique Ouest)

Le parlement n'était pas pris au sérieux. Un soir, nous avons reçu 100 pages de propositions de lois, toutes les lois ayant été transformées en une seule loi générale. Elle n'a même pas été transmise aux commissions [de santé] pour être examinée. Tout a été traité au sein de la Commission du budget.

Parlementaire
Parlement (région européenne)

L'examen de la législation est généralement long, compliqué et demande des soutiens et des compétences de la part du gouvernement, sur les plans politiques et administratifs, qui doivent être conservés pendant un certain temps. Pour les examens de grande ampleur, ce processus prend habituellement des années.

Qu'est-ce que cela implique pour la préparation aux situations d'urgence ?

Ce qui s'est passé ici c'est que lorsque l'épidémie est survenue, nous étions en session. Un parlementaire a fait un rappel au Règlement en demandant pourquoi nous nous réunissions alors que les règles relatives à la COVID-19 ne permettaient pas de se voir en groupes. Nous avons donc immédiatement levé la séance. Par la suite, nous n'avons pas pu nous réunir, car notre Règlement ne le permettait pas. Nous avons dû modifier le Règlement.

Parlementaire
Parlement (région africaine)

L'un des principaux soucis pendant une pandémie ou une situation d'urgence sanitaire en évolution rapide est de prendre rapidement des décisions et d'assurer une réponse efficace. Il faut donc agir sans délai. Un point important en matière de réponses de nombreux pays aux situations d'urgence sanitaire de toutes sortes consiste à inclure les pouvoirs permettant d'élaborer des décrets d'application, des directives, des notifications, etc. en vue d'agir immédiatement. Cela doit faire partie de la capacité de réponse des pays.

Bien qu'une réponse rapide soit assurément importante, des problèmes peuvent survenir si une nouvelle

législation, des évolutions budgétaires ou des dépenses publiques doivent être approuvées à brève échéance ou sans le processus de contrôle habituel en commission, ou bien en cas de recours à un décret d'application ne nécessitant pas d'examen parlementaire.

Indubitablement, les enseignements tirés concernent la nécessité de travailler de manière coordonnée, non seulement pour ceux qui disposent du pouvoir législatif, mais aussi pour les autres secteurs du gouvernement et de la société dans son ensemble.

Sénateur
Parlement (région américaine)

Un équilibre doit être trouvé entre la nécessité de passer rapidement en situation d'urgence et le rôle du parlement pour voter une nouvelle législation importante et approuver les budgets, ce qui ne doit pas être généralement réalisé par le biais de décrets d'application.

Pour partie, la préparation consiste à s'assurer que les règles et les dispositions favorisant une réponse rapide sont équilibrées par des dispositions

souples et appropriées permettant au parlement d'exercer sa fonction de contrôle, selon un processus optimisé adapté, mis en œuvre en situation d'urgence. Cela permet au parlement de s'acquitter de sa fonction et est crucial pour la gouvernance démocratique.

Les règles doivent être examinées et réajustées bien avant les situations d'urgence sanitaire. En d'autres termes, la préparation implique la création des cadres légaux et administratifs nécessaires permettant une certaine souplesse en cas d'urgence.

Questions à poser

Certaines des questions ci-dessous concernent le fonctionnement du parlement et des commissions parlementaires pendant une situation d'urgence sanitaire. Comme les

procédures et les ordres spéciaux doivent être validés bien avant toute situation d'urgence sanitaire, un aspect important de la préparation consiste à s'assurer que des dispositions souples existent.

- Est-ce que mon pays dispose d'un plan national de préparation aux situations d'urgence et quel est le statut de sa mise en œuvre ?
- Quand a eu lieu le dernier examen de la préparation de mon pays à une situation d'urgence sanitaire ? Comment ont été traitées les lacunes identifiées ?
- Est-ce que les plans et budgets de préparation incluent une capacité de réserve pour financer la réponse à une situation d'urgence sanitaire imprévue ?
- Quelles mesures ont été prises par mon parlement pour pouvoir s'acquitter de ses fonctions statutaires au cours d'une situation d'urgence sanitaire nationale ?
- Est-ce que mon parlement dispose d'une commission parlementaire pouvant être immédiatement réunie pour prodiguer des conseils en vue d'une action rapide en cas de situation d'urgence nationale ?
- Quelles sont les dispositions prévues pour que les commissions chargées des finances et des comptes publics se réunissent et examinent les dotations en fonds d'urgence, et est-ce que l'organisation de ces réunions est assez souple au cas où des réunions en présentiel ne seraient pas possibles ?

Nous sommes responsables de la préparation. Rien n'a été prévu. D'autres choses ont été prévues, mais nous n'avons aucune politique ou procédure pour ces types de problèmes. L'un des rôles du parlement est de demander que l'on prépare la politique et la procédure. Pour tout, pas seulement les situations d'urgence. Le rôle du parlement est d'inciter les responsables politiques à travailler sur ce point. Si je fais partie du gouvernement suivant, l'une de mes priorités, ce sera ça. Une politique et une procédure pour les situations d'urgence, les catastrophes et les événements pouvant survenir à l'avenir.

Parlementaire
Parlement (région Méditerranée orientale)

Possibilités d'action

Le parlement peut exercer sa fonction de contrôle efficacement de diverses façons en vue d'une meilleure préparation aux situations d'urgence et d'une plus grande sécurité sanitaire.

- Il peut réunir une commission parlementaire pour examiner le traitement de précédentes situations d'urgence sanitaire, comme les virus Ebola, SARS, MERS et COVID-19. Des enseignements peuvent être tirés pour être intégrés à la préparation bien avant une nouvelle situation d'urgence. La composition d'une telle commission doit être inclusive, notamment en matière de genre et de représentation politique.
- Des questions peuvent être posées au(x) ministre(s) compétent(s) ou aux autorités en charge dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence, de la planification et de la mise en œuvre du RSI, en vue de gagner en clarté et d'assurer la reddition de comptes.

- Dans le cadre du budget national de la santé, le parlement peut lier et cibler le budget consacré à la préparation et au renforcement des capacités du RSI.
- Une commission chargée des finances et des comptes publics peut examiner les mesures budgétaires afin d'assurer un équilibre entre, d'une part, les mécanismes financiers permettant de répondre aux situations d'urgence de manière rapide et avec les ressources nécessaires, et, d'autre part, un contrôle pour vérifier que les fonds sont dépensés comme il convient et avec la plus extrême probité.
- Une commission chargée des finances ou de la préparation aux situations d'urgence pourrait chercher à faire participer la population au processus décisionnel, notamment en matière de dotations budgétaires, afin d'identifier les groupes vulnérables et de s'assurer qu'ils reçoivent le soutien dont ils ont besoin. Cette participation peut être sollicitée auprès de la société civile, de groupes d'entreprises, d'universitaires et de groupes politiques spécialisés.
- Le parlement peut exiger des pré-consultations budgétaires auprès du Ministre des finances et du Ministre de la santé pour les dotations budgétaires consacrées à la préparation aux situations d'urgence et aux propositions et plans de mise en œuvre.
- Le parlement peut exiger des états trimestriels du Ministre des finances et du Ministre de la santé portant sur l'exécution du budget dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence.
- Le parlement peut également examiner ses propres règles dans le cadre de la préparation afin de s'assurer que, en cas d'urgence sanitaire, il peut poursuivre l'exercice de sa fonction de contrôle. Dans le cadre de la préparation, des règles souples doivent être définies et mises en œuvre bien avant de répondre à un risque sanitaire. Ces règles doivent garantir que des processus décisionnels inclusifs sont mis en œuvre pendant une situation d'urgence sanitaire.
- Le parlement peut examiner le Règlement pour s'assurer qu'il permet un maximum de souplesse et pour profiter des enseignements tirés lors des situations d'urgence sanitaire qui ont empêché les réunions en présentiel. Si certains critères sont respectés, cela peut inclure :
 - réfléchir à l'utilisation des technologies pour que les commissions parlementaires puissent se réunir à distance,
 - solutions de travail souples,
 - faire évoluer les dispositions relatives aux réunions en présentiel.
- Définir des termes de référence et les ajouter à une commission multisectorielle existante, incluant la santé et d'autres compétences comme les finances, l'agriculture, la planification et la police. Cette commission doit également assurer un suivi des risques et être rapidement réunie pour conseiller le parlement dans le cas d'une situation d'urgence sanitaire nationale. Elle doit pouvoir intégrer d'autres membres en vue d'accroître ses compétences, en fonction de la nature de l'urgence.
- Le parlement et les parlementaires doivent faire preuve d'un comportement responsable et d'autorité. Par exemple, pendant la pandémie de COVID-19, pour

l'utilisation des masques, l'application de produit désinfectant sur les mains, le respect de la distanciation, etc.

Où puis-je trouver plus d'informations ?

- *Rapport parlementaire mondial 2017 - Le contrôle parlementaire : le pouvoir du parlement de demander des comptes au gouvernement* : www.ipu.org/fr/ressources/publications/rapports/2019-08/rapport-parlementaire-mondial-2017-le-controle-parlementaire-le-pouvoir-du-parlement-de-demander-des-comptes
- *Lignes directrices pour la budgétisation par le parlement des ODD : gestion optimisée des ressources publiques* : www.ipu.org/fr/ressources/publications/guides/2021-11/lignes-directrices-pour-la-budgetisation-par-le-parlement-des-odd
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Inter Pares project, *Parliaments and crisis: Challenges and innovations*: www.idea.int/publications/catalogue/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations
- Ressources de l'UIP :
 - Compilation par pays des mesures parlementaires prises face à la pandémie : www.ipu.org/fr/compilation-par-pays-des-mesures-parlementaires-prises-face-la-pandemie.
 - Droits de l'homme et COVID-19: note d'orientation pour les parlements : www.ipu.org/fr/droits-de-lhomme-et-covid-19-note-dorientation-pour-les-parlements
 - Genre et COVID-19: note d'orientation pour les parlements : www.ipu.org/fr/genre-et-covid-19-note-dorientation-pour-les-parlements

3.2 Élaboration des lois et préparation aux situations d'urgence

Préparer un pays à répondre à des risques sanitaires et des situations d'urgence sanitaire requiert une planification et la prise en compte de nombreux mécanismes et capacités d'intervention potentiels. La préparation implique des capacités pour identifier les risques et les maîtriser avant qu'ils ne s'aggravent, et la possibilité de mettre en place une réponse dans tous les secteurs et les niveaux du gouvernement, pour un ou plusieurs dangers. Une législation doit accompagner une réponse multisectorielle pour définir les mécanismes administratifs nécessaires dans ce but. L'expérience de chaque pays sera différente, de même que l'architecture de gestion des situations d'urgence sanitaire sur laquelle se base la préparation.

La législation, en tant que capacité d'intervention disponible, est cruciale pour divers aspects de la préparation aux urgences sanitaires, par exemple la création de certains organes et commissions clés, l'octroi de fonctions et de pouvoirs, et le déclenchement des réponses. Tous ces points sont pertinents en matière de préparation aux situations d'urgence, mais ils ne sont pas possibles sans législation pour les définir ou les autoriser.

La législation fait toujours partie de la préparation, qu'elle accompagne cette dernière ou les efforts de réponse. La raison en est que les travaux de réforme du droit peuvent être très longs selon la complexité de la réforme proposée. Bien que l'application d'une nouvelle législation pendant la pandémie de COVID-19 ait souvent été bien ciblée et constructive, cela n'a pas remplacé, et ne pouvait remplacer, des cadres juridiques cohérents. À ce titre, cela ne pouvait pas prendre en compte tous les secteurs essentiels qui, bien qu'ils diffèrent entre les pays, peuvent inclure :

Nous devons changer la loi et probablement adopter de nouvelles lois, que nous pouvons appeler lois de préparation aux situations d'urgence. Des lois qui définissent avec précision la réponse aux épidémies. Les mesures structurelles doivent commencer par un groupe de travail national dans lequel le parlement s'implique par le biais d'une représentation et de dirigeants du parlement.

Parlementaire
Parlement (région africaine)

- gouvernance globale du système de santé,
- gestion des risques,
- collecte et utilisation des données pour toutes les fins recherchées, notamment la surveillance, le traçage des contacts, l'épidémiologie, la recherche, la planification sanitaire et la communication du point focal national avec l'OMS,
- dispositions relatives à la quarantaine et mesures concernant les déplacements,
- prévention des risques biologiques et biosécurité,
- coordination de tous les secteurs et de tous les niveaux du gouvernement, en fonction du risque sanitaire ou dans le cas d'une urgence à dangers multiples,
- mécanisme multisectoriel et voies hiérarchiques claires,
- protection des droits de l'homme,
- mesures et approches permettant d'assurer une législation sensible au genre et d'éviter les conséquences imprévues sur les groupes vulnérables, ou de répondre à celles-ci,
- mesures en faveur de la plus grande participation possible de la population,
- identifier et éliminer les entraves à la réponse aux situations d'urgence :
 - vérifier que les priorités du système de santé, ainsi qu'une prise en compte large de la CSU et des ODD, ne sont pas oubliées,
 - tenir compte de l'importance d'un chiffre précis et d'une stratégie de communication et de mise en œuvre

À elle seule, une réforme législative n'apporte rien, sauf si elle s'accompagne d'une mise en œuvre réussie et pérenne, avec notamment le budget nécessaire.

L'implication du parlement dans le processus d'élaboration des lois peut différer en fonction du processus législatif en vigueur dans chaque pays. Des occasions de réfléchir à la manière dont la législation peut contribuer à la préparation des situations d'urgence, ou de s'interroger pour savoir si une loi nationale remplit généralement sa fonction, peuvent survenir à divers stades, notamment lorsqu'on fixe les priorités législatives, quand on examine la législation en commission, dans les débats en plénière sur les projets de lois et lors des votes des parlementaires sur l'approbation de la législation.

3.2.1 Comment les parlementaires peuvent-ils mieux assurer leur importante fonction législative en matière de préparation aux situations d'urgence ?

Est-il possible de vérifier la préparation légale actuelle ?

Toute réflexion portant sur une réforme du droit doit commencer par l'examen de la législation existante, en vérifiant dans quelle mesure celle-ci répond déjà au but de la réforme souhaitée. Savoir quelle législation existe déjà est également essentiel pour s'assurer que toute proposition de réforme est compatible avec ces lois ou les complète.

La meilleure approche consiste à procéder à un audit complet de toute la législation, que ce soit au sein ou en dehors du secteur de la santé, qui influe sur la fonction et la structure du système de santé.

Un audit complet de la législation pertinente nécessite un certain temps et des compétences techniques, mais cela représente un gros avantage pour l'amélioration et la pérennité du système de santé en général. C'est également crucial pour examiner la préparation légale aux situations d'urgence sanitaire. Si une réforme législative est envisagée, c'est une première étape nécessaire.

C'est également très utile pour entrer en contact avec les personnes travaillant sur la législation, ou que cette dernière concerne, et pour leur demander ce qu'ils pensent de son utilité. Les examens documentaires peuvent ne pas rendre compte de l'application pratique (ou pas) des lois.

Utilisation d'une liste de contrôle pour indiquer le niveau existant de préparation légale aux situations d'urgence sanitaire

Les procédures et les protocoles qui ont fonctionné dans d'autres pays peuvent ne pas avoir fonctionné dans le nôtre. Il nous a fallu trouver notre propre méthode. C'est ainsi que la nouvelle [loi pour répondre à la pandémie] a été mise en place.

Parlementaire
Parlement (région Pacifique Ouest)

La liste de contrôle permet d'évaluer rapidement la préparation légale aux situations d'urgence sanitaire et de repérer les éventuelles lacunes.

Se reporter à l'annexe 1 pour un modèle de liste de contrôle pouvant servir d'outil préliminaire aux parlementaires et à leur personnel.

Pour la plupart, les observateurs et les participants au système peuvent bénéficier d'une liste de contrôle afin de

savoir dans quelle mesure l'architecture législative du pays est en adéquation avec les buts poursuivis en matière de gestion des risques sanitaires et des situations d'urgence sanitaire.

La liste permet de connaître le niveau de préparation du pays aux situations d'urgence et de décider s'il faut être plus attentif à la préparation légale, notamment par un examen législatif et une réforme légale. Elle peut également aider les parlementaires à formuler des questions destinées au parlement ou aux commissions et à repérer des secteurs pour lesquels il faut plus d'information et de contrôle.

Avec cette liste de contrôle, il n'est pas nécessaire de répondre à chaque question en détail. Les questions peuvent inciter à examiner la législation et voir ce qui est actuellement en place pour accompagner la mise en œuvre du RSI.

Comment les parlementaires peuvent-ils utiliser une liste de contrôle sur la préparation légale aux situations d'urgence sanitaire ?

La liste permet un premier aperçu du statut du pays et un repérage rapide des lacunes potentielles. Les parlementaires peuvent également s'en servir pour demander à un secrétariat de commission ou au Ministère de la santé une séance d'information sur la préparation légale.

Enfin, l'utilisation d'une liste de contrôle peut aider les parlementaires à se préparer aux débats en commission sur les réformes législatives proposées.

3.2.2 Examen des propositions législatives accompagnant la préparation aux situations d'urgence

Après avoir étudié la législation existante, une décision peut être prise pour la réformer par le biais d'un examen et d'amendements. À la fin du processus d'examen par le gouvernement, les parlementaires auront diverses occasions d'étudier les propositions législatives qui en découlent.

En matière de législation, le parlement et les parlementaires s'impliquent généralement assez tard, car leur fonction formelle concerne habituellement le dernier stade, avant qu'un projet de loi ou de proposition législative soit voté par le parlement pour devenir une loi. Il y a toujours des occasions de poser des questions, jouer un rôle de défenseur, exercer une influence et procéder à un examen et ces opportunités peuvent survenir à divers stades du processus d'élaboration législative.

Questions à poser en étudiant une proposition de loi sous l'angle de la préparation aux situations d'urgence sanitaire

Ces questions sont spécifiques à la préparation aux situations d'urgence sanitaire et elles peuvent aider les parlementaires à comprendre en quoi la proposition législative peut influencer sur cette préparation.

- En quoi la loi influe sur la préparation aux situations d'urgence ?
- Comment accompagne-t-elle la préparation aux situations d'urgence ?

- En quoi aide-t-elle à réaliser les principales capacités et les obligations conformément au RSI ?
- Comment interagit-elle avec les autres mesures et les pouvoirs existants relatifs à la protection de la santé publique, à la surveillance et à la préparation aux situations d'urgence ?
- Quel serait son effet dans le cas d'une urgence à dangers multiples ? En d'autres termes, est-ce qu'une approche coordonnée pour un événement à dangers multiples est clairement définie si plusieurs cadres de réglementation sont appliqués ? Par exemple, un changement des pouvoirs du vétérinaire en chef, selon la législation agricole, peut influencer sur la manière dont cette entité travaille avec l'agent en chef pour la santé, selon la législation sur la santé publique, en cas d'urgence à dangers multiples liée à un virus sur l'animal pouvant se transmettre à l'Homme.
- Est-ce qu'elle entrave la préparation d'une façon ou d'une autre ?
 - Est-ce qu'elle réduit les financements ou les ressources disponibles ?
 - Est-ce qu'elle définit un nouveau cadre de réglementation incompatible avec les cadres existants en cas d'urgence à dangers multiples ?
 - Est-ce qu'elle entrave les mesures de réponses aux urgences ? Par exemple, est-ce que de nouvelles obligations empêchent le partage des données de santé, ce qui rend impossible la communication immédiate des risques sanitaires auprès de l'OMS, conformément au RSI ?
 - Est-ce qu'elle réduit la clarté en matière de leadership/autorité pour la gestion des urgences ?
- Est-ce qu'elle permet un nouveau pouvoir/droit/responsabilité/obligation ?
- Comment seront appliquées les nouvelles obligations ?
- Est-ce qu'une formation est requise pour les agents assumant de nouvelles responsabilités ?
- Comment est prévue la mise en œuvre, notamment la notification de tous ceux concernés/les formations nécessaires/les ressources requises, etc. ?
- Est-ce que des procédures opérationnelles normalisées ou des protocoles sont nécessaires pour que la réforme puisse être intégrée à une réponse multisectorielle en cas de dangers multiples ?

Possibilités d'action

- Se baser sur la liste de contrôle en annexe 1 pour poser des questions en commission, lors de séances d'information et au parlement, sur le niveau de préparation légale à la gestion des risques et sur les situations d'urgence sanitaire nationales et internationales.
- Se joindre à une commission parlementaire chargée du secteur de la santé/du système de santé/de la préparation aux situations d'urgence.
- En l'absence d'une telle commission, préconiser sa création conformément aux règles parlementaires existantes en la matière.

- Demander au service responsable de vous informer sur la proposition législative. Lors de la séance d'information, poser des questions pertinentes pouvant être tirées de celles indiquées ci-dessus ou correspondant à vos centres d'intérêt, vos compétences et votre connaissance du terrain. Vérifier que la législation proposée est conforme aux exigences relatives aux droits de l'homme et au genre.
- S'assurer que les membres des commissions parlementaires sont issus de plusieurs partis et de plusieurs secteurs, et qu'ils disposent du pouvoir de cooptation, dans le cas d'une situation d'urgence sanitaire, si d'autres compétences s'avèrent nécessaires.
- Poser des questions au parlement sur la législation proposée.
- Dans les réunions avec le gouvernement et d'autres réunions de haut niveau définissant les priorités législatives d'une séance parlementaire, préconiser une législation permettant une meilleure préparation aux situations d'urgence et respectant les principales capacités du RSI.
- Poser des questions au parlement, au moment approprié (par exemple lors des séances de questions), sur la préparation aux situations d'urgence et le respect des engagements du pays quant à la mise en œuvre du RSI dans le cadre du droit international.
- Participer à des programmes, des conférences, des webinaires et d'autres événements de familiarisation parfois proposés aux parlementaires pour renforcer leurs connaissances sur la préparation aux situations d'urgence, au RSI ou à d'autres thèmes pertinents.
- S'appuyer sur les questions ci-dessus pour aider les parlementaires et leur personnel à formuler des questions, destinées au parlement et aux commissions parlementaires, sur le cadre de régulation existant et sa capacité à accompagner la préparation aux situations d'urgence et la mise en œuvre du RSI.

Où puis-je trouver plus d'informations ?

- RSI (2005) Outil de mise en œuvre dans la législation nationale: [www.who.int/publications/m/item/international-health-regulations-\(2005\)-toolkit-for-implementation-in-national-legislation](http://www.who.int/publications/m/item/international-health-regulations-(2005)-toolkit-for-implementation-in-national-legislation)
- COVID-19 Law Lab: covidlawlab.org
- Policy Brief, Rule of Law and COVID-19: www.idlo.int/publications/policy-brief-rule-law-and-covid-19
- Guide de l'UIP-ONU à l'usage des parlementaires sur l'élaboration de lois sensibles au genre: www.ipu.org/fr/ressources/publications/guides/2021-12/elaboration-de-lois-sensibles-au-genre

4. Parlements et parlementaires en tant que défenseurs et leaders



Des villageois participent à un événement au lac Goroimari de Panbari, en Inde. © David Talukdar/NurPhoto via AFP

4.1 Parlementaires œuvrant en faveur de la préparation aux situations d'urgence dans leur circonscription

Les parlementaires sont des représentants. Représenter la population de leur circonscription est une responsabilité fondamentale.

Cette représentation prend de nombreuses formes et le travail de contrôle et d'élaboration des lois a déjà été évoqué. La présente section examine d'autres possibilités permettant aux parlementaires d'agir en défenseurs et leaders en vue d'œuvrer en faveur de la préparation aux situations d'urgence et de la sécurité sanitaire.

Ce que nous souhaiterions c'est qu'avec une flambée épidémique comme celle-ci, l'État aide les parlementaires à aller dans leur circonscription pour expliquer, témoigner, démystifier, donner des éléments concrets, préciser de quoi il s'agit.

Parlementaire
Parlement (région africaine)

Le rôle des parlementaires est de se rapprocher de la population au sein de leur circonscription, de communiquer et de présenter les questions locales dans les débats et les processus décisionnels nationaux.

Les parlementaires sont des responsables locaux qui, souvent, ont une influence et une réputation hors du parlement. Ils entretiennent également des liens avec des groupes de pression, la société civile et les autorités locales.

4.1.1 Rôle de premier plan avant et pendant l'émergence de risques faibles

Les parlementaires peuvent jouer un rôle pour s'assurer que la population est résiliente et préparée bien avant l'émergence d'un risque sérieux ou faible. Ils peuvent régulièrement communiquer avec la population ou les soignants locaux pour rester informés des priorités et des questions de santé locales.

Ils peuvent collaborer avec des organisations locales ou d'inspiration religieuse, des ONG et des organismes du secteur privé, en vue de faciliter des partenariats ou simplement de rester informés pour savoir qui a les compétences pouvant s'avérer essentielles si une crise survient.

En présence d'un risque sanitaire local, les parlementaires peuvent jouer un rôle central pour aider la population à accepter, comprendre et traiter le risque. Cela peut être fait, par exemple, en se faisant vacciner, ou en vaccinant les enfants lors d'une épidémie de rougeole, ou bien en adoptant un comportement à faible risque et basé sur des pratiques d'hygiène, dans le cas du choléra ou de la COVID-19.

La préparation traite également les risques faibles et permet d'éviter qu'ils ne s'aggravent en situation d'urgence nationale ou internationale. La réponse aux risques faibles est l'une des principales capacités du RSI³².

4.1.2 Chercher à accéder à des données de qualité et à des indicateurs de santé fiables sur les populations locales et la circonscription

Au cours des situations d'urgence sanitaire, notamment les virus SARS, MERS, Ebola, choléra et COVID-19, il est essentiel que les parlementaires aient accès à des données scientifiques à jour.

Les parlementaires peuvent agir dans leur circonscription pour informer, expliquer, rassurer, aider et promouvoir. Toutefois, leurs activités peuvent être entravées par des restrictions de mouvement ou par d'autres responsabilités, ce qui peut être le cas de parlementaires détenant des portefeuilles ministériels en lien avec la situation.

³² Voir l'Annexe 1 du *Règlement sanitaire international* (voir note 2 ci-dessus).

Pour partie, la préparation consiste à assurer l'accès à l'information. Celle-ci peut provenir du Ministère de la santé ou d'autres sources de données dans le pays.

Questions à poser

- Où puis-je trouver des informations tirées de données scientifiques fiables et comment puis-je continuer de recevoir des informations à jour ?
- S'il existe un risque sanitaire local, quel qu'en soit le niveau, ou une situation d'urgence sanitaire nationale ou internationale, quels sont les risques spécifiques pour ma circonscription, c'est-à-dire les types de transmission pour une maladie contagieuse, les risques découlant des conditions de vie, de la composition démographique, des problèmes géographiques en matière de distance par rapport aux établissements de santé, de la disponibilité locale des praticiens, etc. ?
- Comment sont perçus dans ma circonscription les messages sur la gestion des risques, la transmission des maladies et les actions que les gens doivent effectuer pour se protéger et protéger leur famille ?
- Y a-t-il quelque chose qui entrave la transmission des informations dans ma circonscription (par exemple des problèmes de langues, d'illettrisme, le manque d'accès aux supports écrits ou aux moyens électroniques, ou des questions de culture) ?
- Y a-t-il quelque chose qui empêche ma circonscription d'accéder aux traitements disponibles ? Par exemple, existe-t-il des raisons culturelles ou religieuses de préférer une soignante quand il s'agit de proposer des traitements, des informations ou des vaccins, et est-ce que ces soignantes sont disponibles ?
- Quel accompagnement et quelle assistance sont proposés et est-ce que mes concitoyens peuvent y accéder ? Est-ce que cet accompagnement et cette assistance sont sensibles au genre ?
- Puis-je préconiser pour mes concitoyens un meilleur accès aux informations et à d'autres ressources (par exemple des soignants, des vaccins, des médicaments et des équipements de protection) ?

Possibilités d'action

- Rechercher des informations à jour basées sur les toutes dernières données scientifiques afin de rester au fait de la progression des risques sanitaires.
- Rechercher des séances d'information et des mises à jour auprès des autorités compétentes, et impliquer des autorités et des responsables sous-nationaux chargés des risques sanitaires dans votre circonscription.
- Optimiser les opportunités de communication avec des concitoyens au cours des situations d'urgence sanitaire en recourant à des plates-formes comme Zoom et WhatsApp.

- Travailler avec des organisations de la société civile à la promotion de questions importantes.
- Se familiariser activement avec les divers réseaux de votre circonscription afin de les exploiter et s'assurer d'avoir accès à une source d'information fiable et cohérente pendant la situation d'urgence. Répondre aux informations fallacieuses en facilitant les liens entre les niveaux national et sous-national et en recourant à des informations scientifiques à jour. Se rendre dans la circonscription ou bien s'assurer que des personnes y vont et peuvent apporter des informations (par exemple un ministre peut ne pas pouvoir quitter la capitale, mais peut envoyer des membres du personnel).
- Saisir toutes les occasions pour écouter ce que disent les concitoyens et voir ce qu'ils font. Ces informations peuvent être retransmises aux autorités afin qu'elles sachent si les gens reçoivent les bons messages et une assistance appropriée.
- Si des préoccupations particulières apparaissent dans votre circonscription, communiquer avec les autorités compétentes pour y répondre.
- Aider les gens à accepter les mesures, par exemple dans le cas de la COVID-19, en prônant des comportements sûrs, par exemple la distanciation sociale, le port du masque, le lavage des mains et l'application de produit désinfectant sur les mains.
- Aider les populations locales ayant des problèmes particuliers à communiquer avec les ministères concernés pour y trouver une assistance (par exemple pour faire revenir des membres de la famille se trouvant à l'étranger).
- Expliquer les conséquences potentielles des risques sanitaires (par ex. le fait que le Ramadan ne peut pas être observé de la même manière en période de pandémie).
- Créer des liens entre le gouvernement et la population.

Où puis-je trouver plus d'informations ?

- Commonwealth Parliamentary Association, COVID-19, Delivering Parliamentary Democracy – CPA Toolkit for Commonwealth Parliaments: www.cpahq.org/media/gb1athp1/cpa-toolkit-covid-19-coronavirus-e-version.pdf
- Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Inter Pares project, *Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations*: www.idea.int/publications/catalogue/parliaments-and-crisis-challenges-and-innovations

4.2 Le parlement, avocat national de la préparation aux situations d'urgence

4.2.1 Un rôle national de premier plan pour une réponse coordonnée et fiable

Les parlementaires peuvent chacun travailler en faveur de la préparation aux situations d'urgence, mais ils ne peuvent pas agir collectivement pour faire avancer cette question. Les différences politiques et idéologiques font partie de la vie des parlementaires siégeant au parlement et assurant les activités liées à leur fonction.

Un rapport indépendant sur la pandémie de COVID-19 a montré que :

Les réponses nationales étaient les plus efficaces quand le pouvoir décisionnel était clair, qu'il y avait une capacité de coordination des efforts entre les acteurs, notamment les responsables locaux et les niveaux du gouvernement, et que des structures formelles de conseil pouvaient fournir en temps opportun des conseils scientifiques réellement pris en compte³³.

Notre parlement dispose d'une commission pour choisir la réponse à l'épidémie. Elle est présidée par le leader de l'opposition. Elle comprend des parlementaires expérimentés et peut demander l'intervention d'autres entités en fonction des besoins. Par exemple, la police, des universitaires épidémiologistes, etc.

Parlementaire
Parlement (région Pacifique Ouest)

Les parlementaires ont un rôle évident à jouer en faveur d'une réponse coordonnée ainsi que pour identifier et encourager la participation des responsables et des groupes locaux, et des divers niveaux pertinents du gouvernement. Ils peuvent également participer à la diffusion d'informations scientifiques en les partageant par le biais de plates-formes formelles et informelles.

Des périodes de cohésion peuvent survenir après l'émergence de situations d'urgence sanitaire. Ces périodes, en début d'urgence, peuvent promouvoir

la confiance dans les décisions prises. Toutefois, en l'absence de cohésion, ou si le parlement est limité dans son action et pas totalement impliqué dans le processus décisionnel, les gens peuvent s'inquiéter et se méfier des actions du gouvernement. De récents rapports ont souligné l'importance de la confiance de la population.

Les pays obtenant les plus mauvais résultats dans leur réponse à la COVID-19 souffraient d'approches non coordonnées trop peu scientifiques, qui niaient l'impact potentiel de la pandémie, retardaient une action globale et laissaient une défiance s'installer qui minait les efforts³⁴.

³³ *Make it the Last Pandemic*, page 31 (voir note 3 ci-dessus).

³⁴ *Make it the Last Pandemic*, page 33 (voir note 3 ci-dessus).

Qu'est-ce que cela implique pour la préparation aux situations d'urgence ?

Les parlements peuvent agir collectivement pour le bien commun. Ainsi, ils peuvent servir l'intérêt national en renforçant la confiance de toute la population, qui devra soutenir la préparation aux situations d'urgence et la réponse du gouvernement en cas d'urgence sanitaire. Les parlements et les parlementaires peuvent œuvrer en faveur de la confiance dans la réponse aux situations d'urgence.

4.2.2 La nécessité de mécanismes multisectoriels

Les urgences sanitaires antérieures ont montré la nécessité d'une réponse multisectorielle quand plusieurs secteurs sont touchés. Il est fort probable qu'une urgence sanitaire affecte plusieurs secteurs, surtout s'il s'agit d'un événement à dangers multiples. Par exemple, un tsunami provoque des blessures et des maladies, mais il touche également l'approvisionnement en eau, le logement, les aéroports et la disponibilité des soins médicaux ou des services publics.

Même si une urgence sanitaire ne perturbe que le secteur de la santé, d'autres secteurs, comme les finances, la police, les douanes et l'agriculture, peuvent être concernés en fonction de la nature de l'urgence.

Qu'est-ce que cela implique pour la préparation aux situations d'urgence ?

Les parlements sont, par nature, multisectoriels, car leurs activités touchent tous les secteurs du gouvernement. Ainsi, tous leurs travaux peuvent contribuer au type d'effort multisectoriel essentiel à une préparation et à une réponse efficaces en cas de risque sanitaire.

Les parlementaires peuvent accompagner une réponse multisectorielle en participant aux commissions et en analysant l'impact potentiel des propositions législatives sur divers secteurs et sur la réponse multisectorielle du pays à une urgence sanitaire.

Une coordination doit être mise en place bien avant qu'une réponse à une urgence sanitaire soit nécessaire. Pour traiter efficacement les menaces à la santé humaine existantes ou émergentes, il faut que les fonctions et les pouvoirs du gouvernement soient interopérables sur plusieurs secteurs. Cela peut s'avérer particulièrement délicat.

Les commissions et les conseils multisectoriels de haut niveau, qu'ils soient ou pas créés en vertu d'une loi, peinent manifestement à devenir pérennes. Dans certains cas, les réunions se font plus espacées au fil du temps, alors que dans d'autres, la participation est rapidement déléguée à des agents qui n'ont pas l'expérience nécessaire pour faire valoir clairement la position de leur service, pour restituer à leur service le message de la réunion ou pour faciliter la coopération de leur service.

Pour la plupart, les bureaucrates ont probablement personnellement vécu des tentatives infructueuses de coopération multisectorielle, l'échec de la participation dans le temps des hauts responsables ayant affaibli et rendu inefficace le mécanisme multisectoriel.

Les secteurs et les groupes devant participer varient en fonction de la nature de l'urgence sanitaire.

Parmi les exemples de mécanismes multisectoriels, on peut citer :

- Réunions interministérielles rassemblant des ministres détenant des portefeuilles pertinents et des autorités sous-nationales.
- Accords multisectoriels ou protocoles d'accord entre des secteurs, afin de jeter les bases d'une coopération dans le cas d'une urgence sanitaire.
- Organes techniques (qu'ils soient administratifs ou législatifs, régionaux ou mondiaux) rassemblant des experts en vue de réunions, d'un partage d'informations et d'une collaboration.
- Organes administratifs centraux, c'est-à-dire autorité nationale pour harmoniser ou normaliser l'administration d'un programme multisectoriel.
- Commissions de pilotage ou autres commissions créées par des moyens administratifs, reposant davantage sur de hauts niveaux de motivation dans tous les secteurs pour s'impliquer, participer et contribuer.
- Normes d'exercice et protocoles de partage des informations.

Ce qui fonctionne dans un pays peut ne pas fonctionner dans un autre. Des mécanismes administratifs sont présentés ici, car ils se sont avérés utiles dans certains contextes. D'autres pays peuvent souhaiter réfléchir à leur mise en œuvre, en tenant compte des différences entre les pays.

Si des parlementaires participent à ces mécanismes, il faut penser à la nécessité d'inclusion et de représentation en matière de genre, d'appartenance politique et d'autres dimensions pertinentes. Les parlementaires peuvent également obtenir des informations pour savoir si ces mécanismes, ou d'autres, existent et, si oui, demander aux agents concernés de présenter des rapports sur leurs activités et leur mode de fonctionnement au sein de la stratégie globale nationale d'urgence sanitaire. Ils peuvent également s'assurer que la législation nécessaire est votée pour créer ces mécanismes et leur conférer l'autorité nécessaire.

4.2.3 Le rôle des parlements et des parlementaires dans l'action mondiale

Le renforcement du multilatéralisme et de la solidarité internationale est plus important que jamais. [...] Les parlements doivent montrer l'exemple en matière de défense du multilatéralisme et d'un ordre mondial fondé sur des règles.

“Déclaration sur la mobilisation parlementaire en faveur d'un multilatéralisme plus efficace”, adoptée lors de la cinquième Conférence mondiale des Présidents de parlement.

Les parlements ont une fonction nationale importante, mais ils agissent parfois également de manière plus large. Le parlementarisme est un exemple de cette démarche. Il s'agit d'une union entre plusieurs parlements et d'autres organes en vue de promouvoir un système parlementaire de gouvernement. Ils peuvent également établir des relations organisées avec d'autres parlements, des organisations ou des corps internationaux sur une base bilatérale (avec une autre entité) ou multilatérale (avec plusieurs autres entités). Ces types de relations peuvent

aussi être mis à profit pour promouvoir la préparation aux situations d'urgence et la sécurité sanitaire.

Un engagement multilatéral plus large est essentiel. Lorsqu'ils agissent de concert, les parlements montrent plus clairement qu'ils sont importants pour la démocratie et pour une meilleure gouvernance nationale et mondiale. Ils peuvent plus aisément mettre en valeur leur contribution, sur le plan international, en matière de diplomatie, de débats, d'élaboration des politiques, de processus décisionnels et d'élaboration des lois.

Dans une économie mondialisée, dans un monde interdépendant, le multilatéralisme est crucial. Parce qu'aucune nation ne peut s'épanouir toute seule. Parce que des défis se jouant des frontières, comme la numérisation, la fiscalité, les migrations, les inégalités, la corruption et les changements climatiques, requièrent des solutions mondiales. La coopération multilatérale est essentielle pour mettre en œuvre des ambitions internationales comme les Objectifs de développement durable et l'Accord de Paris. Pourtant, au moment où cela est le plus nécessaire, on semble ne plus croire aux approches multilatérales³⁵.

Quels types d'actions supranationales et multilatérales les parlements peuvent-ils effectuer pour accompagner une meilleure préparation aux situations d'urgence et une sécurité sanitaire plus efficace ?

Parmi les opportunités des parlements, on peut citer, par exemple, des mécanismes d'intégration supranationaux comme les parlements régionaux et les organes parlementaires régionaux, ceux-ci pouvant informer, accompagner ou assurer des actions en participant aux parlements nationaux.

Parmi les autres opportunités :

- Participer à des webinaires spécialisés et à des programmes de formation en ligne à l'usage des parlementaires. L'UIP par exemple organise régulièrement des événements à l'attention des parlementaires, par le biais de webinaires ou en présentiel si c'est possible, afin de promouvoir le travail en réseau et l'implication dans des sujets d'intérêt ou des sources de préoccupation pour les parlements³⁶.
- Se joindre à des associations régionales de parlements pour partager des informations et débattre de questions présentant un intérêt mutuel et régional (par ex. le Forum parlementaire Asie-Pacifique)³⁷.
- S'associer à d'autres parlements pour promouvoir la formation et l'échange d'information entre pairs. Par exemple, le Parlement de l'État du Queensland en Australie s'est associé aux parlements de Vanuatu et de Papouasie-Nouvelle-Guinée, en partie dans le but de promouvoir les échanges d'informations sur la préparation aux situations d'urgence³⁸.
- Participer à des conférences de hauts fonctionnaires parlementaires en vue de promouvoir une formation et une vision commune (par ex. la Conférence régionale des Présidents et des Secrétaires généraux pour les régions d'Australie et du Pacifique, en 2017³⁹).

35 Allocution d'Angel Gurría, Secrétaire général de l'OCDE, OCDE, Paris, jeudi 8 février 2018 : www.oecd.org/about/secretary-general/oecd-global-parliamentary-network-feb-2018.htm (consulté le 17 septembre 2020).

36 www.ipu.org/fr/event/webinaire-pour-les-parlements-de-la-region-asie-pacifique-limpact-de-la-covid-19-sur-la-mise-en-oeuvre-des-odd-en-asie-pacifique-quel-role-pour (consulté le 22 septembre 2020)

37 appf28.org (consulté le 22 septembre 2020)

38 Voir Queensland Parliament Factsheet 3.26 (Twinning arrangements) : www.parliament.qld.gov.au/documents/explore/education/factsheets/Factsheet_3.26_TwinningArrangements.pdf (consulté le 18 septembre 2020).

39 Se reporter à la 48^e Conférence régionale des Présidents et des Secrétaires généraux pour les régions d'Australie et du Pacifique : www.parliament.nz/media/4450/2017-pocc-report.pdf (consulté le 18 septembre 2020).

- Créer des associations de parlements (par ex. l'Association parlementaire Canada-Afrique⁴⁰).
- Assurer un soutien de parlement à parlement (par ex. le soutien ciblé que l'UE apporte aux parlements de Bosnie-Herzégovine⁴¹).

Questions à poser

- Est-ce que mon parlement participe à des relations/partenariats/activités multilatéraux ?
- Puis-je encourager des organisations dans lesquelles mon parlement est impliqué à traiter la question de la préparation aux situations d'urgence ?
- Puis-je rejoindre d'autres acteurs pour organiser la réunion d'un parlement régional ou participer à une organisation parlementaire supranationale afin de plaider en faveur de la préparation aux situations d'urgence ou de soutenir cette démarche ?
- Quel est le but de chacun des domaines de mobilisation, lesquels sont intéressants pour moi, à quels domaines pourrais-je contribuer ?
- Est-ce que l'une de ces activités est destinée à mieux comprendre ou promouvoir la préparation aux situations d'urgence et la sécurité sanitaire ?

Possibilités d'action

- Visiter les sites web identifiés ici et rechercher plus d'informations sur l'implication multilatérale régionale ou mondiale de votre parlement dans vos centres d'intérêt.
- Plaider en faveur de davantage d'activités multilatérales, notamment celles spécifiquement destinées à la préparation aux situations d'urgence et à la sécurité sanitaire, ou inclure ces points à l'ordre du jour de réunions de portée plus large.
- Participer à des activités multilatérales en faisant part de votre expérience, de celle de vos concitoyens et de votre pays au cours de débats sur des besoins généraux régionaux et mondiaux.
- Vérifier si les parlements régionaux et les organisations régionales proposent des lois types sur la mise en œuvre du RSI ou de certains aspects, voire tous, de la préparation aux situations d'urgence. Toutefois, faire toujours attention lors de l'intégration d'une loi type dans la législation nationale et ne pas oublier qu'un long travail est nécessaire pour s'assurer que la loi type est adaptée au cadre juridique national et au contexte local.
- Participer à des webinaires, des conférences et des activités de renforcement des capacités destinés aux parlementaires et proposés par des organisations multilatérales.

⁴⁰ Se reporter à l'Association parlementaire Canada-Afrique : www.parl.ca/diplomacy/fr/associations/caaf (consulté le 21 septembre 2020).

⁴¹ Se reporter au rapport de l'UE sur le soutien ciblé apporté aux parlements de Bosnie-Herzégovine en matière de tâches d'intégration européenne : ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2017-02/ipa_2016_39653_3_bih_support_to_the_parliaments_of_bih_in_the_eu_integration_tasks.pdf (consulté le 18 septembre 2020).

Où puis-je trouver plus d'informations ?

- Site de l'UIP : www.ipu.org
- Forum parlementaire Asie-Pacifique sur la santé dans le monde : www.who.int/westernpacific/about/partnerships/regional-health-initiatives/asia-pacific-parliamentarian-forum-on-global-health
- Commonwealth Parliamentary Association: www.cpahq.org
- Queensland Parliament Factsheet 3.26 on Twinning Arrangements: www.parliament.qld.gov.au/documents/explore/education/factsheets/Factsheet_3.26_TwinningArrangements.pdf
- Se reporter à la 48^e Conférence régionale des Présidents et des Secrétaires généraux pour les régions d'Australie et du Pacifique : www.parliament.nz/media/4450/2017-pocc-report.pdf
- Association parlementaire Canada-Afrique : www.parl.ca/diplomacy/fr/associations/caaf
- Se reporter au rapport de l'UE sur le soutien ciblé apporté aux parlements de Bosnie-Herzégovine en matière de tâches d'intégration européenne : ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2017-02/ipa_2016_39653_3_bih_support_to_the_parliaments_of_bih_in_the_eu_integration_tasks.pdf

5. Rester actif en ce qui concerne les priorités du système de santé tout en soutenant une réponse d'urgence



Les enfants respectent les gestes barrières pour éviter la propagation des maladies contagieuses.
© Arie Botbol/Hans Lucas via AFP

Le système de santé n'est pas un programme, un établissement, un prestataire de services, un groupe de praticiens ou une agence. Il ne se limite pas aux partenaires donateurs ou aux prestataires de services médicaux gouvernementaux ou non. Il se compose de tous ces éléments et bien plus, chacun étant lié aux autres pour constituer le système de santé.

Le système de santé s'applique à tout un pays. Il promeut la santé, prévient les maladies, collecte les données, identifie les facteurs de risques et les priorités sanitaires, détermine des normes et apporte des services médicaux de qualité acceptable à toute la population.

Le système de santé doit être suffisamment robuste pour répondre aux besoins des couches de la population en croissance rapide en période d'urbanisation, en dépit

L'enseignement que j'ai tiré, en tant que parlementaire, est que nous devons travailler avec tous les partis politiques en vue d'éradiquer les inégalités sociales, lesquelles ont été encore aggravées par la pandémie de COVID-19. Dans ce but, il est crucial d'encourager un développement inclusif dans notre pays, par le biais d'initiatives de réactivation de la production, de création d'emplois et de respect des droits de l'homme de la population.

Parlementaire
Parlement (région américaine)

des épidémies et des divers autres bouleversements qu'un pays peut subir.

En situation d'urgence sanitaire, on peut facilement se laisser emporter par la nécessité immédiate de répondre à une crise. Il faut continuer de voir le système de santé comme un tout et ne pas laisser certains programmes expirer ou perdre des ressources alors que l'urgence accapare toute l'attention. Les enjeux concernent les programmes de vaccination, les soins de santé pour la mère et l'enfant, la promotion de la santé, les programmes concernant les maladies non contagieuses, les programmes sur la violence familiale, le financement des établissements de

santé, etc. Ces programmes et ces politiques doivent se poursuivre pendant la crise pour le bien du système de santé et pour la santé de toute la population.

Étant donné leurs rôles, les parlements et les parlementaires peuvent continuer de réfléchir aux questions générales du système de santé et repérer des domaines éventuellement négligés.

Les parlementaires contribuent de manières très diverses. Ils apportent leur propre expérience et leurs compétences au parlement et peuvent recourir à différentes stratégies pour que les préoccupations restent tournées vers le système de santé et ses priorités.

Il est essentiel de continuer à prendre en compte le reste du système de santé et la santé publique, et pas seulement la COVID-19.

Parlementaire
Parlement (région Méditerranée orientale)

Questions à poser

- Où en est l'avancement d'un programme de vaccination donné, d'une activité de promotion de la santé, du lancement des foyers pour les femmes, des dispositions prises pour les sans-abri, etc. ?
- Quelles sont les conséquences d'une nouvelle proposition de loi sur les femmes et les groupes vulnérables, par exemple les enfants, les handicapés, les personnes en situation de pauvreté, les sans-abri, etc. ?
- Quelle est l'origine des fonds récemment alloués pour répondre à une situation d'urgence sanitaire ? Est-ce que ce financement provient d'autres programmes et, si c'est le cas, lesquels ?

Possibilités d'action

- Dans votre circonscription, noter tous les arrêts des services médicaux, ou leurs entraves, se produisant pendant une situation d'urgence sanitaire et en informer les autorités compétentes.
- Prôner l'inclusion de la continuité du service dans toutes les activités de planification de la préparation.
- Poser des questions au parlement et en commission sur le statut, l'avancement, le financement, etc. des autres priorités en matière de santé non liées à l'urgence sanitaire.
- Faire pression sur les principaux ministres, le Ministre de la santé et d'autres personnalités pouvant faire en sorte que les autres priorités sanitaires ne soient pas ignorées.
- Recourir aux médias classiques et aux réseaux sociaux pour attirer l'attention du public sur le sujet de préoccupation.

Où puis-je trouver plus d'informations ?

- OECD, *Strengthening health systems during a pandemic: The role of development finance*: read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=134_134620-xueji119ph&title=Strengthening-health-systems-during-a%20pandemic-The-role-of-development-finance
- Commonwealth Parliamentary Association, COVID-19 toolkit for commonwealth parliaments: www.cpahq.org/media/gb1athp1/cpa-toolkit-covid-19-coronavirus-e-version.pdf
- WHO, *Strengthening Health Systems to Improve Health Outcomes*: www.who.int/healthsystems/strategy/everybodys_business.pdf
- WHO, health system governance: www.who.int/health-topics/health-systems-governance

ANNEXE 1

Comment appliquer la législation nationale pour réaliser la préparation aux situations d'urgence ?

Il s'agit de la liste de contrôle à laquelle il est fait référence à la section 3.2.1 du présent Guide.

Introduction

Quels types de cadres juridiques peuvent être logiquement inclus dans la législation nationale pour réaliser la préparation aux situations d'urgence ?

Le tableau ci-dessous définit des domaines pouvant être choisis par les pays pour appliquer la législation nationale en vue de réaliser la préparation aux situations d'urgence et de mettre en œuvre le RSI.

Pour chaque domaine, ce document répond à trois questions :

1. Pourquoi la législation nationale est-elle nécessaire ?
2. Quel type de législation est nécessaire ?
3. Où peut-on trouver une telle disposition législative, c'est-à-dire dans quel type de loi ?

Ces questions servent à indiquer à un pays les manières d'appliquer la législation nationale, mais les informations de ce tableau sont strictement indicatives.

Application de la législation

Voir tableau en pages suivantes.

Droits

Ancrer les droits de l'homme et permettre des exceptions dans l'intérêt de la santé publique et de la sécurité de la population

- Est-ce que les responsabilités de l'État ou les droits des personnes en rapport avec leur santé sont clairs ? Par exemple, est-ce que la législation :
- Garantit progressivement le droit de jouir du plus haut niveau possible de santé physique et mentale ?
 - Assure un accès aux services médicaux ou, plus généralement, consacre le devoir d'œuvrer en faveur de l'amélioration de la santé de la population ?
 - Promeut les soins médicaux primaires ?
 - Adopte la couverture sanitaire universelle ?

Est-ce que la Constitution ou une autre législation existante assure des protections larges des droits de l'homme ou des exemptions aux obligations en la matière ?

- Ces sujets peuvent se trouver dans :
- La Constitution
 - Une loi sur les droits de l'homme
 - Une loi sur la santé publique, quand il s'agit de protections limitées comme la confidentialité des données de santé, une réponse proportionnée au risque, etc.

Mécanisme multisectoriel

Mécanisme multisectoriel pour assurer un leadership coordonné entre les secteurs

Est-ce que l'État partie dispose d'un mécanisme administratif ou légal existant pour permettre une réponse multisectorielle en cas de dangers multiples à un risque de santé publique ?

Cela peut inclure, sans s'y limiter :

- Une commission
- Un centre national d'urgence (qui peut également servir de point focal national si un pays le décide)
- Un pouvoir permettant au ministre de lancer une consultation et un pilotage multisectoriels ou une disposition administrative
- Des procédures opérationnelles normalisées

Si le mécanisme est basé sur la loi, il peut se trouver dans :

- La Constitution
- Une loi d'urgence nationale
- Une loi sur la santé publique

Si le mécanisme est basé sur la loi, il peut se trouver dans :

- La Constitution
- Une loi d'urgence nationale
- Une loi sur la santé publique

Les pays recourent souvent à des moyens administratifs pour créer un mécanisme multisectoriel, mais on peut préférer un mécanisme législatif (par exemple une commission pour superviser une réponse à une urgence nationale) avec des pouvoirs, des fonctions et des voies hiérarchiques claires.

La surveillance, l'épidémiologie, la recherche et l'information du public reposent sur une bonne collecte des données

Est-ce que la loi permet ou demande une collecte des données sur les maladies contagieuses, ou d'autres risques sanitaires, dans tous les secteurs pertinents et à tous les niveaux du gouvernement, et l'examen de ces données dans un point central de surveillance épidémiologique ou dans un but de gestion des risques?

Ces sujets peuvent se trouver dans :

- Une loi sur la santé publique
- Une loi sur la gestion des maladies contagieuses

Pour que le système opère au mieux, la loi doit faciliter le partage des informations entre toutes les parties du système, notamment au niveau sous-national et dans les secteurs demandeurs

Est-ce que toutes les informations à déclaration obligatoire et les autres données collectées régulièrement selon la loi ont été transmises à un répertoire central d'information pouvant les utiliser dans divers buts, par exemple la gestion des risques sanitaires, le traçage des contacts, l'épidémiologie, la recherche, la planification, etc. ? Est-ce que ce répertoire est également le point focal national ?

Ces sujets peuvent se trouver dans :

- Une loi sur la santé publique
- Une loi sur la confidentialité des données ou une loi sur leur collecte
- Une loi sur la gestion des maladies contagieuses
- Une loi pour mettre en œuvre le RSI (en particulier par rapport à la réception des données et la création de rapports avec celles-ci, et le point focal national)

En lien avec la question ci-dessus. Si des pays ont des frontières communes ou la même appartenance régionale, le partage des informations et d'autres formes de coopération peuvent être envisagés

Est-ce que le partage d'informations de santé régionales ou relatives à plusieurs pays ou bien une coopération plus large sont autorisés par la loi ?

Cela peut se trouver dans les accords de coopération régionaux ou multilatéraux.
Ou bien dans une loi qui autorise spécifiquement la coopération régionale.

Point focal national et autorités responsables

Mettre en place un point focal national et s'assurer qu'il est en mesure d'accomplir ses fonctions conformément au RSI et est dûment autorisé à cela

Est-ce que l'État partie a créé ou désigné un point focal national (soit dans la loi, soit par des moyens administratifs) ?

Est-ce que la législation ou des dispositions administratives donnent les moyens requis au point focal national :

- Est-ce que l'État partie a créé ou désigné un point focal national (soit dans la loi, soit par des moyens administratifs) ?
- Est-ce que la législation ou des dispositions administratives donnent les moyens requis au point focal national :
- Pour évaluer, en temps opportun, les événements se produisant sur le territoire de l'État partie ? Le point focal national assure cette tâche en suivant et en analysant en permanence les informations reçues sur les risques de santé publique.
- Pour être prêt et pouvoir, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, informer l'OMS sur tous les événements pouvant constituer une USPPI, à l'aide de l'instrument de prise de décision inclus dans le RSI ?
- Pour être prêt et pouvoir émettre une notification comprenant toutes les mesures prises en vue de répondre à une situation d'urgence sanitaire et à la manifestation d'un événement de santé publique inattendu ou inhabituel sur son territoire, celui-ci pouvant être une USPPI ?
- Pour notifier l'OMS quant à un risque pour la santé publique, identifié hors du territoire d'un État partie, pouvant provoquer la propagation internationale d'une maladie ?
- Pour vérifier des informations sur des événements pouvant représenter une USPPI en répondant aux demandes de l'OMS ?

Ces sujets peuvent se trouver dans :

- Une loi sur la santé publique
- Une loi sur la gestion des maladies contagieuses
- Une loi sur la mise en œuvre du RSI

Définir des autorités compétentes

Est-ce que l'État partie a créé ou désigné des autorités responsables, ce qui peut être fait dans la législation ou par des moyens administratifs ? Il s'agit d'autorités chargées de la mise en œuvre des mesures sanitaires, ces dernières étant des procédures appliquées pour prévenir la propagation d'une maladie ou de la contamination, mais n'incluant pas des mesures de sécurité ou d'application de la loi. On peut les trouver dans les lois administrées dans les secteurs et les niveaux du gouvernement.

Identification, surveillance et réponse aux risques de santé publique à tous les niveaux, depuis les petites crises jusqu'aux urgences nationales et aux USPP1

Il s'agit des pouvoirs essentiels pour répondre aux risques sanitaires à tous les niveaux du système. Ce sont les fonctions de base des systèmes de santé et ce sont les bases des principales capacités du RSI définies aux articles 5 et 13 et à l'annexe 1.

Est-ce que la législation ou des mesures administratives, comme des protocoles ou des procédures opérationnelles normalisées, définissent des procédures pour collecter et partager les informations provenant des points de liaison ? Ceux-ci peuvent se trouver dans divers secteurs du Ministère de la santé, d'autres secteurs et à différents niveaux du gouvernement. Certains peuvent être désignés autorités responsables et identifiés comme autorités compétentes, en fonction des cas. Il peut s'agir de points d'action importants où les informations sont collectées ou bien les risques sanitaires sont gérés conformément aux principales capacités du RSI, que les risques soient identifiés sur le territoire de l'État partie ou en dehors de celui-ci (conformément au RSI).

Ils seront vraisemblablement dans diverses lois spécifiques aux domaines mentionnés, par exemple :

- Ils seront vraisemblablement dans diverses lois spécifiques aux domaines mentionnés, par exemple :
- Une loi sur la santé publique
- Une loi sur la gestion des maladies contagieuses
- Une loi sur la quarantaine ou sur la prévention des risques biologiques et la biosécurité
- Une loi agricole ou sur l'agriculture et le risque sanitaire
- Une loi sur la sécurité alimentaire, précisant notamment les pouvoirs pour gérer un risque provoqué par un agent pathogène d'origine alimentaire
- Une loi agricole ou sur la santé publique autorisant la gestion d'un risque sur la santé publique provoqué par une maladie à zoonose

- Une loi régulant les sources de radiation et leurs usages, dans l'intérêt de la santé publique et de la sécurité de la population
- Une loi régulant l'utilisation des produits chimiques, dans l'intérêt de la santé publique et de la sécurité de la population
- Une loi sur la réponse à une catastrophe, quelle que soit sa nature, mais incluant les situations d'urgence sanitaire

C'est lié à la capacité ci-dessus, mais cela souligne la nécessité de pouvoir coordonner une réponse par rapport à différentes lois, dans le cas de dangers multiples.

Est-ce qu'il existe des lois permettant une réponse souple aux risques pour la santé publique ou aux USPP1, que ces situations nécessitent des mesures préliminaires de contrôle, des mesures de traitement des risques pour la santé publique ou bien des mesures pour répondre à une urgence nationale ou à une USPP1 ?

Ces sujets peuvent se trouver dans :

- Une loi sur la santé publique
- Une loi sur la gestion des maladies contagieuses
- Une loi sur les catastrophes ou les situations d'urgence sanitaire sur le plan national
- La Constitution

Est-ce que ces lois :

- Permettent une approche souple en fonction de la nature du risque, c'est-à-dire pouvoir donner des ordres en fonction des cas ?
- Sont conformes aux protections applicables nationalement en matière de droits de l'homme et aux Principes de Syracuse ?

Pour la plupart, les pays disposent d'un type de loi couvrant toutes sortes de situations d'urgence nationale (ou de guerre, dans certains cas), notamment une urgence sanitaire.

Est-ce qu'il y a des lois qui confèrent les pouvoirs nécessaires pour gérer une urgence nationale ?

- Est-ce que ces lois :
- L'emportent sur d'autres lois applicables pendant la durée d'une urgence ?
 - Identifient des moyens appropriés de communication nationale et sous-nationale sur le risque et la réponse sur le plan national ?
 - Permettent la nomination/l'autorisation/la délégation d'agents en fonction des cas ?
 - Permettent une approche souple en fonction de la nature du risque (c'est-à-dire pouvoir donner des ordres en fonction des cas) ?
 - Sont conformes aux protections applicables nationalement en matière de droits de l'homme et aux Principes de Syracuse ?
 - Confèrent des pouvoirs appropriés dans des domaines comme l'inspection, l'entrée, la recherche et la capture, ainsi que le suivi ?

La COVID-19 et l'expérience d'autres urgences sanitaires ont démontré qu'une loi d'urgence nationale devait inclure des contre-mesures médicales.

Est-ce que la loi de gestion des situations d'urgence ou toute autre loi accompagne des contre-mesures médicales comme :

- L'importation de médicaments
- L'application des souplesses que permet l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)
- L'inscription en urgence de praticiens médicaux/l'extension des champs d'exercice/le partage et la délégation de tâches
- Le partage régional d'informations

Où bien on peut y arriver par une combinaison des éléments ci-dessus, si l'application concomitante de diverses lois assure la souplesse de la réponse.

Ces sujets peuvent se trouver dans :

- La Constitution
- Une loi d'urgence nationale couvrant tous les types d'urgences
- Pour certains pouvoirs nécessaires : une loi sur la santé publique dans le cadre des pouvoirs exceptionnels ou une loi de gestion des maladies contagieuses dans le cadre de ces mêmes pouvoirs

Comme indiqué ci-dessus.

Mesures de quarantaine et concernant les déplacements

En ce qui concerne la quarantaine et les mesures sanitaires concernant les voyageurs, il doit y avoir une loi permettant des mesures pour traiter les risques sanitaires aux frontières du pays, qu'il s'agisse des voyageurs ou de l'entrée de marchandises, de plantes, d'animaux et d'autres produits.

- Existe-t-il une loi sur la quarantaine ou des dispositions légales pour la gestion des voyageurs et la santé des passagers à l'arrivée ?
- Existe-t-il une loi sur la quarantaine ou une loi sur la prévention des risques biologiques et la biosécurité permettant la gestion des importations de substances biologiques, d'animaux ou de parties d'animaux ?
- Existe-t-il une autorité compétente à tous les points d'entrée désignés pour gérer les arrivées, mettre en œuvre la loi et appliquer les mesures sanitaires ?
- Existe-t-il des ports, des aéroports et des frontières terrestres désignés ayant la capacité de mettre en œuvre le RSI ?
- Est-ce qu'il y a des lois encadrant l'application des mesures sanitaires conformément au RSI et confiant les moyens aux autorités compétentes pour appliquer ces mesures ?
- Est-ce que les mesures sanitaires du RSI sont coordonnées à d'autres pouvoirs afin de gérer efficacement les risques sanitaires aux frontières ?
- Existe-t-il des dispositions permettant de gérer, aux frontières, les risques sanitaires liés à des agents pathogènes (notamment les frontières terrestres) ?
- Est-ce qu'il y a des pouvoirs pour inspecter, détenir, assurer un traitement médical et prendre les mesures nécessaires ?

Ces sujets peuvent se trouver dans :

- Une loi sur la quarantaine (humaine)
- Une loi sur la quarantaine (animaux/plantes)
- Une loi agricole (pour les risques liés aux animaux, aux produits d'origine animale et aux maladies à zoonose)
- Une loi sur la prévention des risques biologiques et la biosécurité

POURQUOI

Il s'agit de s'assurer que les lois peuvent conjointement opérer. Dans la plupart des pays, chaque loi n'est pas prévue pour opérer avec d'autres lois dans le cas d'une situation d'urgence sanitaire à dangers multiples. Il devient nécessaire de les examiner conjointement pour s'assurer qu'elles sont compatibles et n'entraînent pas une réponse.

QUOI

Est-ce que les lois permettant une collecte des données et une réponse à chaque risque sanitaire (c'est-à-dire lié à la santé publique, aux aliments ou à l'agriculture) et à chaque danger sont compatibles entre elles afin de permettre une réponse cohérente à plusieurs dangers ?

Cela peut être réalisé de la manière dont certaines lois opèrent conjointement dans un événement à dangers multiples, notamment :

- Une loi d'urgence nationale
- Une loi sur la santé publique
- Une loi sur la sécurité alimentaire
- Une loi agricole
- Une loi sur la quarantaine
- Une loi sur la prévention des risques biologiques et la biosécurité
- Une loi sur la régulation des médicaments
- Une loi sur la sécurité des sources de radiation
- Une loi sur la sécurité des produits chimiques

Comme indiqué ci-dessus.

Pareil que le point ci-dessus, mais plus centré sur une loi nationale d'urgence sanitaire pouvant opérer simultanément avec des lois sur la gestion des risques sanitaires.

Est-ce que la loi d'urgence nationale est en adéquation avec la gestion des risques sanitaires et les pouvoirs d'urgence définis dans les lois sur la santé ?

- Si un événement de santé publique s'aggrave, qui est compétent et quels sont les pouvoirs disponibles pour gérer cet événement ?
- Est-ce que les lois sont compatibles entre elles et permettent une réponse à un événement devant s'aggraver et dont la gestion doit passer du cadre de la loi sur la santé à celui de la loi sur les catastrophes nationales ?
- Dans le cas d'un événement à dangers multiples, existe-t-il une cohérence entre les lois portant sur des domaines comme la santé publique, les quarantaines, la prévention des risques biologiques et la biosécurité, l'alimentation, la gestion des épizooties, la gestion des maladies contagieuses, les questions relatives aux produits chimiques et radionucléaires, etc. ?
- La cohérence entre des lois pertinentes peut être gérée par des dispositions administratives ou des procédures opérationnelles normalisées, bien que cela puisse être plus difficile car les procédures opérationnelles normalisées sont administratives et ne peuvent donc pas prévaloir sur les lois.




Les réglementations ou les mesures législatives déléguées peuvent représenter un moyen très pratique de définir des responsabilités dans le cadre du RSI, comme le point focal national et d'autres pouvoirs et dispositions permettant une cohérence fonctionnelle entre les lois.

OÙ



Union Interparlementaire

Pour la démocratie, Pour tous.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Genève – Suisse
www.ipu.org



Organisation
mondiale de la Santé

 +41 22 791 21 11

Avenue Appia 20
1211 Genève
Suisse
www.who.int