



Résolution 2522 (2023)¹

La crise humanitaire émergente pour l'Afghanistan et les réfugiés afghans

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme ses plus profondes préoccupations face à la situation actuelle en Afghanistan et à la crise prolongée des réfugiés afghans, telle qu'exprimée dans sa [Résolution 2403 \(2021\)](#) «La situation en Afghanistan: conséquences pour l'Europe et la région». Elle reconnaît que la situation s'est considérablement aggravée depuis août 2021.
2. L'Assemblée condamne fermement l'exclusion, par les autorités de fait, des minorités ethniques et religieuses et de certains groupes de la société – notamment les Hazaras, les Tadjiks, les chrétiens, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, queers, intersexes, asexuelles (LGBTQIA+), et les femmes – de la gestion des affaires publiques, ainsi que leur exposition à la discrimination et à des actes de violence ciblés.
3. L'Assemblée condamne avec la plus grande fermeté la violence systémique à l'égard des femmes et des filles, inscrite dans des décrets qui violent les droits humains. Elle estime qu'il existe des éléments de preuve pouvant justifier que la Cour pénale internationale inclue les persécutions sexistes en tant que crime contre l'humanité dans l'enquête qu'elle mène actuellement sur la situation en Afghanistan, conformément aux articles 5.b et 7.1.h du Statut de Rome.
4. L'Assemblée exprime sa solidarité avec le peuple afghan et salue le courage dont font preuve tous les Afghans qui, en Afghanistan et dans leurs pays d'exil, s'efforcent de faire valoir leurs droits dans un contexte extrêmement dangereux et hostile, en particulier les femmes et les filles.
5. La présente résolution vise à explorer des pistes concrètes permettant au Conseil de l'Europe et à ses États membres de mieux répondre aux besoins immédiats de protection des Afghans, tout en envisageant certains mécanismes de coordination politique allant au-delà d'une approche humanitaire axée sur la protection à court terme.
6. Les valeurs et normes que les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont réaffirmées dans la Déclaration de Reykjavík constituent une base solide pour définir une telle approche, fondée sur le respect des droits humains de chacun, consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), ainsi que sur la solidarité entre les États membres en Europe. Cette approche se verra également renforcée par le dialogue politique avec les partenaires extérieurs, notamment les Nations Unies et l'Union européenne.
7. Dans ce contexte, l'Assemblée soutient la [Résolution S/RES/2626 \(2022\)](#) du Conseil de sécurité des Nations Unies et la [Résolution 2022/2955\(RSP\)](#) du Parlement européen sur la «Situation des droits de l'homme en Afghanistan, en particulier la détérioration des droits des femmes et les attaques contre les établissements d'enseignement».

1. *Discussion par l'Assemblée* le 13 octobre 2023 (24^e séance) (voir [Doc. 15831](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Birgir Thórarinnsson). *Texte adopté par l'Assemblée* le 13 octobre 2023 (24^e séance).



8. L'Assemblée note que les Afghans représentent la troisième nationalité introduisant le plus grand nombre de demandes d'asile en Europe, parmi lesquelles beaucoup concernent des enfants et adolescents non accompagnés en transition vers l'âge adulte. Elle rappelle les engagements souscrits par les États membres du Conseil de l'Europe dans le Plan d'action sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025) ([CM\(2021\)67-final](#)), dans la Recommandation [CM/Rec\(2022\)22](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration et son exposé des motifs, ainsi que dans la Recommandation [CM/Rec\(2019\)4](#) du Comité des Ministres aux États membres sur l'aide aux jeunes réfugiés en transition vers l'âge adulte.

9. On ne saurait reprocher aux personnes qui fuient pour échapper à la persécution, à la famine ou à l'insécurité, qu'elles soient reconnues ou non en tant que réfugiées, de rechercher la sécurité et de tenter de s'intégrer. L'Assemblée met en garde contre la montée, dans toute l'Europe, du sentiment d'hostilité envers les migrants et les réfugiés, y compris les Afghans.

10. Le Pakistan et l'Iran accueillant 95 % des Afghans déplacés, l'Assemblée reconnaît que ces deux pays ont largement contribué à l'accueil de ces personnes et souligne qu'il est important que les États membres participent à cet effort également. Elle regrette que de nombreux États membres aient abaissé leurs quotas annuels de réinstallation alors que, d'après le rapport «Tendances mondiales – Déplacement forcé en 2022» du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), les besoins en matière d'accueil n'ont jamais été aussi élevés.

11. Conformément à la Note d'orientation du HCR sur les besoins de protection internationale des personnes fuyant l'Afghanistan, mise à jour en février 2023:

11.1. l'Assemblée considère que, dans les conditions actuelles, les expulsions vers l'Afghanistan ne sont pas acceptables et qu'il faudrait immédiatement mettre un terme aux renvois forcés;

11.2. tout retour volontaire d'Afghans, y compris dans le cadre de programmes soutenus par l'État, devrait faire l'objet d'un suivi assuré en coordination avec le HCR, conformément aux normes applicables de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les différents facteurs de vulnérabilité auxquels les personnes renvoyées peuvent être exposées;

11.3. l'Assemblée constate que les Afghans sont soumis à un nombre de restrictions de plus en plus important en Iran et au Pakistan, ainsi qu'à des risques accrus de renvoi forcé. Elle considère que les États membres ne devraient pas renvoyer les Afghans au Pakistan et en Iran car ces derniers pourraient alors être victimes de discrimination dans leur accès aux droits et être exposés à un risque d'expulsion vers l'Afghanistan.

12. L'Assemblée considère que les Afghans exilés devraient se voir offrir des conditions d'accueil et d'intégration dignes tant qu'il leur sera impossible de retourner de façon durable et sûre en Afghanistan:

12.1. l'Assemblée soutient le point de vue de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA), qui considère que les femmes et les filles risquent d'être persécutées et que leurs craintes à cet égard sont en général fondées et étayées. Elle salue les efforts déployés par certains États membres qui facilitent l'accès à la protection pour les femmes et les filles afghanes, et encourage tous les États membres à harmoniser leurs pratiques en suivant leur exemple;

12.2. l'Assemblée salue l'adoption, par le Comité des Ministres, de la Recommandation [CM/Rec\(2022\)17](#) sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, et appelle à la mise en œuvre rapide et effective de cet instrument majeur dans toute l'Europe;

12.3. l'Assemblée rappelle que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210) exige de ses États signataires qu'ils prennent les mesures nécessaires pour prévenir tout acte de violence fondée sur le genre et de violence domestique, et pour enquêter sur ces actes, punir leurs auteurs et accorder une réparation aux victimes. Ces mesures devraient être mises en œuvre sans discrimination aucune, notamment sans discrimination fondée sur le statut de migrant ou de réfugié;

12.4. l'Assemblée exhorte les États membres à honorer les engagements qu'ils ont pris en termes de réinstallation et d'aide humanitaire pour les Afghans, ainsi qu'à augmenter leurs quotas. Des mécanismes concrets de réinstallation et de regroupement familial doivent être créés rapidement, et devraient impliquer une coordination avec les autorités compétentes de l'Union européenne et le HCR. L'Assemblée salue la création en 2021 par l'AUEA de la Plateforme d'experts sur des voies d'accès sûres pour les Afghans, dans le cadre de son Réseau de réinstallation et d'admission humanitaire;

12.5. tous les États membres devraient considérer comme une priorité la question de l'accès des Afghans à une forme d'enregistrement. Une attention particulière devrait être accordée aux mineurs non accompagnés et aux enfants en transition vers l'âge adulte. L'Assemblée rappelle la Recommandation [CM/Rec\(2019\)11](#) sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, et son exposé des motifs ([CM\(2022\)81-add](#)). Elle attire également l'attention sur le rôle des pouvoirs locaux et régionaux et des organisations de la société civile dans les efforts déployés à cet égard, et rappelle la [Résolution 487 \(2022\)](#) et la [Recommandation 481 \(2022\)](#) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe «Accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et régions d'Europe», et la Recommandation pour une approche globale des droits des réfugiés et des migrants et du rôle de la société civile ([CONF-AG\(2023\)REC2](#)), adoptée par la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe;

12.6. dans les situations où les Afghans ne bénéficient pas d'une forme de protection internationale et d'un titre de séjour associé, d'autres formes légales d'enregistrement leur conférant (au moins temporairement) un droit de séjour (par exemple des visas de travail ou étudiant) devraient leur être accessibles. Cela permettrait de s'assurer que les décisions de retour ne résultent pas de l'absence de solution alternative, sachant que les retours peuvent, en fin de compte, ne pas être définitifs et qu'ils sont potentiellement dangereux.

13. L'Assemblée est profondément préoccupée par les obstacles auxquels sont confrontés les demandeurs d'asile, notamment les Afghans, dans leur accès à des procédures équitables, effectives et individualisées en Europe, ainsi que par les obstacles au regroupement familial, le cas échéant:

13.1. conformément aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à la [Résolution 2462 \(2022\)](#) «Renvois sur terre et en mer: mesures illégales de gestion des migrations» de l'Assemblée, les refoulements qui empêchent les individus de demander l'asile sur le territoire européen, qu'ils soient perpétrés par des acteurs étatiques ou non étatiques, doivent cesser immédiatement. Les allégations de refoulement doivent faire l'objet d'enquêtes approfondies et les responsables doivent répondre de leurs actes. Des mécanismes de plainte effectifs pour les victimes devraient être mis en place pour permettre la conduite de telles enquêtes;

13.2. les autorités étatiques devraient tout mettre en œuvre pour faciliter l'accès aux organes de suivi indépendants dans les régions où l'on sait que les personnes en situation de déplacement se rendent, notamment les régions frontalières, ainsi que le recommande le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants dans son 32^e Rapport général de mars 2023;

13.3. les dispositions relatives aux pays tiers sûrs ne sauraient justifier le fait d'offrir des garanties procédurales moindres aux demandeurs d'asile. Il convient de ne pas alourdir la charge de la preuve lors de l'examen de la recevabilité des demandes d'asile en application de telles dispositions car cela a souvent pour effet de bloquer l'accès à une protection pour des personnes qui en ont besoin.

14. L'Assemblée réaffirme son engagement à réaliser concrètement les principes de partage de la charge et des responsabilités, tel qu'elle l'avait exprimé dans la [Résolution 2379 \(2021\)](#) «Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des pactes mondiaux des Nations Unies pour les migrants et réfugiés»:

14.1. conformément à sa [Résolution 2502 \(2023\)](#) «Intégration des migrants et des réfugiés: des avantages pour toutes les parties prenantes», l'Assemblée appelle les États membres à participer au programme sur le Passeport européen des qualifications des réfugiés (European Qualifications Passport for Refugees-EQPR), qui comporte un module destiné aux évaluateurs de qualifications portant spécifiquement sur les réfugiés et demandeurs d'asile afghans. Tous les États membres sont encouragés à reconnaître le EQPR comme une évaluation valable des qualifications des titulaires pour l'accès à l'enseignement supérieur en Europe, même dans les pays qui ne sont pas partenaires du programme;

14.2. l'Assemblée se fait l'écho de l'invitation faite par le Comité des Ministres dans sa réponse à la [Recommandation 2248 \(2023\)](#) de l'Assemblée «La solidarité européenne dans le contexte de l'asile et de la protection internationale» à tous les États membres d'envisager d'adhérer à la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB). Elle appelle les États membres à maintenir leur soutien au Fonds pour les migrants et les réfugiés de la CEB, essentiellement sous forme de subventions;

14.3. l'Assemblée souligne que l'absence d'approche harmonisée entre les États membres peut accroître le risque de disparition d'enfants non accompagnés. Elle encourage les États membres à coordonner leurs procédures de réinstallation et de relocalisation, conformément au droit et au Code

des visas de l'Union européenne, le cas échéant. Les enfants afghans non accompagnés devraient être enregistrés en tant que titulaires d'une protection internationale afin de faciliter le regroupement familial;

14.4. l'Assemblée invite les États membres à maintenir et à renforcer leur soutien au HCR, en particulier par le biais de financements non affectés, de sorte que les programmes du HCR en faveur des Afghans déplacés en Afghanistan et dans les pays voisins puissent être pérennisés;

14.5. l'Assemblée espère que les États membres, mais également les autorités locales, continueront de prévoir des fonds suffisants pour soutenir leurs programmes d'accueil. Elle souligne qu'il est important de ne pas affecter de fonds à une nationalité spécifique, car cela pourrait exclure certaines personnes des programmes d'accueil et de soutien auxquels celles-ci pourraient prétendre sur la base de leur vulnérabilité et d'autres critères individuels.

15. En ce qui concerne l'Afghanistan, l'Assemblée:

15.1. appelle les États membres dont les services consulaires ont suspendu leurs activités à envisager la possibilité de coordonner une partie de leurs processus de demandes de visa avec ceux des États membres dont les services consulaires sont toujours en activité à Kaboul, dès lors qu'ils appliquent des critères d'éligibilité similaires pour les visas humanitaires ou au titre du regroupement familial;

15.2. appelle les États membres à étudier la possibilité de rétablir leurs services consulaires à Kaboul afin de faciliter l'accès à la protection pour les Afghans les plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants, lorsque les personnes concernées ne sont pas en mesure de quitter le territoire afghan ou qu'elles sont empêchées de le faire;

15.3. convient que les représentations extérieures des États membres peuvent alimenter les rapports d'information sur les pays d'origine et contribuer considérablement à renforcer le soutien, y compris financier, à la société civile afghane, en particulier en faveur des femmes et des filles. La possibilité d'octroyer des bourses directes pour la poursuite d'études de médecine dans l'enseignement privé, l'un des seuls domaines d'études encore accessibles à ce jour pour les femmes, pourrait être examinée. De telles initiatives devraient être coordonnées avec les programmes des Nations Unies déployés en Afghanistan, le Service européen pour l'action extérieure et le bureau local à Kaboul de la Protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes;

15.4. encourage les États membres, conformément à la Résolution S/RES/2626 (2022) du Conseil de sécurité des Nations Unies, à augmenter les fonds alloués à l'aide et à la coopération, en coordination avec le Service européen pour l'action extérieure. Elle souligne l'importance de passer progressivement d'une approche fondée sur l'assistance humanitaire à une approche fondée sur le développement en Afghanistan.

16. En ce qui concerne le Pakistan et l'Iran, l'Assemblée:

16.1. encourage les États membres à simplifier les processus de délivrance de visas et à assouplir certains des critères d'éligibilité et des critères administratifs auxquels sont soumises les demandes de visa. Les États membres qui imposent des seuils de recevabilité similaires devraient harmoniser leurs procédures et leurs pratiques. Ils devraient coordonner leur action avec l'Union européenne pour adopter une approche commune du regroupement familial et de la relocalisation des Afghans chaque fois qu'une telle relocalisation dans un État membre de l'Union européenne comporte des aspects relevant du Code des visas de l'Union européenne;

16.2. reprend à son compte la Recommandation [CM/Rec\(2022\)17](#) et appelle les États membres à «financer une assistance spécifique et des programmes humanitaires de réinstallation pour les femmes et les filles victimes ou à risque de violence à l'égard des femmes ou de traite des êtres humains»;

16.3. exhorte les États membres à prévoir des ressources humaines et financières plus importantes non seulement dans les consulats, mais aussi dans les capitales des États membres, pour accroître, de manière effective, l'accès des Afghans à la réinstallation et à d'autres voies de protection, et pour faire en sorte que les dossiers soient traités dans des délais raisonnables;

16.4. suggère de s'appuyer sur le programme de l'EQPR, en coordination avec le programme sur le Passeport de qualifications de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) pour les réfugiés et les migrants vulnérables, comme base pour la délivrance, à l'issue d'une évaluation spécifique des qualifications, de certificats par les consulats, lorsque les personnes concernées ne sont pas en possession des documents nécessaires, ou qu'elles ne peuvent en

produire qu'une partie. Ces certificats constituent un moyen de prouver et de valider le parcours éducatif des Afghans qui soumettent des demandes depuis Kaboul, ou alors depuis Islamabad ou Téhéran;

16.5. attire l'attention des États membres sur la lassitude des pays qui accueillent les réfugiés afghans et leur viennent en aide, en particulier l'Iran et le Pakistan, et s'inquiète que cette lassitude puisse accroître les risques de vulnérabilité des personnes afghanes et de violation des droits humains dans les premiers pays d'asile. Reprenant les principes énoncés dans sa [Résolution 2380 \(2021\)](#) «Action humanitaire pour les réfugiés et les migrants dans les pays de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient», l'Assemblée réaffirme la nécessité de fournir, au niveau national, une aide humanitaire pour soutenir l'accès des enfants et des adolescents afghans, garçons comme filles, à l'éducation et aux soins de santé, en coordination avec les agences des Nations Unies et leurs partenaires de mise en œuvre.

17. Conformément à la [Résolution 2487 \(2023\)](#) «La solidarité européenne dans le contexte de l'asile et de la protection internationale» et à la [Résolution 2379 \(2021\)](#), l'Assemblée s'engage à renforcer l'engagement politique pour soutenir le peuple afghan par le biais de la coopération parlementaire, en particulier avec le Parlement européen et l'Union interparlementaire. Des échanges entre l'Assemblée et d'anciens membres du Parlement afghan actuellement en exil pourraient être envisagés.

18. L'Assemblée considère que l'isolement des autorités de fait ne fait qu'ajouter à la souffrance du peuple afghan et réaffirme ainsi la position exprimée dans la [Résolution 2403 \(2021\)](#). Elle souligne:

18.1. que le fait d'engager un dialogue politique ciblé avec les autorités de fait ne signifie pas que les États membres reconnaissent les talibans en tant qu'autorité légitime en Afghanistan;

18.2. que tout engagement avec les autorités de fait devrait viser à garantir le respect et la protection inconditionnels des droits humains des femmes et des filles. Un tel engagement devrait aussi favoriser le respect des droits de tous les groupes ethniques, religieux et minoritaires en Afghanistan. À cet égard, l'Assemblée rappelle que l'Afghanistan reste partie à plusieurs traités internationaux relatifs aux droits humains, qu'il est donc tenu de respecter;

18.3. que tout dialogue avec l'ensemble des acteurs politiques en Afghanistan, y compris les autorités de fait, devrait inclure des membres de toutes les communautés et de tous les groupes minoritaires présents en Afghanistan. En outre, les voix des Afghans exilés qui souhaitent contribuer à ce dialogue, notamment les anciens membres du Parlement afghan, les juges et les avocats, devraient être dûment entendues, quels que soient les communautés ou groupes minoritaires auxquels ces personnes appartiennent.

19. L'Assemblée espère que la présente résolution pourra jeter les bases d'une feuille de route sur l'Afghanistan et qu'elle contribuera à la réflexion des États membres, en particulier à l'approche du Forum mondial sur les réfugiés qui est prévu en décembre 2023 et de l'édition 2024 des Consultations du HCR sur la réinstallation et les voies complémentaires.

20. L'Assemblée encourage le Conseil de l'Europe à réfléchir à la manière dont il pourrait contribuer à la Plateforme d'experts sur des voies d'accès sûres pour les Afghans, dirigée par l'AUEA, qui réunit des partenaires majeurs de l'Organisation avec lesquels il serait utile d'instaurer une coopération dans ce domaine, tels que les pays de l'UE+ engagés au sein de l'AUEA, le Canada, l'Union européenne, le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations.