



Résolution 2448 (2022)¹

Conséquences humanitaires et déplacements internes et externes en lien avec l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est extrêmement préoccupée par les conséquences humanitaires causées par la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, qui a jeté des millions de personnes sur les routes et provoqué ainsi le mouvement de population le plus important depuis la seconde guerre mondiale. Elle est consternée par les chiffres vertigineux, qui ne cessent d'augmenter avec, à la mi-mai 2022, plus d'un quart de la population ukrainienne ayant fui les bombardements, les exactions et la terreur.
2. L'Assemblée condamne fermement la déportation forcée par la Fédération de Russie de plus d'un million d'Ukrainiens des territoires temporairement occupés de l'Ukraine vers son territoire sous couvert d'«évacuation pacifique» et est frappée par le fait que 183 000 enfants se trouvent parmi eux.
3. L'Assemblée rappelle également sa Résolution 2198 (2018) «Les conséquences humanitaires de la guerre en Ukraine», dans laquelle l'Assemblée s'était déjà alarmée de la situation humanitaire résultant de la guerre russe en cours contre l'Ukraine; mais, à l'heure actuelle, la situation s'est détériorée et nécessite des mesures extraordinaires et rapides pour y remédier.
4. Applaudissant la réaction rapide du Conseil de l'Europe, qui a suspendu la Fédération de Russie dès le 25 février 2022, avant de l'exclure le 16 mars 2022 à la suite de l'Avis 300 (2022) «Conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine» adopté à l'unanimité par l'Assemblée, cette dernière appelle les États membres du Conseil de l'Europe à soutenir l'engagement pérenne de l'Organisation en Ukraine tel que défini dans le Plan d'action ajusté pour l'Ukraine (2018-2022), qui contient une série de mesures immédiates visant à faire face aux conséquences directes de l'agression perpétrée par la Fédération de Russie.
5. L'Assemblée se félicite de la solidarité dont ont fait preuve les États membres du Conseil de l'Europe en ouvrant leurs frontières dès le 24 février 2022 et, en ce qui concerne les États de l'Union européenne, en activant, pour la première fois depuis son adoption en 2001, la Directive 2001/55/CE, dite «de protection temporaire», et en l'incorporant dans leur droit national. Elle invite tous les parlements nationaux, y compris ceux des États qui ne sont pas membres de l'Union européenne et qui ne l'ont pas encore fait, à mettre en place une protection au moins équivalente et à l'élargir afin de couvrir aussi les ressortissants des pays tiers. Cela pourrait comprendre la levée des restrictions de visas, le cas échéant.
6. L'Assemblée est impressionnée par les efforts admirables déployés par l'Ukraine qui, en plus d'assurer la défense de son territoire et des valeurs de liberté et de démocratie qui lui sont chères, doit répondre aux besoins des 7 à 9 millions de personnes déplacées qui ont trouvé refuge dans des régions jusque-là relativement épargnées par la guerre.

1. *Discussion par l'Assemblée le 22 juin 2022 (22^e séance)* (voir [Doc. 15547](#) et [addendum](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Pierre-Alain Fridez). *Texte adopté par l'Assemblée le 22 juin 2022 (22^e séance).*



7. Tout en espérant un arrêt rapide des hostilités, l'Assemblée a conscience que les conséquences humanitaires ne seront pas résolues à court terme. Il est donc fondamental de s'assurer d'un soutien continu, à long terme et coordonné de la part des États membres du Conseil de l'Europe afin de garantir que les personnes déplacées et réfugiées provenant d'Ukraine reçoivent toute l'aide dont elles ont besoin pour mener une vie digne et tournée vers l'avenir.

8. L'Assemblée appelle les autorités ukrainiennes et russes à relancer l'échange de prisonniers de guerre et à les renvoyer sur leurs territoires conformément aux règles des Conventions de Genève, par l'intermédiaire du Comité international de la Croix-Rouge et d'autres organisations humanitaires internationales.

9. Persuadée que l'accueil dans la dignité des personnes qui ont fui la guerre en Ukraine est indéniablement un devoir de tous les États membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée estime qu'il est nécessaire de créer les conditions pour que la résilience du peuple ukrainien soit pérenne à long terme.

10. Dans le même temps, il est nécessaire de penser d'ores et déjà à la reconstruction de l'Ukraine, qui devra faire face à de multiples défis, notamment en matière d'environnement et d'infrastructures. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite des promesses faites lors de la Conférence internationale de haut niveau des donateurs pour l'Ukraine organisée à Varsovie le 5 mai 2022. En outre, le Conseil de l'Europe s'attachera à promouvoir et à garantir un système global permettant de rendre des comptes au sujet de la guerre d'agression contre l'Ukraine et des atteintes flagrantes aux droits humains en institutionnalisant un mécanisme d'indemnisation pour l'Ukraine. Cette aide internationale devra être attentivement ciblée et coordonnée afin de répondre à tous les besoins de la société ukrainienne.

11. En attendant, tant que dure la guerre, l'Assemblée souligne qu'il est indispensable de mettre en œuvre une politique de soutien coordonnée, continue, de long terme et non discriminatoire impliquant tous les acteurs concernés, les organisations internationales, les autorités centrales, les autorités régionales et locales, la société civile et le secteur privé.

12. Reconnaissant l'énorme générosité dont ont fait preuve les Européens à l'égard de l'Ukraine, à travers les dons d'aide humanitaire très importants faits depuis le 24 février 2022, l'Assemblée regrette leur diminution progressive, et appelle à un effort constant et soutenu, tout en rappelant que cette aide humanitaire doit faire l'objet d'un suivi et d'un contrôle de qualité. Pour ce faire, elle encourage l'Union européenne, les institutions onusiennes compétentes et les autorités ukrainiennes responsables à mettre en place un mécanisme qui effectuera ces tâches.

13. L'Assemblée appelle l'Union européenne à fournir d'urgence des éclaircissements juridiques explicites sur les droits des titulaires d'une protection temporaire qui, après avoir séjourné dans l'Union européenne pendant plus de 90 jours au cours d'une période de 180 jours, puis après être retournés en Ukraine, souhaitent entrer à nouveau sur le territoire de l'Union européenne.

14. L'Assemblée encourage les États membres à développer des plans d'action de gestion des crises humanitaires pour éviter les improvisations observées lors des premiers jours de la guerre. Les États qui n'ont pas de tradition d'accueil de migrants devraient analyser leur expérience récente dans le but d'envisager un changement de paradigme.

15. L'Assemblée considère qu'une approche intégrée dans l'évaluation des besoins humanitaires de l'Ukraine est indispensable. Dans ce contexte, le soutien apporté par les organisations internationales, notamment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), est fondamental.

16. L'Assemblée rappelle que les questions d'infrastructure (routes, transports, évacuation des eaux, gestion des ordures ménagères, etc.) doivent être examinées simultanément à l'évaluation des besoins en termes de logements. Elle se réjouit de l'initiative récente de 120 architectes de toute l'Ukraine rassemblés à Irpin, dans la région de Kiev, pour élaborer une stratégie de développement pour la reconstruction de la ville et recommande la création d'un réseau d'organisations non gouvernementales réunissant des architectes et des ingénieurs des États membres du Conseil de l'Europe sous la houlette de la Conférence des organisations internationales non gouvernementales du Conseil de l'Europe qui pourraient apporter leur soutien à leurs collègues ukrainiens.

17. Reconnaissant la responsabilité essentielle des autorités nationales dans l'accueil des réfugiés, l'Assemblée est impressionnée par le rôle clé joué par la société civile pour apporter une réponse humanitaire digne au drame que vit le peuple ukrainien et reconnaît que ce soutien est fondamental pour relever les nombreux défis auxquels les États d'accueil doivent faire face. Elle déplore cependant que ce rôle ne soit pas

toujours reconnu à sa juste valeur et appelle les autorités nationales à traiter les organisations non gouvernementales, les associations de la diaspora ukrainienne, les bénévoles et les autres acteurs comme des partenaires à part entière. Les partenaires dont les compétences et l'implication sont bien établies doivent pouvoir bénéficier de financements nationaux et internationaux.

18. L'Assemblée est vivement préoccupée par le sort de certains groupes de personnes vulnérables.

18.1. Elle encourage les États membres du Conseil de l'Europe, dont leurs parlements nationaux, à s'appuyer sur les activités, les normes et les standards développés dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025), afin de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires pour remédier à la vulnérabilité de certaines personnes.

18.2. Elle rappelle la nécessité impérieuse d'identifier de manière précoce les personnes en situation de vulnérabilité et de respecter les normes et les standards du Conseil de l'Europe tels qu'ils sont développés dans le cadre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe (2021-2025).

18.3. Afin de prévenir la traite des êtres humains, elle préconise la mise en place d'un système transnational de suivi qui aiderait la police des frontières à identifier plus facilement les victimes potentielles. De manière générale, il demeure nécessaire d'intensifier les mesures pour prévenir et lutter contre la traite des êtres humains et les abus et l'exploitation des personnes vulnérables, notamment des femmes et des enfants, en s'inspirant de la note d'orientation sur la réponse aux risques de traite des êtres humains liés à la guerre en Ukraine et la crise humanitaire qui en découle du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA).

18.4. Rappelant que les enfants non accompagnés et disparus (qu'ils aient quitté l'Ukraine ou qu'ils soient encore sur son territoire) courent un risque plus élevé d'exploitation et d'abus sexuels, l'Assemblée salue la Déclaration sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels suite à l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, adoptée le 10 mars 2022 par le Comité des Parties à la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) (Comité de Lanzarote). Il est essentiel que les États mettent en œuvre les recommandations adoptées par le Comité de Lanzarote dans le contexte de son rapport spécial «Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels» et suivent les conseils destinés aux États sur la prévention et la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels dans le contexte des migrations et de l'asile, contenus dans la fiche pratique préparée à cette fin.

18.5. Se félicitant de la Recommandation CM/Rec(2022)17 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, adoptée le 20 mai 2022, l'Assemblée appelle à une mise en œuvre efficace. Dans ce contexte, elle appelle à la mise en œuvre de politiques et de services sensibles au genre.

18.6. Elle souligne l'importance de la responsabilité et de la transparence des bénéficiaires de l'aide, ainsi que de la distribution de l'aide, de l'assistance et des financements internationaux pour répondre aux besoins urgents des personnes déplacées.

18.7. L'Assemblée regrette que les ressortissants de pays tiers n'aient pas reçu le même accueil que les ressortissants ukrainiens et rappelle l'obligation de protéger ceux qui fuient l'Ukraine contre la violence xénophobe et raciste et les discours de haine. Elle encourage fortement les États membres à prendre dûment en compte la déclaration sur les conséquences de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine adoptée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) lors de sa 88^e réunion plénière (29 mars-1^{er} avril 2022) et espère que la réponse apportée par les États membres ainsi que les nombreuses initiatives développées durant cette période pourront aussi bénéficier aux autres réfugiés présents en Europe et qu'une nouvelle approche sera adoptée à leur égard. L'Assemblée souligne la nécessité d'assurer l'égalité des chances dans l'accès à l'éducation pour tous les élèves et les étudiants dont le cours de l'enseignement a été interrompu par le déclenchement des hostilités en Ukraine. Elle recommande aussi d'introduire la possibilité de passer les examens à distance, notamment pour les étudiants des pays tiers, ou la possibilité de retourner étudier en Ukraine lorsque cela sera envisageable.

18.8. La situation des Roms demeure préoccupante. Elle a révélé les difficultés qui subsistent concernant les documents d'identité des Roms en Ukraine et la nécessité d'y remédier dès que les conditions le permettront. L'Assemblée souligne la nécessité de disposer de voies d'accès sûres et régulières pour toutes les personnes, indépendamment de leur nationalité, de leur appartenance

ethnique et de leur religion – y compris pour les apatrides et les Roms sans papiers. Elle rappelle la Déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe du 7 avril 2022 qui a appelé tous les États membres à accroître la sensibilisation aux vulnérabilités et aux difficultés rencontrées par les Roms qui fuient la guerre, et à redoubler d'efforts pour y remédier, en veillant en particulier à ce que l'aide humanitaire soit fournie à tous, sans aucune discrimination. L'Assemblée suggère que, en préparant leurs rapports de suivi sur la situation en Ukraine et dans les autres pays concernés, les organes de suivi compétents du Conseil de l'Europe dressent un état des lieux et proposent des solutions concrètes, et recommande la mobilisation de l'équipe Roms et Gens du voyage du Conseil de l'Europe afin de s'assurer que les Roms fuyant les combats bénéficient d'une protection adéquate et à long terme, notamment de la possibilité d'obtenir un permis de résidence ou la nationalité, voire de participer à des programmes d'intégration sans être stigmatisés.

18.9. L'Assemblée rappelle la nécessité de garantir les droits de tous, sans discrimination, et, dans ce contexte, appelle tous les États membres à prêter attention à la situation des personnes LGBTI (lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, intersexes) qui se trouvent encore en Ukraine ou qui fuient la guerre, afin que leur vulnérabilité et leurs besoins soient pleinement pris en compte dans l'aide humanitaire qui leur est apportée.

18.10. L'Assemblée rappelle que la situation des enfants demande des mesures spécifiques, fondées sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Concernant les enfants non accompagnés ou séparés, l'Assemblée se réfère à la Résolution 2449 (2022) «Protection et prise en charge des enfants migrants ou réfugiés non accompagnés ou séparés», à la Recommandation du Comité des Ministres 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 au «Guide sur le placement en famille d'accueil d'enfants non accompagnés ou séparés» adopté par le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH) en décembre 2021. Elle rappelle également les mesures proposées dans le cadre de l'objectif stratégique 6 («Les droits de l'enfant dans les situations de crise ou d'urgence») de la nouvelle Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027), notamment en ce qui concerne la protection des enfants migrants et des enfants touchés par des conflits armés.

19. Les personnes ayant fui l'Ukraine sont naturellement confrontées à un dilemme: le désir d'un retour rapide ou le besoin d'intégration. L'Assemblée admet le choix des personnes déplacées d'un retour sûr, volontaire et digne, tout en étant consciente, tout comme elles, de l'instabilité de la situation en matière de sécurité. Elle estime qu'il est indispensable pour les personnes ayant fui la guerre à l'étranger de trouver leur place dans la société d'accueil pendant le temps de leur séjour.

19.1. Ainsi, dès que possible et au plus tard après avoir terminé leur année scolaire selon le programme ukrainien, les enfants devraient être encouragés à intégrer les établissements scolaires du pays où ils se trouvent à la rentrée 2022. Les vacances d'été pourraient être l'occasion de préparer les enfants à la rentrée scolaire dans les établissements de leur pays d'accueil. Les outils pour l'éducation aux langues ainsi que pour l'intégration linguistique des enfants élaborés par le Conseil de l'Europe devraient être systématiquement mis à profit. À leur retour en Ukraine, les apprentissages acquis devraient être reconnus par le système scolaire ukrainien. L'accès de leurs enfants aux structures d'accueil préscolaire est aussi très important pour de nombreuses femmes arrivant avec de jeunes enfants, pour lesquelles l'absence de ce type de garde rendrait encore plus difficile leur intégration et leur accès au marché du travail.

19.2. De même, l'Assemblée est consciente que l'accès à l'emploi dans les pays d'accueil demeure un défi majeur pour les personnes réfugiées en provenance d'Ukraine, notamment concernant la reconnaissance de leurs qualifications. Elle se félicite des efforts déjà entrepris pour renforcer les capacités des professionnels de la reconnaissance des qualifications pour faciliter un traitement efficace, professionnel et équitable des qualifications ukrainiennes et du fait que le Passeport européen des qualifications des réfugiés puisse aider les réfugiés et les gouvernements des pays d'accueil dans la période à venir. Déjà 16 pays européens ont rejoint ce projet du Conseil de l'Europe et l'Assemblée encourage les autres à le faire afin que soient évaluées les qualifications des personnes ukrainiennes qui ont été obligées de fuir la guerre, même en l'absence de [DA1]justificatifs complets.

19.3. Les autorités locales, en coopération avec les organisations de la diaspora ukrainienne et d'autres représentants de la société civile, devraient soutenir l'ouverture de «maisons ukrainiennes», des centres d'intégration pour les personnes déplacées ukrainiennes afin de mieux faciliter leur socialisation et leur assistance psychologique, ainsi que leur préparation linguistique en vue d'un emploi; les autorités nationales devraient faciliter la résolution des problèmes de logement rencontrés par les personnes déplacées ukrainiennes, notamment grâce à des programmes visant à subventionner partiellement les coûts de location.

19.4. Une évaluation des besoins, tant matériels que psychologiques, des personnes qui retourneront en Ukraine devrait être mise en place par les organes compétents et les programmes de soutien internationaux pour s'assurer qu'elles ne sont pas confrontées à la précarité à leur retour.

19.5. Il faudrait financer des programmes éducatifs spéciaux en ligne à l'intention des enfants ukrainiens pour qu'ils puissent poursuivre leur scolarité selon le système ukrainien.

20. L'Assemblée est préoccupée par le minage du territoire ukrainien par la Russie dans le contexte de la création de conditions propices au retour en toute sécurité des personnes déplacées et appelle à intensifier les efforts pour aider l'Ukraine à accélérer le processus de déminage de ses propres territoires.

21. L'Assemblée se félicite du rôle actif joué par la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) dans l'aide apportée aux personnes fuyant la guerre en Ukraine par le biais de dons provenant de son Fonds pour les migrants et les réfugiés et de prêts. Reconnaissant que l'arrivée de milliers de réfugiés venant d'Ukraine a constitué un défi incontestable pour ses pays frontaliers, notamment en termes de services publics, tels que les écoles, les hôpitaux et les transports, déjà en nombre insuffisant avant la guerre, elle estime que la situation actuelle où les besoins ont explosé doit être transformée en opportunité et servir d'impulsion au renforcement des services publics défaillants et/ou insuffisants, notamment grâce à l'implication de la CEB.

22. Dans ce contexte, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe à renforcer davantage les ressources de la CEB afin d'améliorer sa capacité à répondre aux besoins urgents par des subventions ciblées et d'accroître sa capacité à financer à long terme des investissements dans des infrastructures sociales dans les pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés ukrainiens, et elle encourage vivement l'Ukraine à y accéder rapidement.

23. Reconnaissant le rôle clé des autorités locales et régionales pour faire face aux conséquences humanitaires désastreuses auxquelles sont confrontés les citoyens et consciente du fait que les besoins sont le mieux évalués le plus près possible de leur source, l'Assemblée se félicite de la mise en place de la plateforme soutenue par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe «Cities4Cities» en tant que lieu de coordination permettant de répondre aux demandes et aux besoins des villes et des régions ukrainiennes de façon synchronisée. Elle appelle cette initiative à se transformer en plateforme européenne de jumelage à part entière pour permettre la mise en place de jumelages circonstanciés, dans le but de mobiliser la solidarité et de garantir que l'aide humanitaire fournie corresponde aux besoins réels et soit acheminée là où il le faut. Par ailleurs, l'Assemblée invite le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux à examiner les moyens d'aider les autorités locales à gérer les conséquences humanitaires pour les communautés locales, en coordination avec les autres acteurs pertinents.

24. Les États membres qui ne partagent pas de frontière avec l'Ukraine doivent s'investir davantage pour coordonner et soutenir les efforts considérables déployés dans les pays frontaliers. L'Assemblée appelle les autorités centrales, régionales et locales à faciliter le transport intra et international des personnes déplacées, notamment en mettant à disposition des moyens de transport supplémentaires ainsi que des services relatifs, tels que l'information/l'orientation, l'organisation de logements sociaux, l'inscription d'enfants à l'école, etc. L'Assemblée préconise aussi la création d'une plateforme unifiée d'information et d'achats de billets de train au niveau européen, descendante lointaine de la carte Interrail créée à l'initiative du Conseil de l'Europe.

25. Enfin, l'Assemblée, consciente du rôle très important joué par le secteur privé pour atténuer les dommages causés par la crise humanitaire due à l'agression russe contre l'Ukraine et du rôle qu'elle sera amenée elle-même à tenir pour la reconstruction du pays, encourage les États membres du Conseil de l'Europe, s'agissant de prestations de services liées à la société de l'information et du numérique, à exploiter les possibilités offertes par le partenariat conclu entre le Conseil de l'Europe et le secteur privé afin de maintenir et de promouvoir la mise en place et/ou la reconstruction des infrastructures numériques et des services connexes, y compris un internet sûr et ouvert qui respecte les droits humains dans les environnements en ligne et hors ligne.