



ASSEMBLÉE — 41^e SESSION

COMITÉ EXÉCUTIF

Point 13 : Programmes de facilitation

APPLICATION DE MESURES D'INTERDICTION DE VOYAGER EN CAS DE PANDÉMIE

(Note présentée par l'Afrique du Sud)

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Pendant la pandémie de COVID-19, on s'est inquiété du fait que des gouvernements contournaient les recommandations de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et s'empressaient d'imposer des interdictions de voyager ciblant certains pays, ce qui a entraîné une exacerbation des divisions politiques et l'arrêt du transport de biens essentiels, au détriment de mesures d'atténuation pourtant reconnues, notamment les conseils aux voyageurs, les tests de dépistage et les politiques de quarantaine.

La présente note porte sur les restrictions imposées aux déplacements à l'étranger imposées pendant la pandémie de COVID-19, qui ont fait ressortir le besoin de revoir la réglementation sanitaire à l'échelle mondiale à la lumière des nouvelles connaissances en matière de santé publique, ainsi que la nécessité d'appuyer les décisions qui sont prises sur des principes scientifiques et sur les orientations de l'OMS.

La collaboration à l'échelle nationale et internationale pour lutter contre la propagation des maladies transmissibles reste très nécessaire. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'OMS doivent mieux harmoniser leur action à l'échelle mondiale, de façon à ce que les États reçoivent des conseils cohérents.

Suite à donner : L'Assemblée est invitée à :

- demander à l'OACI de poursuivre l'élaboration d'éléments indicatifs visant à aider les États à prendre des décisions fondées sur les risques en cas de futures pandémies et urgences sanitaires ;
- demander au Conseil de l'OACI d'envisager d'élever la pratique recommandée 2.4.1 de l'Annexe 9 au rang de norme ;
- exhorter les États à faire en sorte que les décisions prises en temps de pandémie, y compris les interdictions de voyager, s'appuient sur des données scientifiques et soient appliquées conformément aux dispositions de l'Annexe 9.

Objectifs stratégiques :

La présente note de travail se rapporte aux objectifs stratégiques Sécurité et Sûreté et facilitation.

Incidences financières :

| | |
|---------------------|---|
| <i>Références :</i> | <i>Paré au décollage – Orientations relatives aux voyages aériens dans le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID-19</i> <i>Annexe 9 – Facilitation</i> |
|---------------------|---|

1. INTRODUCTION

1.1 En cas de flambée épidémique, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) fait généralement des recommandations, entre autres dans le cadre de l'Accord de collaboration pour la prévention et la gestion des événements de santé publique dans le secteur de l'aviation civile (CAPSCA).

1.2 En outre, l'Organisation a joué un rôle de premier plan dans la lutte contre la pandémie de COVID-19 notamment à l'aide de ses trousseaux de mise en œuvre (iPack) et du document *Paré au décollage – Orientations relatives aux voyages aériens dans le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID-19*, élaboré par l'Équipe spéciale du Conseil de l'OACI sur la relance de l'aviation (CART). Les recommandations fournies par l'OACI afin d'aider et de guider les États membres en cas de pandémie ne se limitent pas à ces exemples.

1.3 Les auteurs de la présente note reconnaissent les enjeux propres à l'application par les États de mesures d'atténuation des risques sanitaires dans un environnement épidémiologique complexe qui évolue vite, ainsi que la difficulté à prendre des décisions rapidement en s'appuyant sur les données scientifiques disponibles.

2. ANALYSE

2.1 Orientations de l'OMS relatives aux situations de pandémie

2.1.1 En règle générale, l'OMS ne recommande pas les interdictions de vol ou toute autre forme d'interdiction de voyager. Elle préconise plutôt en priorité des mesures éprouvées telles que la vaccination, l'hygiène des mains, la distanciation physique, le port correct du masque et l'aération.

2.1.2 En vertu du Règlement sanitaire international (RSI) de l'OMS (2005), les États sont tenus de prévenir la propagation internationale des maladies, de s'en protéger, de la maîtriser et d'y réagir par une action de santé publique proportionnée et limitée aux risques qu'elle présente pour la santé publique, en évitant de créer des entraves inutiles au trafic et au commerce internationaux.

2.1.3 Si elles ne sont pas interdites par le RSI, les restrictions touchant les voyages internationaux doivent toutefois s'appuyer sur des principes scientifiques et sur les orientations de l'OMS. Les évaluations réalisées au titre du RSI doivent être fondées sur les données disponibles ; ce n'est qu'après qu'on peut déterminer dans quels cas des mesures restrictives sont éventuellement nécessaires et proportionnées.

2.1.4 L'OMS estime que les mesures relatives aux voyages qui entravent de manière importante le trafic international ne se justifient qu'au début d'une épidémie, car elles peuvent donner aux pays un répit, ne serait-ce que de quelques jours, qui leur permettra de mettre rapidement en place des mesures de prévention efficaces. Ces restrictions doivent alors découler d'une évaluation minutieuse des risques, être proportionnelles au risque sanitaire, ne s'appliquer que pour une courte durée et être réévaluées régulièrement suivant l'évolution de la situation.

2.1.5 Dans le cas des variants jugés préoccupants, l'OMS a appelé tous les pays à accroître la surveillance et le séquençage, à signaler les premiers cas ou groupes de cas et à effectuer des recherches afin de mieux comprendre le comportement des variants en question.

2.1.6 Les données disponibles montrent que certains États ont pris des décisions, en particulier des décisions restreignant les voyages, sans tenir compte des orientations mentionnées plus haut et sans encourager la communication d'informations pourtant recommandée par l'OMS.

2.2 Interdictions de voyager : enjeux

2.2.1 Suivant en cela les directives de l'OMS, l'Afrique du Sud a mis en place un système de surveillance et de séquençage qui a permis la découverte du variant Omicron du virus de la COVID-19. Mais ce pays s'est trouvé pénalisé pour avoir détecté et signalé le nouveau variant.

2.2.2 Parmi les États qui ont imposé des restrictions aux vols en provenance d'Afrique du Sud et de toute l'Afrique australe, certains ont affirmé que ces mesures visaient à freiner l'importation de la COVID-19 dans des contextes particuliers, au nom du principe de précaution selon lequel pareilles restrictions peuvent être justifiées, d'un point de vue légal et à certaines conditions, si elles s'appuient sur des données scientifiques à jour et faute d'autres solutions moins restrictives.

2.2.3 D'autres États ont soutenu que le comportement du nouveau variant n'était pas clair et que les gouvernements avaient le devoir de protéger les citoyens dans l'attente d'informations plus précises.

2.2.4 Les faits ont montré que si une interdiction de voyager imposée par certains pays pouvait effectivement freiner la propagation de la pandémie et faire gagner un peu de temps, il était néanmoins peu probable qu'elle stoppe la pandémie, puisqu'à ce stade, le variant est le plus souvent déjà bien présent dans les pays en question.

2.2.5 Les interdictions de voyager ne font qu'accroître la stigmatisation et exacerber le racisme et la xénophobie. Des responsables et spécialistes du domaine de la santé se sont élevés contre ces interdictions, y voyant des mesures prématurées et impulsives qui risquaient de créer un dangereux précédent.

2.2.6 Par ailleurs, les faits montrent aussi qu'en cas d'urgence sanitaire, la limitation de la circulation des biens et des personnes est généralement inefficace et qu'elle peut détourner des ressources nécessaires ailleurs.

2.2.7 Les restrictions de ce type posent problème en ceci que les gouvernements n'ont pas suivi les recommandations de l'OMS en matière de santé publique et se sont empressés d'imposer des interdictions de voyager touchant certains pays bien précis, avec les conséquences suivantes :

- a) l'exacerbation des divisions politiques ;
- b) l'arrêt du transport de biens essentiels ;
- c) le non-recours à des mesures d'atténuation pourtant reconnues telles que les conseils aux voyageurs, les tests de dépistage, les politiques de quarantaine et des politiques claires en matière de vaccination ;
- d) des difficultés économiques ;
- e) des obstacles à l'acheminement de l'aide humanitaire et au transport du personnel soignant et d'autres ressources.

2.2.8 Ces décisions nuisent aux voyages et au tourisme, causant la perte de millions d'emplois qui dépendent du transport aérien et par conséquent un recul de l'activité économique qui se chiffre en milliers de milliards de dollars.

2.3 **Interdictions de voyager : éléments à prendre en compte**

2.3.1 S'agissant des interdictions de voyager, la difficulté réside dans le fait qu'il n'est pas toujours facile de savoir d'où vient un nouveau variant. Le plus souvent, il circule déjà dans le pays qui promulgue l'interdiction. Parfois, il circule déjà dans des régions qui ne sont pas visées par l'interdiction, sans y avoir été pour autant détecté ni signalé.

2.3.2 L'exemple de l'Afrique du Sud l'illustre parfaitement : elle s'est retrouvée pénalisée par plusieurs pays pour s'être montrée diligente et avoir signalé de nouvelles souches ou variants dont on savait très bien qu'ils provenaient d'ailleurs, et alors que le variant était déjà manifestement prévalent dans d'autres parties du monde, chez des personnes sans lien avec l'Afrique australe et ne s'y étant jamais rendues. Tout porte donc à croire que la transmission communautaire jouait déjà dans les pays ayant fermé leurs frontières. Les faits sont là : au moment de leur détection, les variants s'étaient déjà propagés dans le monde entier.

2.3.3 Au lieu de décréter ce genre d'interdictions, la communauté internationale doit activement encourager les scientifiques et les autorités sanitaires à communiquer promptement et en toute transparence de manière à informer le reste du monde de l'évolution du virus. C'est quelque chose qui doit se faire dans le respect du RSI de 2005 et la communauté internationale doit s'engager vis-à-vis des pays qui font leur devoir en partageant rapidement et en toute transparence les données dont ils disposent et leur apporter un réel soutien.

2.3.4 Du fait de leur impact économique, les interdictions de voyager décrétées à l'encontre des pays qui détectent de nouveaux variants pourraient bien à l'avenir en dissuader d'autres de faire de même.

2.3.5 Les effets négatifs des pandémies sur l'aviation et sur l'économie nationale seraient moindres si toutes les décisions étaient fondées sur des principes et des données scientifiques, ainsi que sur une solide évaluation des risques.

2.4 **Dispositions de l'Annexe 9**

2.4.1 Même dans les cas où l'évaluation des risques amène à interdire les vols sur certaines routes, il conviendrait d'étudier sérieusement les dispositions de la pratique recommandée 2.4.1 de l'Annexe 9 :

« Lorsque, dans des circonstances exceptionnelles, une suspension des services de transport aérien est envisagée pour des motifs de santé publique, il est recommandé que les États contractants consultent au préalable l'Organisation mondiale de la Santé ainsi que les autorités sanitaires de l'État où s'est déclarée la maladie, avant de prendre toute décision concernant la suspension des services en question. »

2.4.2 De toute évidence, cette pratique recommandée a été ignorée dans le cas de l'interdiction de voyager frappant les vols en provenance de l'Afrique australe.

2.4.3 Compte tenu des effets dommageables des interdictions de voyager mis en évidence dans la présente note de travail, l'Assemblée est exhortée à demander à l'OACI d'envisager d'élever la pratique recommandée 2.4.1 au rang de norme.

3. **CONCLUSION**

3.1 La collaboration à l'échelle nationale et internationale pour lutter contre la propagation des maladies transmissibles reste très nécessaire.

3.2 L'OACI et l'OMS doivent mieux harmoniser leur action à l'échelle mondiale, de façon à ce que les États reçoivent des conseils cohérents.

3.3 Les effets préjudiciables des pandémies sur l'aviation et sur l'économie nationale des pays seraient moindres si toutes les décisions étaient fondées sur des principes et des données scientifiques, ainsi que sur une solide évaluation des risques.

3.4 Le fait d'élever la pratique recommandée 2.4.1 au rang de norme garantira que l'OMS et les États concernés seront consultés dans les cas où une évaluation des risques amènera à interdire les vols sur certaines routes.

4. **SUITE À DONNER**

4.1 L'Assemblée est invitée à donner la suite proposée dans le résumé analytique.