



Doc. 13651 Add.
26 janvier 2015

La situation humanitaire des réfugiés et des personnes déplacées ukrainiens

Addendum au rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées
Rapporteur: M. Jim SHERIDAN, Royaume-Uni, Groupe socialiste

1. Introduction

1. Dans le cadre de mon rapport, je me suis rendu à Kiev et Kharkiv, en Ukraine, du 16 au 19 novembre et à Moscou et Rostov-sur-le-Don, en Fédération de Russie, du 8 au 10 décembre 2014. Lors de sa réunion de Bucarest, en Roumanie (27-28 novembre 2014), la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées a convenu que je présenterais, pendant la partie de session de janvier 2015, un addendum au rapport qu'elle venait d'adopter, contenant mes observations sur les deux visites. Je tiens à remercier ici les délégations de l'Ukraine et de la Fédération de Russie pour leur assistance lors de la préparation des visites, ainsi que toutes les personnes que j'ai rencontrées à cette occasion.

2. Visite en Ukraine

2. La majorité des personnes déplacées du fait du conflit dans l'est de l'Ukraine, et de l'annexion de la Crimée par la Fédération de Russie, se trouvent encore en Ukraine. Leur nombre continue à augmenter: au moment de ma visite, le Service d'Etat des situations d'urgence recensait 454 456 personnes déplacées à l'intérieur du pays (PDI), et au moment de la rédaction du présent addendum (mi-décembre) leur nombre était de 542 080. Il est toutefois communément considéré que leur nombre réel est au moins deux ou trois fois supérieur à ce chiffre. Les PDI n'ont aucune obligation légale de se déclarer comme telles, sauf si elles veulent bénéficier d'une assistance sociale, et il m'a été rapporté que certaines de ces personnes préféreraient ne pas se faire connaître de peur que les informations sur leur situation parviennent jusqu'à leur région d'origine. D'un autre côté, il a été suggéré que de nouvelles procédures (voir ci-dessous) pourraient avoir favorisé une augmentation du nombre de déclarations. Il est considéré qu'entre 3,5 et 4 millions de personnes se trouvent encore dans les régions contrôlées par les séparatistes. Tous mes interlocuteurs me l'ont confirmé: le souhait le plus cher des PDI est que les combats s'arrêtent et qu'elles puissent rentrer chez elles.

3. Les autorités de Kharkiv ont fourni des informations qui illustrent l'impact des PDI. Plus de 130 000 PDI venues de Donetsk et Lougansk ont déclaré leur présence dans la région de Kharkiv. Sur ce nombre, 35 000 avaient besoin d'une assistance médicale, dont plus d'un millier pour des maladies graves telles que le cancer, plus de 100 personnes séropositives et plus de 150 tuberculeux, environ 300 diabétiques et 33 personnes ayant quotidiennement besoin d'une dialyse. Il y avait plus de 1 500 femmes enceintes parmi les PDI nouvellement arrivées, entraînant plus de 700 naissances (à la mi-novembre), dont une centaine avec des complications. Cette assistance médicale a coûté 27 millions UAH (environ \$US 1,74 millions²) à ce jour, auxquels 7 millions UAH devraient encore s'ajouter jusqu'à la fin de 2014. Concernant l'éducation, la

1. Addendum approuvé par la commission le 26 janvier 2015. Renvoi en commission: [Doc. 13550](#), Renvoi 4055 du 27 juin 2014.

2. Au moment de ma visite, le taux de change USD/UAH était d'environ USD pour 15,5 UAH (légère augmentation depuis).



présence d'enfants DPI d'âge scolaire a pesé lourdement sur les budgets consacrés à l'enseignement, exposés à un déficit de 22 millions UAH. De même, les inscriptions de PDI ont entraîné une augmentation de près de 10 % du nombre d'étudiants de l'université de Kharkiv. Ces charges budgétaires n'avaient pas été anticipées, ce qui a provoqué une compétition pour l'obtention de ressources: les dépenses destinées aux résidents de Kharkiv seront diminuées et certains programmes sont menacés. Les autorités espèrent que le gouvernement central ou la communauté internationale combleront les déficits occasionnés.

4. Les représentants des organisations internationales et des organisations non gouvernementales (ONG) que j'ai rencontrés en Ukraine considèrent que la contribution de l'ensemble de la population et de la société civile a été déterminante pour répondre aux besoins immédiats des PDI, en particulier pendant la phase la plus extrême de déplacements de populations qui a suivi la détérioration subite de la sécurité à partir de juin 2014. Nombre de ces interlocuteurs ont considéré que les autorités nationales n'avaient pas, du moins jusque récemment, pris toute la mesure du problème et n'y avaient pas apporté une réponse adéquate. Le gouvernement a souligné que l'Ukraine n'avait aucune expérience sur la manière de faire face à une crise humanitaire de ce type, qui a été complètement inattendue et dans laquelle elle n'a aucune responsabilité. Des organes spécialisés tels que le Service d'Etat des situations d'urgence, malgré tous leurs efforts, n'étaient pas préparés et ne disposaient pas des ressources nécessaires. Des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'ONG locales m'ont parlé d'obstacles bureaucratiques à leurs activités. Les organisations internationales ont mentionné le risque que la générosité de la population s'émousse et que les ressources de la société civile s'épuisent dans un avenir proche. Plus globalement, il a été suggéré que les problèmes de mauvaise gouvernance que l'Ukraine connaît de longue date, en particulier la corruption, risquaient d'être aggravés par la situation dans l'est du pays et par la crise des PDI, lesquels ne pourront trouver une issue favorable si des réformes ne sont pas entreprises pour résoudre ces problèmes.

5. Nombre de nos interlocuteurs estiment que le cadre juridique de l'Ukraine concernant les PDI reste insuffisant. Bien que le Président Porochenko ait promulgué la nouvelle loi sur les PDI immédiatement après ma visite, le texte doit encore être pleinement mis en œuvre, y compris (comme l'a mentionné par exemple le Bureau du médiateur parlementaire pour les droits de l'homme) sur des questions telles que le logement, l'activité économique et l'emploi. Un problème peut tenir aux incohérences entre les instruments d'application et la loi elle-même, par exemple sur des questions aussi fondamentales que la définition d'une PDI³. Le HCR m'a indiqué qu'il y avait diverses interprétations du cadre juridique de la part des collectivités locales. Un nouveau système de recensement des PDI, placé sous la responsabilité du ministère de la Politique sociale (alors qu'il relevait précédemment du Service d'Etat des situations d'urgence), a été établi en vertu de la résolution n° 509 du 1^{er} octobre 2014 du Cabinet des ministres. Néanmoins, plusieurs interlocuteurs ont évoqué la nécessité d'améliorer la coopération entre les autorités publiques, notamment le Service d'Etat des situations d'urgence et le ministère de la Politique sociale. Le gouvernement m'a indiqué qu'un nouvel organe serait créé pour diriger l'action relative aux PDI et la restauration du Donbas. Ces deux questions seront traitées par des sections distinctes du nouveau service, dotées chacune de moyens suffisants et équivalents. Au final, mon sentiment général est celui d'un manque de clarté, en particulier quant aux détails pratiques.

6. Le Bureau du médiateur parlementaire pour les droits de l'homme a indiqué que le problème le plus urgent pour les PDI était le logement: le gouvernement n'a encore adopté aucune réglementation à ce sujet, de sorte que les PDI inscrites sur les listes d'attente d'un logement public le sont avec le même niveau de priorité que les autres personnes. Bien que la plupart des PDI habitent dans diverses formes de logements privés, le HCR m'a indiqué qu'environ 10 % d'entre elles vivaient encore dans des centres collectifs n'ayant toujours pas été adaptés aux conditions hivernales. Des logements supplémentaires sont proposés, y compris sous la forme de bâtiments préfabriqués, mais ils ne peuvent être occupés que pendant un mois, après quoi les PDI sont tenues, avec l'aide des autorités, de trouver un autre logement. Les autorités de Kharkiv m'ont affirmé que toutes les PDI concernées avaient été relogées dans des bâtiments adaptés aux conditions hivernales. Malgré cela, je me suis rendu au centre collectif privé «Romashka», dans la banlieue de Kharkiv, dont les propriétaires m'ont dit qu'ils étaient submergés par les demandes de logements de PDI, bien que le centre n'était pas encore adapté aux conditions hivernales, puisqu'il y manquait par exemple le chauffage central.

7. Les représentants des organisations internationales et des ONG ont en particulier fait part de leur préoccupation au sujet de l'impact socio-économique des PDI. Ils ont le sentiment que l'Ukraine atteindra rapidement sa capacité d'absorption, alors qu'une certaine lassitude des collectivités et des populations

3. La loi relative aux PDI limite son champ d'application aux citoyens ukrainiens, tandis que, par exemple, les résolutions n°s 505 et 509 du Cabinet des Ministres incluent «les étrangers et les apatrides ayant leur résidence permanente sur le territoire de l'Ukraine».

locales et le mécontentement croissant des PDI font naître des divisions. De nombreux interlocuteurs ont évoqué une discrimination à l'encontre des PDI dans les domaines du logement et de l'emploi, fondée peut-être sur une sorte d'«étiquette politique» de sympathies pro-russes, quoiqu'il m'ait aussi été rapporté que la discrimination la plus marquée visait les PDI roms. Beaucoup considèrent que cette discrimination pourrait entraîner une radicalisation des PDI et qu'il y a un besoin de plus en plus urgent de mesures de réconciliation pour restaurer la confiance. Il y a semble-t-il une planification insuffisante des éventuels déplacements de longue durée. Les responsables gouvernementaux m'ont dit que le but du gouvernement avait été jusqu'à présent d'éviter les concentrations de PDI et de faciliter leur adaptation et leur intégration dans des conditions normales, mais que des fonds plus importants étaient nécessaires pour garantir la mise à disposition de logements et la prise en charge des besoins fondamentaux. Les représentants des autorités de Kharkiv ont demandé où les PDI vivraient à plus longue échéance: même dans les zones libérées, ou dans tout autre endroit où la paix sera rétablie, ceux dont les maisons ont été détruites n'ont nulle part où aller. Comment ces maisons ou les autres infrastructures ou bâtiments détruits seront-ils reconstruits, et avec quels financements?

8. J'ai été alarmé par certaines mesures prises par le pouvoir central dans le but d'isoler les populations des zones contrôlées par les séparatistes. Le décret présidentiel n° 875/2014 (4 novembre 2014) exigeait la fermeture des entreprises, institutions et organisations de l'Etat et l'évacuation de leurs employés et le retrait de biens et de documents de ces zones. Il m'a été dit qu'en conséquence de ce décret, par exemple, des établissements destinés aux enfants handicapés situés dans les zones en question étaient privés de fonds leur permettant de rémunérer leur personnel ou de payer leurs factures, sans que rien ne soit fait pour retirer les enfants de ces établissements. Le décret appelait aussi à transférer les prisonniers et les personnels pénitentiaires des zones contrôlées par les séparatistes vers celles qui sont sous le contrôle du gouvernement. Malgré cela, j'ai appris que des milliers de condamnés étaient encore détenus dans des prisons situées sur les territoires contrôlés par les séparatistes, qui ne disposaient plus de suffisamment de personnel et manquaient de denrées essentielles, y compris alimentaires. Cette situation est particulièrement inquiétante, d'autant plus que les conditions de détention dans les prisons d'Ukraine sont déjà déplorables, comme l'a signalé notamment le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Un autre effet du décret a été la fermeture des services bancaires dans les zones contrôlées par les séparatistes, ce qui signifie que les guichets automatiques ne fonctionnent plus et que les personnes n'ont plus accès à leurs comptes bancaires. De plus, la résolution n° 595 (7 novembre 2014) du Cabinet des Ministres a interrompu le versement des pensions et autres prestations sociales dans les zones en question. En conséquence, les personnes qui ne souhaitent ou ne pouvaient pas partir pour les zones contrôlées par le gouvernement se sont retrouvées totalement démunies. Le gouvernement a déclaré qu'il était quasiment impossible de transférer des fonds et de faire des versements aux personnes vivant dans les zones contrôlées par les séparatistes et que les fonds transférés avaient été volés et détournés par des séparatistes et des criminels. Compte tenu des conditions de vie des personnes qui vivent encore dans les zones contrôlées par les séparatistes (voir ci-dessous), je considère, quelles que soient les raisons qui ont motivé l'adoption de ces mesures, que leurs effets s'appliquent de manière complètement indifférenciée et que, dans de nombreux cas, ils seront gravement disproportionnés, en particulier pour les plus vulnérables. Ces mesures risquent en outre d'amener ces populations et d'autres à ne plus soutenir l'unité nationale.

3. Visite en Fédération de Russie

9. Il est difficile d'établir avec certitude le nombre réel d'Ukrainiens partis en Russie pour fuir les conflits de l'est de l'Ukraine. Les chiffres de 800 000 à 1 000 000, souvent cités par les responsables politiques et les médias russes, sont contestés par des organisations internationales et des ONG, qui pensent que ces chiffres tendancieux concernent en réalité le nombre total des personnes ayant franchi la frontière entre l'Ukraine et la Russie en 2014. Ce qu'on peut affirmer avec certitude, c'est qu'en début décembre 2014 le Service fédéral russe des migrations avait recensé 237 131 demandeurs d'asile ukrainiens en Fédération de Russie depuis le début de l'année, tandis que 228 590 autres personnes avaient demandé à résider dans le pays d'une autre manière. Il est à noter que les Ukrainiens peuvent maintenant obtenir des visas temporaires valides pendant neuf mois et ne sont pas tenus de déclarer officiellement leur présence jusqu'à l'expiration de cette période. Lorsque ces visas expireront, par conséquent, il pourrait y avoir une augmentation du nombre de demandes d'asile ou d'autres statuts de la part des personnes qui ne peuvent ou ne souhaitent pas retourner en Ukraine. On ne dispose pas de chiffres plus exacts provenant d'autres sources, puisque l'assistance du HCR (par exemple) n'a pas été sollicitée pour répondre aux besoins de protection des réfugiés et des personnes déplacées. Le HCR n'a donc pas publié d'estimations sur le nombre de ces personnes.

10. La plupart des réfugiés et personnes déplacées ukrainiens se trouvent dans la région de Rostov, frontalière avec l'Ukraine. J'ai appris auprès de la Croix-Rouge russe qu'au 8 décembre il y avait 39 070 de ces personnes dans la région, parmi lesquelles 11 562 enfants et 372 personnes handicapées; 1 344 d'entre elles résidaient dans des centres d'hébergement temporaire, les autres habitant chez des amis ou des parents, dans des familles d'accueil, etc. Le nombre des réfugiés et personnes déplacées hébergés dans des centres d'hébergement temporaire avait diminué jusque début décembre, lorsqu'il a commencé à augmenter de nouveau. En effet, certaines des personnes retournées en Ukraine précédemment n'ont pas pu y rester et ont donc dû revenir en Russie.

11. Les autorités russes ont accompli des efforts remarquables en réponse à l'afflux de réfugiés et de personnes déplacées depuis l'été, tout en choisissant de ne pas demander l'aide d'organisations internationales telles que le HCR. Celui-ci suit cependant la situation dans le pays, de même que d'autres organisations comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Des mesures juridiques ont rapidement été adoptées, les procédures administratives (par exemple pour la reconnaissance du statut) ont été accélérées et l'assistance, y compris la prise en charge médicale et la scolarisation, a été proposée à un niveau supérieur aux normes internationales (par exemple, trois repas chauds par jour dans les centres d'hébergement temporaire). La Croix-Rouge russe⁴, active dès le départ, a collecté 76 millions RUB (environ \$US 1,4 millions⁵) de dons publics. La plus grande partie de cette somme a maintenant été dépensée, notamment en nourriture, vêtements et produits médicaux. La Croix-Rouge russe coopère étroitement avec les autorités russes, dont les actions sont dans certaines circonstances limitées par le fait que les réfugiés et les personnes déplacées ne sont pas tous des citoyens russes: par exemple, la Croix-Rouge russe a pu accorder un traitement préférentiel aux personnes handicapées, ce qui était interdit aux autorités russes.

12. La politique des autorités russes consiste à limiter les concentrations de réfugiés et de personnes déplacées dans les régions frontalières avec l'Ukraine, qui dans le cas de Rostov ont rapidement atteint leur seuil de saturation (un état d'urgence a été déclaré en juin). Une fois déclarés, les nouveaux arrivants sont informés des possibilités d'emploi adaptées dans d'autres régions, où ils peuvent aussi recevoir une aide pour se loger. Par exemple, le Donbas est une région minière, et de nombreux réfugiés et personnes déplacées ayant les compétences nécessaires ont donc trouvé un emploi en Sibérie. Il m'a été garanti que de tels transferts étaient volontaires et que d'ailleurs certaines personnes étaient revenues dans la région de Rostov, soit parce qu'elles trouvaient que leur région de destination était trop inhospitalière ou pour se rapprocher de l'Ukraine et attendre un éventuel retour dans leur région d'origine. A quelques exceptions près, parmi lesquelles Moscou, Saint-Petersbourg et la Tchétchénie⁶, chaque région dispose d'un quota de personnes relocalisées. J'ai eu connaissance de cas où des personnes n'ont pas pu aller à Moscou, par exemple, bien que des membres de leur famille proche y résident déjà. Cette politique devrait être appliquée avec une certaine souplesse.

13. D'après les informations qui m'ont été communiquées par le HCR, le fait que les autorités russes réorientent des ressources vers les Ukrainiens qui demandent une protection a notamment pour conséquence que d'autres groupes devant bénéficier d'une protection d'urgence, comme les Syriens, les Irakiens et les Afghans, se voient vu refuser l'accès à la procédure d'asile. Il m'a aussi été rapporté que les réfugiés et les personnes déplacées d'Ukraine étaient beaucoup mieux traités par les autorités russes que les membres de certains groupes vulnérables de citoyens russes, tels que les sans-abri. Peut-être, pour des considérations générales de protection humanitaire, un certain rééquilibrage de l'allocation de ressources est-il nécessaire, de manière à éviter toute discrimination injustifiée.

4. Situation dans les régions d'Ukraine non contrôlées par les autorités ukrainiennes

14. La situation dans les régions d'Ukraine contrôlées par les séparatistes, et à proximité de ces régions, est un vif sujet d'inquiétude à la fois en Ukraine et en Russie. Des représentants de Memorial et de Human Rights Watch qui se sont rendus récemment dans ces régions m'ont rapporté des cas de violations graves des droits de l'homme et du droit humanitaire international et fait état d'une situation humanitaire «effroyable». Malgré le cessez-le-feu de Minsk décidé en septembre, des personnes ont encore été tuées et blessées⁷. Les

4. Organe national, associé mais à ne pas confondre avec le Comité international de la Croix-Rouge ni avec la Croix-Rouge internationale ou le Mouvement du Croissant-Rouge.

5. Au moment de ma visite, le taux de change USD/rouble était d'un USD pour 54 roubles (il a augmenté depuis).

6. Les réfugiés et personnes déplacées d'Ukraine ont aussi l'interdiction de s'installer dans la Crimée occupée par la Russie.

7. Peu de temps après ma visite, le Huitième Rapport du HCDH indique qu'au moins 4 707 personnes ont été tuées et 10 322 personnes ont été blessées depuis avril 2014, avec au moins 1 357 décès depuis le cessez-le-feu de septembre.

deux camps ont bombardé indistinctement des quartiers résidentiels, utilisé des armes à sous-munitions et – principalement les forces séparatistes – stationné des personnels et des équipements militaires à proximité de bâtiments résidentiels. J'ai aussi eu connaissance de violences fondées sur le genre, y compris des viols; de pénurie de nourriture, d'eau, de gaz et d'électricité, avec des cas signalés de personnes mortes de faim ou de froid; de mauvaises conditions de logement, avec des personnes vivant dans des maisons à-demi détruites et dans des caves; l'absence totale d'Etat de droit, marquée par une réglementation insuffisante des forces de police, des tribunaux et des lieux de détention; un chômage de masse et le non-paiement des salaires; le manque d'accès à l'éducation, à la santé et à la prise en charge des personnes âgées, dont la plupart vivent seules; les problèmes de liberté de circulation, avec l'obligation de verser des pots-de-vin, le harcèlement et les violences physiques en particulier aux postes de contrôle, qu'ils soient tenus par des séparatistes, des bataillons volontaires ou les forces armées régulières, etc. Fait le plus saisissant, certaines personnes ayant aussi connu Grozny pendant les guerres de Tchétchénie m'ont indiqué que les conditions étaient aujourd'hui comparables dans certains endroits. D'une certaine manière, il est regrettable que je n'aie pas pu m'y rendre, car ce sont les endroits où les conditions sont de loin les plus extrêmes. Je note que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié des informations sur ses récentes visites dans des zones voisines de celles qui sont contrôlées par les séparatistes, et que le Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies rend régulièrement compte de la situation, et j'attends avec intérêt le rapport imminent de Human Rights Watch/Memorial sur la situation dans les zones contrôlées par les séparatistes⁸.

15. Bien que je ne me sois pas rendu en Crimée, je ne voudrais pas donner le sentiment – par omission – que la situation de cette région ne reste pas vivement préoccupante, ce que m'ont confirmé nombre de mes interlocuteurs en Ukraine. Je rappellerai donc les rapports, entre autres, du Commissaire aux droits de l'homme, du Comité consultatif sur les minorités nationales, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) et de Human Rights Watch, confirmés lors de ma rencontre avec le Bureau du Commissaire parlementaire aux droits de l'homme⁹. Toutes ces sources décrivent des violations massives commises notamment contre des membres de la communauté tatare de Crimée et son organe représentatif, la Mejlis, ainsi que contre les défenseurs des droits de l'homme, les militants politiques, les journalistes et d'autres voix dissidentes. La peur a poussé des dizaines de milliers de personnes, principalement des Tatars de Crimée, à fuir la péninsule vers d'autres régions d'Ukraine. Environ 20 000 se sont déclarées en tant que PDI, mais les ONG que j'ai rencontrées estiment que leur nombre réel pourrait être trois fois plus élevé et qu'il pourrait augmenter fortement en 2015 au terme de la période de transition pour recevoir un passeport russe. Bien que l'annexion de la Crimée par la Russie soit une violation du droit international, les autorités russes, parce qu'elles exercent de fait un contrôle sur ce territoire, sont légalement responsables de la protection de toutes les personnes qui y vivent en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5).

5. Conclusions finales

16. En Ukraine comme en Fédération de Russie, la quasi-totalité de mes interlocuteurs m'ont affirmé que les PDI, les réfugiés et les personnes déplacées voulaient avant tout qu'il soit mis fin au conflit et avoir la possibilité de rentrer chez elles. Je me félicite par conséquent de l'apaisement significatif des combats depuis le cessez-le-feu renouvelé qui a débuté le 9 décembre 2014, qu'on a appelé la «Journée du silence». Un cessez-le-feu complet et durable et un règlement politique pacifique de la crise, basé sur le respect de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine, sont deux conditions fondamentales d'une résolution permanente de la situation humanitaire.

8. Comment ne pas rappeler qu'il y a seulement deux ans des personnes venues de toute l'Europe sont arrivées dans le nouvel aéroport de Donetsk à l'occasion du championnat de football européen, symbole d'amitié et de coopération entre les nations. Aujourd'hui en ruines, cet aéroport est devenu synonyme de conflit et de destruction.

9. Notons qu'en conséquence de menaces directes de violences contre des membres de son personnel, le Bureau du Commissaire parlementaire en Crimée a dû fermer.