



DIVISION DE FACILITATION (FAL) — DOUZIÈME SESSION

Le Caire (Égypte), 22 mars – 2 avril 2004

Point 1 : Évolution de la situation depuis la onzième session de la Division

AVIS AUX VOYAGEURS

(Note présentée par les États de la Communauté de l'Afrique orientale :
Kenya, Ouganda et Tanzanie)

SOMMAIRE

La suite proposée à la Division figure au paragraphe 6.1.

1. INTRODUCTION

1.1 Depuis un an, la Région d'Afrique orientale a été pénalisée par la publication, par des pays tiers, d'avis adressés aux touristes, qui évoquent la possibilité d'attaques terroristes dirigées contre leurs ressortissants voyageant dans la région.

1.2 Les États d'Afrique orientale ne s'opposent nullement aux avis aux voyageurs qui donnent des renseignements sur les formalités de visas, les us et les coutumes locaux, l'accès aux consulats, la sécurité aérienne, les conditions météorologiques, ainsi que les alertes de sécurité particulières telles que les troubles civils, la piraterie ou le crime, ou toutes autres annonces similaires émises par l'Organisation mondiale de la santé pour mettre en garde les voyageurs contre les risques de maladie.

1.3 Par contre, les avis sur les terroristes ont eu un effet dévastateur sur l'aviation et l'afflux touristique à destination des États d'Afrique orientale. L'Organisation mondiale du tourisme (OMT) a établi que ces avis avaient tendance à exagérer les problèmes et contribuaient très souvent à attiser les craintes des voyages plutôt qu'à protéger les consommateurs. L'OMT a également mis en relief les grandes différences qui existent entre les avis émis par différents pays et se traduisent souvent par des avis contradictoires, et elle a souligné la nécessité d'adopter des recommandations propres à assurer le maximum de protection aux voyageurs tout en minimisant les incidences sur les voyages, le commerce et le développement.

1.4 En mai 2003, l'OMT a publié des directives générales sur la gestion des crises et des catastrophes, dans lesquelles elle conseillait aux pays et organisations membres d'éviter de se lancer dans une guerre d'avis aux voyageurs, et de se conformer aux dispositions de l'article 6 de son Code mondial d'éthique du tourisme, qui stipule que les gouvernements devraient «délivrer de telles

informations sans porter atteinte de manière injustifiée ou exagérée à l'industrie touristique des pays d'accueil et aux intérêts de leurs propres opérateurs».

2. INCIDENCES DES AVIS AUX VOYAGEURS SUR L'ÉCONOMIE DE L'AFRIQUE ORIENTALE

2.1 Les avis aux voyageurs en vigueur depuis mai dernier ont eu un effet dévastateur sur l'économie des États d'Afrique orientale.

2.2 Ainsi, il y a environ huit mois, l'industrie du tourisme au Kenya a été ravagée par la chute abrupte d'arrivées de touristes résultant de la publication par des pays tiers d'avis déconseillant les voyages non essentiels. Alors que tous les États européens avaient rapidement retiré leurs avis, l'avis des États-Unis est resté en vigueur et a eu un impact profond sur l'économie du Kenya, entraînant de graves dégâts économiques et d'énormes difficultés pour les Kényans dans tous les secteurs.

2.3 Cet avis aux voyageurs, qui est en vigueur depuis mai dernier, a porté un coup d'assommoir à l'économie kenyane. Le nombre d'arrivées de touristes en 2003 a enregistré une baisse record. Ce nombre était inférieur au nombre d'arrivées durant la période qui a suivi immédiatement le 11 septembre, comme en témoignent les statistiques ci-après, enregistrées à Jomo Kenyatta.

2.4 Une comparaison du nombre total d'arrivées internationales à l'aéroport international de Nairobi, par rapport au nombre total de touristes, au cours des quatre dernières années donne les chiffres suivants :

2000	Nombre total d'arrivées : 311 100 / Nombre de touristes : 227 168 (73 %)
2001	Nombre total d'arrivées : 294 700 / Nombre de touristes : 179 163 (60 %)
2002	Nombre total d'arrivées : 298 000 / Nombre de touristes : 206 710 (69 %)
2003	Nombre total d'arrivées : 385 776 / Nombre de touristes : 175 940 (46 %)

L'année dernière, les touristes représentaient moins de 50 % des arrivées, alors qu'ils constituaient plus de 70 % du nombre total d'arrivées les années précédentes. Le nombre de citoyens des États-Unis arrivant au Kenya en 2003 comprenait un pourcentage encore plus faible de touristes, à cause de l'avis émis contre les voyages non essentiels qui était encore en vigueur.

2.5 L'industrie du tourisme étant étroitement liée aux autres secteurs économiques, les maux dont elle souffre se sont répercutés un peu partout et de nombreux Kényans ont perdu leurs emplois et leurs gagne-pain. Le tourisme est un élément vital de l'économie du Kenya et son effondrement a créé d'énormes problèmes dans de nombreux secteurs. L'économie nationale a donc stagné, comme l'indiquent les statistiques les plus récentes publiées par le gouvernement pour 2003.

2.6 Les menaces générales de terrorisme font que le pays tout entier est déclaré comme étant peu sûr et les voyages non essentiels sont à éviter à long terme. Une telle situation est à l'avantage des terroristes, car elle crée un environnement de peur qui sape la stabilité du pays et peut en pratique favoriser des conditions propices au recrutement de nouveaux adeptes par les terroristes. Il est admis que la plupart des pays du monde libre, dont les États-Unis, connaissent actuellement un niveau de risque accru, et il est donc illogique d'empêcher les voyages à destination d'un pays où les risques de terrorisme ne sont probablement pas plus élevés qu'ailleurs.

2.7 Le Kenya est un pays démocratique qui partage les mêmes valeurs que les pays tiers d'où proviennent les avis aux voyageurs. L'année dernière, des élections démocratiques s'y sont déroulées paisiblement, et le gouvernement nouvellement élu a démontré son engagement effectif à pratiquer une meilleure gouvernance. Le Kenya pourrait être un ami important pour les États-Unis dans une région où de nombreux États voisins sont moins stables et moins fiables. Il n'y a donc guère

de raison pour que le gouvernement des États-Unis émette des avis aux voyageurs qui soient néfastes à l'économie du Kenya et qui risquent de soulever l'hostilité d'une grande partie du public contre l'«Occident», source de destruction de leur gagne-pain. En provoquant l'instabilité économique, l'avis des États-Unis risque justement de créer les conditions mêmes qui encouragent l'appui aux terroristes!

2.8 Pour le maintien des bonnes relations internationales, il aurait été préférable que le gouvernement des États-Unis aide les États qui sont touchés par ces avis aux voyageurs. Telle a été l'approche du gouvernement britannique, dont le Haut-Commissaire a récemment effectué une visite publique à deux hôtels du centre de Nairobi, immédiatement après une fausse alerte à la bombe apparemment provoquée par l'ambassade des États-Unis à Nairobi; cette visite est une démonstration effective de bonnes relations internationales et de l'appui de la Grande-Bretagne, qui ont été très appréciés du public kényan. Il serait excellent que d'autres pays adoptent la même approche, comme geste d'appui universel devant les injustices imposées à de nombreuses personnes par les actes de terreur.

3. MESURES PRISES PAR LES ÉTATS D'AFRIQUE ORIENTALE POUR RENFORCER LA SÛRETÉ ET LUTTER CONTRE LE TERRORISME

3.1 Nul ne doute que les risques d'attentats aveugles menés par des terroristes sur les places publiques se sont multipliés dans le monde entier et les gouvernements des États d'Afrique orientale sont déterminés à renforcer l'appareil de sûreté national et à collaborer étroitement avec les services de sûreté internationaux, afin de protéger le public contre tous actes possibles de terrorisme.

3.2 Ainsi, les États de la région ont mis en place les mesures particulières suivantes : adoption de la législation appropriée, création de groupes antiterroristes, renforcement de l'infrastructure de sûreté aux aéroports et aux points touristiques, application de procédures de sûreté plus strictes, déploiement de mesures de surveillance et de lutte contre le terrorisme, poursuites et arrestations de terroristes suspects et de leurs cellules et coopération avec des pays tiers pour assurer un environnement plus sûr.

4. NIVEAU DE SÛRETÉ ET DE SÉCURITÉ AU KENYA

4.1 Dans un numéro récent, la prestigieuse revue The Economist de Londres a fait l'analyse des risques de terrorisme dans de nombreux pays. Les pays tels que les États-Unis et le Royaume-Uni ont été classés comme présentant des risques élevés, et se situent sur l'échelle des risques à un niveau plus élevé que le Kenya, l'Ouganda ou la Tanzanie.

5. RECOMMANDATIONS

5.1 Les États d'Afrique orientale, le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda sont fermement d'avis qu'il y a un besoin urgent de déployer des efforts internationaux communs pour régler la question générale des avis aux voyageurs, en raison de la pratique actuelle de certains pays qui émettent unilatéralement des avis et des alertes aux voyageurs provoquant des répercussions néfastes sur les pays de destination touristique; ces efforts doivent être entrepris sur la base d'un certain nombre de principes propres à sauvegarder les relations internationales et la coopération entre États. Ces principes sont les suivants :

a) Coopération internationale

Le terrorisme nous touche tous, puisque des attaques terroristes peuvent se produire à n'importe quel point du globe. Il incombe aux États de se réunir pour établir les conditions dans lesquelles prévaudront la justice et le respect des

obligations découlant du droit international. Les États doivent veiller à ce que nul ne soit injustement victime des effets de la peur universelle du terrorisme. L'ensemble de la communauté internationale devrait prendre des mesures collectives. De telles mesures pourraient prendre la forme d'un partage de tous les renseignements pertinents sur les questions liées aux actes de terrorisme et d'une assistance mutuelle à cet égard. Les Nations Unies ont préconisé de telles mesures à la réunion interrégionale préparatoire du huitième congrès, durant laquelle des directives internationales sur le crime organisé et le terrorisme ont été recommandées à l'Assemblée générale, pour adoption.

Des exemples de telles directives sur la coopération internationale existent également auprès des institutions des Nations Unies. Ainsi, l'Annexe 17 (*Protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite*) à la Convention relative à l'aviation civile internationale contient une norme sur les rôles des États contractants dans la coopération internationale. Chaque État contractant est tenu de partager avec les autres États contractants les renseignements sur les menaces contre les intérêts de ces États en matière de sûreté de l'aviation, et ils doivent veiller à ce que ces renseignements ne soient ni utilisés ni divulgués de façon inappropriée.

b) Actes de bonne foi

Les États qui envisagent d'émettre des avis aux voyageurs visant d'autres États devraient, comme acte de bonne foi, à l'issue de leurs activités de contrôle et de surveillance, informer l'État visé qu'ils envisagent d'émettre un avis négatif à son sujet. Ces États devraient en outre accorder à l'État visé la possibilité d'examiner les renseignements de sûreté le concernant avant d'émettre l'avis aux voyageurs, pour assurer que la divulgation de tels renseignements n'ira pas à l'encontre de la législation nationale des États émetteurs de l'avis.

c) Exactitude, légitimité et cohérence

Aux fins de la coopération internationale, les États devraient également s'assurer que les renseignements reçus sont exacts, légitimes et, dans la mesure du possible, cohérents. Par exemple, le fait que les renseignements présentés aux voyageurs par différents pays sont contradictoires, comme en témoigne la levée des interdictions de voyage par certains États parallèlement à l'émission d'interdictions de voyage par d'autres États, montre bien que les renseignements qui sont à l'origine des interdictions de voyage ne faisaient déjà pas l'unanimité des États au départ.

d) Juridiction

Les États devraient respecter l'égalité souveraine de tous les membres de la communauté internationale, notamment sur les questions qui peuvent leur créer préjudice, et s'abstenir de miner l'intégrité territoriale d'un État en publiant des données qui visent à l'affecter de manière inappropriée.

Malgré l'obligation des États d'assurer la protection de leurs ressortissants, ils devraient s'abstenir d'étendre indûment leur juridiction nationale, de manière telle qu'ils risquent créer de l'hostilité à leur égard. Les États devraient veiller à ce que, en toute justice pour toutes les parties en cause, les renseignements présentés ne servent pas seulement les intérêts de l'utilisateur, mais que les intérêts de ceux qui seront directement touchés par la teneur de l'avis émis soient également protégés, notamment leurs intérêts économiques.

e) Objet ou spécificité

Dans la mesure du possible, les avis aux voyageurs devraient contenir des indications précises sur la menace potentielle et sur la région sujette à la menace dans un État. Le type de menace devrait également être indiqué, s'il est connu, afin d'éviter de donner l'impression que l'ensemble du pays ou de la région est sans sécurité alors que les menaces contre la sûreté ne touchent qu'une partie du pays ou de la région.

f) Discrimination

Il incombe aux États qui émettent des avis aux voyageurs de veiller à ce que le droit international soit respecté, en évitant toute discrimination dans l'émission d'avis ou d'interdictions de voyage. Les États veilleront à ce que leurs avis aux voyageurs indiquent sans exception tous les États susceptibles d'être l'objet de menace.

g) Mécanisme d'examen

Il convient de mettre en place un mécanisme pour fixer la période de validité d'un avis aux voyageurs et prévoir des mesures pour retirer l'avis si des mesures ont été prises pour éliminer la menace. Il convient d'accorder une attention appropriée aux droits et aux libertés couverts dans les dispositions en vigueur du droit international, pour éviter qu'ils ne soient bafoués par l'émission d'avis aux voyageurs.

6. SUITE À DONNER PAR LA DIVISION

6.1 La Division est invitée :

- a) à délibérer sur les renseignements présentés ci-dessus;
- b) à adopter une recommandation relative aux procédures d'adoption d'avis et d'alertes aux voyageurs.

Ces procédures devraient incorporer les principes décrits aux alinéas a) à e) du paragraphe 5.