CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

The Congress Le Congrès
COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

43e SESSION

Rapport
CG(2022)43-14final
25 octobre 2022

Accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et régions d'Europe

Commission des questions d'actualité

Rapporteurs[1] : Annika VAIKLA, Estonie (L, GILD)
Bernd VÖHRINGER, Allemagne (L, PPE/CCE)

Résolution 487……..……2
Recommandation 481……..…… 4
Exposé des motifs (pour information)…….... 6

Résumé

Le présent rapport porte sur l'accueil et la protection des femmes et des enfants réfugiés aux niveaux local et régional. Il offre une vue d'ensemble des besoins et vulnérabilités spécifiques des femmes et des enfants réfugiés et propose des bonnes pratiques à l'usage des collectivités locales concernant le logement, les soins de santé et l'éducation, en vue de garantir des conditions d'accueil sûres et le respect des droits humains des femmes et enfants qui fuient leur pays. Le rapport souligne la nécessité de soutenir les villes et régions d'accueil et l'intérêt de renforcer la coopération multiniveaux et l'implication des organisations de la société civile. Afin de recueillir des informations pour le rapport, une délégation du Congrès s'est rendue en Pologne les 4 et 5 juillet 2022.

Dans une résolution, le Congrès appelle les collectivités locales et régionales à concevoir des politiques d'accueil sensibles au genre et respectueuses des enfants, notamment dans le cadre de domaines d'action tels que l'éducation et le logement, et à protéger les femmes et les enfants réfugiés contre la violence en mettant en place des dispositifs de dépistage afin d'identifier les victimes. Il encourage les autorités locales et régionales à coopérer avec les autres niveaux de gouvernance, les organisations de la société civile, en particulier celles qui s'occupent des femmes et des enfants, et les réseaux de villes et de régions.

Dans une recommandation, le Congrès appelle les gouvernements des États membres à concevoir, en coopération avec les collectivités locales et régionales et leurs associations, une politique d'accueil qui intègre une perspective de genre et de droits de l'enfant, à mettre en place des mécanismes de financement clairs et transparents qui permettent aux collectivités locales et régionales de garantir un accueil de qualité pour les femmes et les enfants réfugiés et demandeurs d'asile et à faciliter la collecte et le partage des données pertinentes concernant les réfugiés nouvellement arrivés.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions.
PPE/CCE : Groupe du parti populaire européen du Congrès.
SOC/V/DP : Groupe des Socialistes, Verts et Démocrates Progressistes.
GILD : Groupe Indépendant et Libéral et Démocratique.
CRE : Groupe Conservateurs et Réformistes européens.
NI : Membres n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès.

RÉSOLUTION 487[2]

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à sa Résolution 411(2017), qui souligne le rôle clé que jouent les autorités locales et régionales dans l'accueil et l'intégration des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile ;

b. à l'exposé des motifs ci-après sur l'accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et régions d'Europe (CG(2022)43-14), qui fait suite à une visite effectuée en Pologne les 4 et 5 juillet 2022 ;

c. au Pacte mondial des Nations Unies sur les réfugiés, qui souligne que les autorités locales et d'autres acteurs locaux sont souvent les premiers à apporter une réponse aux problèmes à grande échelle liés aux réfugiés, et parmi les acteurs qui subissent l'impact le plus important à moyen terme ;

d. aux Objectifs de développement durable (ODD) du programme des Nations Unies, en particulier l'ODD 5 « Égalité entre les sexes », l'ODD 10 « Réduction des inégalités » et sa cible 10.7 « Faciliter une migration ordonnée, sûre et responsable », ainsi que l'ODD 16 « Paix, justice et institutions fortes » et sa cible 16.2 « Mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants » ;

e. à la Recommandation CM/Rec(2022)17 du Comité des Ministres sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, qui indique que « des efforts supplémentaires devraient être entrepris pour évaluer les lacunes en matière de prévention et de protection résultant des insuffisances dans la mise en œuvre des normes et politiques existantes relatives aux femmes et aux filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile » ;

f. au 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) et à la stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027) ;

g. aux rapports de la Représentante spéciale de la Secrétaire générale sur les migrations et les réfugiés concernant ses missions d'enquête en République slovaque (SG/Inf(2022)24), en République tchèque (SG/Inf(2022)25), en Pologne (SG/Inf(2022)30) et en République de Moldova (SG/Inf(2022)33).

2. Le Congrès note avec préoccupation ce qui suit :

a. les femmes et les enfants sont confrontés au cours de leur parcours migratoire à des vulnérabilités supplémentaires, qui devraient être traitées en tant qu'élément essentiel de la protection des droits de l'homme ;

b. les femmes et les enfants réfugiés et demandeurs d'asile sont exposés à un risque accru de violence fondée sur le genre et d'autres formes de violence, de traite et de discrimination, tant dans leur pays d'origine que dans le pays d'accueil et sur leur trajet ;

c. les hébergements d'accueil de masse, quoique parfois indispensables en temps de crise, sont souvent inappropriés et inadaptés aux besoins des femmes et des enfants réfugiés ;

d. les femmes et les enfants réfugiés et demandeurs d'asile ont des besoins spécifiques en matière d'éducation, de soins de santé, de logement et d'emploi, qui ne sont pas toujours suffisamment pris en compte en raison d'un manque de sensibilisation et de prise en compte de la perspective du genre et des droits de l'enfant lors de l'élaboration des politiques pertinentes ;

e. les collectivités locales et régionales n'ont pas à elles seules la capacité d'assurer la protection à long terme des femmes et des enfants réfugiés et demandeurs d'asile, et la protection des droits fondamentaux

[2] Discussion et adoption par le Congrès le 25 Octobre 2022, 1ère séance (voir document CG(2022)43-14, exposé des motifs) rapporteurs Annika VAIKLA, Estonie (L, GILD ; Bernd VÖHRINGER, Allemagne (L, PPE/CCE).

de ces femmes et enfants requiert une coopération accrue à plusieurs niveaux et la participation des organisations de la société civile.

3. Le Congrès invite les pouvoirs locaux et régionaux des États membres :

a. à évaluer et prendre en compte, lors de l'élaboration des politiques d'accueil et d'intégration, les vulnérabilités et les besoins spécifiques et individuels des femmes et des enfants réfugiés et demandeurs d'asile dans une perspective intersectionnelle ;

b. à coopérer avec les gouvernements centraux pour mettre en place le cadre juridique, le financement et les capacités nécessaires pour faire face aux risques auxquels les femmes et les enfants réfugiés et demandeurs d'asile sont exposés ;

c. à collaborer avec les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux, ainsi qu'avec les réseaux internationaux de villes et de régions, pour partager les bonnes pratiques en matière d'accueil des femmes et des enfants, pour mettre en place des mécanismes de partage des tâches et à des fins de défense des intérêts des femmes et enfants réfugiés et demandeurs d'asile ;

d. à reconnaître les organisations de la société civile comme des acteurs précieux pour l'élaboration de politiques d'accueil sensibles au genre et adaptées aux enfants et créer des plateformes appropriées avec les acteurs locaux impliqués dans l'accueil et la prestation de services aux femmes et aux enfants réfugiés et demandeurs d'asile ;

e. à protéger les femmes et les enfants réfugiés et demandeurs d'asile contre la violence, l'exploitation et la traite en leur fournissant des informations et des lignes d'assistance et en mettant en place des mécanismes de détection des victimes, en coopération avec les autorités nationales et les organisations de la société civile ;

f. à veiller à ce que, lorsque cela est absolument nécessaire, le séjour des femmes et des enfants dans des centres d'accueil de masse soit aussi bref que possible, en leur donnant la possibilité de participer aux activités quotidiennes des centres d'accueil dans lesquels ils résident et d'avoir accès à du personnel formé aux droits de l'homme, à l'égalité de genre et à la violence fondée sur le genre ;

g. à élaborer des critères pour l'affectation des réfugiés et des demandeurs d'asile dans les différents types d'hébergement, en tenant compte de la vulnérabilité, de la structure démographique et des conditions sanitaires, et mettre au point des mécanismes de liaison entre les réfugiés et demandeurs d'asile, les propriétaires et les voisins ;

h. à fournir aux femmes et aux enfants réfugiés et demandeurs d'asile un accès effectif à des services de santé de qualité, adaptés à leur âge et à leur genre, comprenant notamment des soins de santé mentale, sexuelle et génésique ;

i. à veiller à ce que les enfants bénéficient d'une éducation et d'activités extrascolaires, en prévoyant des informations et une formation à cet égard pour le personnel éducatif, et à offrir aux enfants qui ont été déscolarisés des solutions pour recevoir une éducation ou une formation complémentaire adaptée à leur âge.

4. Le Congrès s'engage à soutenir la mise en œuvre de la présente résolution et la protection des femmes et des enfants réfugiés et demandeurs d'asile par le biais de ses activités de coopération menées dans le cadre des plans d'action pertinents du Conseil de l'Europe.

RECOMMANDATION 481[3]

1. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe se réfère :

a. à sa Résolution 411(2017), qui souligne le rôle clé que jouent les autorités locales et régionales dans l'accueil et l'intégration des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile ;

b. à l'exposé des motifs ci-après sur l'accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et régions d'Europe (CG(2022)43-14), qui fait suite à une visite effectuée en Pologne les 4 et 5 juillet 2022 ;

c. au Pacte mondial des Nations Unies sur les réfugiés, qui souligne que les autorités locales et d'autres acteurs locaux sont souvent les premiers à apporter une réponse aux problèmes à grande échelle liés aux réfugiés, et parmi les acteurs qui subissent l'impact le plus important à moyen terme ;

d. aux Objectifs de développement durable (ODD) du programme des Nations Unies, en particulier l'ODD 5 « Égalité entre les sexes », l'ODD 10 « Réduction des inégalités » et sa cible 10.7 « Faciliter une migration ordonnée, sûre et responsable », ainsi que l'ODD 16 « Paix, justice et institutions fortes » et sa cible 16.2 « Mettre un terme à la maltraitance, à l'exploitation et à la traite, et à toutes les formes de violence et de torture dont sont victimes les enfants » ;

e. à la Recommandation CM/Rec(2022)17 du Comité des Ministres sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, qui indique que « des efforts supplémentaires devraient être entrepris pour évaluer les lacunes en matière de prévention et de protection résultant des insuffisances dans la mise en œuvre des normes et politiques existantes relatives aux femmes et aux filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile » ;

f. au 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) et à la stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027) ;

g. aux rapports de la Représentante spéciale de la Secrétaire générale sur les migrations et les réfugiés concernant ses missions d'enquête en République slovaque (SG/Inf(2022)24), en République tchèque (SG/Inf(2022)25), en Pologne (SG/Inf(2022)30) et en République de Moldova (SG/Inf(2022)33).

2. Le Congrès note avec préoccupation ce qui suit :

a. les femmes et les enfants sont confrontés au cours de leur parcours migratoire à des vulnérabilités supplémentaires, qui devraient être traitées en tant qu'élément essentiel de la protection des droits de l'homme ;

b. en particulier en période d'arrivée massive, les autorités locales et régionales ont besoin de ressources supplémentaires importantes pour répondre aux besoins et aux vulnérabilités des femmes et des enfants réfugiés et demandeurs d'asile tout en continuant à assumer leurs responsabilités à l'égard de la population locale ;

c. une meilleure collecte de données ventilées par genre et le partage de ces données entre les différents niveaux de gouvernement sont nécessaires pour comprendre les tendances générales des migrations et identifier les vulnérabilités individuelles d'un point de vue intersectoriel. Cela permettra également aux autorités d'accueil d'anticiper les besoins spécifiques des femmes et des enfants réfugiés et d'adapter leurs infrastructures d'accueil en conséquence ;

d. la relocalisation des réfugiés et des demandeurs d'asile, des centres urbains surchargés vers les zones rurales, peut avoir des conséquences disproportionnées pour les femmes réfugiées et demandeuses d'asile, en particulier dans les zones où l'accès au logement, à l'emploi et aux transports publics est limité.

[3] Voir note de bas-de-page n°2.

3. Le Congrès appelle le Comité des Ministres à inviter les autorités nationales respectives des États membres du Conseil de l'Europe :

a. à coopérer avec les autorités locales et régionales et leurs associations pour mettre en place une politique d'accueil cohérente intégrant une perspective de genre et de droits de l'enfant et pour développer le cadre juridique, le financement et les capacités nécessaires pour répondre aux vulnérabilités des femmes et des enfants réfugiés et demandeurs d'asile ;

b. à mettre en place des mécanismes de financement clairs et transparents qui permettent aux autorités locales et régionales de fournir un accueil, un hébergement, une éducation et des soins de santé de qualité aux femmes et aux enfants réfugiés et demandeurs d'asile ;

c. à coopérer avec les autorités locales et régionales pour la collecte et le partage de données ventilées concernant les femmes et les enfants réfugiés et demandeurs d'asile arrivant dans leur collectivité, afin que les mesures de protection et les adaptations nécessaires soient mises en œuvre en temps utile ;

d. à faciliter le déploiement durable des migrants et des réfugiés sur leur territoire, en continuant de soutenir le développement des zones rurales et périurbaines, en particulier en ce qui concerne les transports, le logement et l'emploi, et conformément aux Recommandations 448 (2020) et 481 (2022) du Congrès portant respectivement sur le développement de l'interaction entre les zones urbaines et rurales et sur l'avenir des jeunes ruraux.

4. Le Congrès appelle le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à tenir compte, dans leurs activités sur cette question vis-à-vis des États membres du Conseil de l'Europe, de la présente recommandation et de l'exposé des motifs contenu dans le document CG(2022)43-14.

D'EXPOSÉ DES MOTIFS

Table des matières

1. Introduction 7

2. Femmes et enfants réfugiés – faits et chiffres 9

3. Besoins spécifiques et vulnérabilités des femmes et des enfants réfugiés 10

3.1 Détermination des vulnérabilités dans le cadre d'une approche intersectionnelle 12

3.2 Les femmes et les enfants réfugiés, acteurs résilients et autonomes 14

4. Accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et les régions 14

4.1 Protection contre la violence et la traite 14

4.2 Accueil et hébergement local adaptés aux besoins des femmes et des enfants 17

4.3 Protection de la santé des femmes et des enfants réfugiés 22

4.4 Accès à l'éducation et aux activités extrascolaires 25

4.5 Accès au marché local du logement et du travail 28

4.6 Les femmes et les enfants réfugiés : une question de gouvernance multiniveaux faisant intervenir une pluralité d'acteurs 31

5. Conclusion 33

Annexe : Programme de la visite du Congrès en République de Pologne 36

1. INTRODUCTION[4]

1. Les politiques d'asile se décident au niveau de la gouvernance nationale et supranationale, mais ce sont les villes et les régions qui accueillent les personnes déplacées à l'extérieur comme à l'intérieur de leur pays et les migrants demandeurs d'asile et qui doivent répondre à leurs besoins immédiats et préparer leur intégration sur le long terme. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (ci-après le « Congrès ») a souligné ce rôle important des collectivités locales et régionales en ce qui concerne l'accueil et l'intégration des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile dans sa Résolution 411(2017).

2. Comme le souligne le Pacte mondial sur les réfugiés des Nations Unies, les autorités locales sont souvent les premières « à répondre aux situations de grande ampleur de réfugiés et sont parmi les acteurs ayant le plus grand impact à moyen terme ». À ce titre, les villes et les régions, ainsi que les ONG et les citoyens, jouent un rôle essentiel dans l'accueil et la protection des réfugiés et, dans ce cadre, ils ont besoin de soutien[5]. Ils sont en première ligne du dispositif d'accueil et sont les premiers points de contact pour les réfugiés nouvellement arrivés. La manière dont ils assurent l'accueil, la protection et l'intégration de ces réfugiés est déterminante pour la vie future de chacun d'entre eux et peut aussi changer le visage de la communauté en général. La manière dont les collectivités locales et régionales relèvent les défis que posent l'arrivée et l'installation des migrants sur leur territoire est cruciale pour l'intégration future des migrants en Europe[6].

3. Les migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile constituent un groupe hétérogène et depuis une dizaine d'années, les collectivités locales et régionales ont dû mettre en place des politiques d'accueil et une organisation qu'elles ont dû adapter à des réalités et à des populations en constante évolution.

4. Depuis le début de la guerre causée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine en février 2022, les villes et régions d'Europe ont dû faire face à une très forte augmentation du nombre de personnes cherchant refuge sur leur territoire, dont on estime que 90 % sont des femmes et des enfants. Le parcours migratoire des femmes et des enfants est différent de celui des hommes, en ce qu'ils sont exposés à des risques supplémentaires, notamment la violence fondée sur le genre et d'autres types de violence, la traite et la discrimination, dans leur pays d'origine ou d'accueil mais aussi pendant le voyage.

5. Les femmes et les enfants sont particulièrement vulnérables et ont besoin d'une attention et de démarches plus ciblées de la part des autorités locales et régionales. Compte tenu de leurs compétences et responsabilités, s'agissant en particulier de la fourniture de services tels que l'accueil, le conseil, l'intégration sociale, le logement, l'éducation et les soins de santé, les pouvoirs locaux et régionaux jouent un rôle essentiel dans la protection des intérêts supérieurs des femmes et des enfants, depuis leur accueil jusqu'à leur intégration.

6. Avec ce rapport, qui porte principalement sur l'accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et régions d'Europe, les rapporteurs espèrent permettre aux villes et aux régions de mieux comprendre les besoins et les vulnérabilités spécifiques des femmes et des enfants réfugiés ainsi que leur rôle dans la prise en charge de ces besoins et les bonnes pratiques en la matière. Elles seront ainsi mises en mesure de garantir des conditions d'accueil sûres et respectueuses des droits humains des femmes et des enfants en fuite.

7. Aux fins du présent le rapport, le terme inclusif de « réfugié » désigne les réfugiés, les migrants et les demandeurs d'asile ; il est utilisé à la fois pour faciliter la lecture et pour souligner que la migration forcée et la situation de vulnérabilité qui en découle peuvent se produire à n'importe quel stade de la migration forcée et indépendamment du statut de protection. Le terme ne doit pas être interprété

4 Le présent exposé des motifs se fonde sur le document établi par la consultante du Conseil de l'Europe, Birgit Glorius, Technische Universität Chemnitz, Allemagne. La contribution écrite est disponible sur demande auprès du Secrétariat.
5 Voir, par exemple, Caponio, T. ; Ponzo, I. ; Giannetto, L. (2019) : Comparative report on the multilevel governance of the national asylum seekers' reception systems. In *Ceaseval research on the common european asylum system* (24). http://ceaseval.eu/publications/24_WP3_Comparative Report.pdf; and H2020 funded projects WholeCOMM (https://whole-comm.eu/), RESPOND (https://respondmigration.com/).
6 Caponio, T. (2022) : Is multilevel governance all we need? Insights on how small localities in Europe can make a difference in the reception of Ukrainians fleeing from war. WholeCOMM Blog https://whole-comm.eu/blogs/is-multilevel-governance-all-we-need/

comme désignant uniquement les personnes reconnues comme réfugiées par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951 et au Protocole y relatif de 1967. Il inclut également les personnes qui bénéficient actuellement de toute autre forme de protection internationale ou européenne humanitaire, subsidiaire ou temporaire. En outre, le terme « réfugié » tel qu'employé dans le rapport englobe également les personnes en situation de mobilité qui ne sont pas incluses dans les catégories précédentes. Cette situation peut être due au fait qu'elles n'ont pas demandé de protection, comme dans le cas récent des réfugiées ukrainiennes. Ces personnes n'en sont pas moins confrontées aux mêmes risques (parfois même plus) de marginalisation, de discrimination, d'exploitation sexuelle ou de traite que les autres femmes et enfants réfugiés.

8. L'utilisation inclusive du terme « réfugié » se justifie aussi par l'objectif de ce rapport, qui s'adresse en priorité aux autorités locales et régionales et leur fournit des orientations. Comme le souligne la Résolution 411(2017)[7] intitulée *De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux phénomènes migratoires* et l'exposé des motifs afférent, il incombe aux autorités locales de répondre aux besoins des êtres humains, quels que soient leur statut, leur nationalité, leur pays d'origine ou leur identité. Par conséquent, les services doivent être adaptés aux besoins de chaque individu, plutôt que fondés sur le statut[8].

9. Ce rapport s'appuie sur les rapports précédents ainsi que sur les travaux du Congrès en cours et inscrits dans la durée sur l'intégration des migrants, articulés autour de trois grands axes : a) le cadre juridique national permettant l'intégration et la participation des migrants, b) des actions spécifiques au niveau local en vue de faciliter leur accès aux droits sociaux et au marché du travail, et c) des politiques interculturelles favorisant une perception positive des migrants et une meilleure compréhension mutuelle.

10. Il est notamment fondé sur la résolution 411(2017) et la recommandation 394(2017), *De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux phénomènes migratoires*, la résolution 428(2018) et la recommandation 414(2018), *Enfants réfugiés non accompagnés : rôle et responsabilités des collectivités locales et régionales,* la résolution 432(2018) et la recommandation 422(2018), *Les régions frontalières face au phénomène migratoire,* ainsi que sur le *Manuel sur les droits de l'homme pour les élus locaux et régionaux* (Vol.1) du Congrès[9].

11. Ce rapport vient également compléter la Recommandation CM/Rec(2022)17 du Comité des Ministres, *La protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile*, le 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), la Stratégie du Conseil de l'Europe pour les droits de l'enfant (2022-2027) : « Les droits de l'enfant en action : poursuivre la mise en œuvre et innover ensemble », et les rapports pertinents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, notamment celui intitulé « Conséquences humanitaires et migrations internes et externes en lien avec l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine » (février 2022).

12. Une délégation du Congrès chargée de recueillir des informations en vue du rapport a effectué une visite en Pologne du 4 au 5 juillet 2022[10]. La délégation s'est rendue à Varsovie et à Lublin, où elle a rencontré une trentaine d'acteurs à tous les niveaux de gouvernance concernés, des représentants d'ONG et de la société civile, et a visité trois centres de premier accueil. La visite lui a permis de recueillir des exemples concrets et des retours d'expérience de villes et de régions qui offrent accueil et protection aux femmes et aux enfants réfugiés et a servi de base à l'examen de bonnes pratiques qui pourraient être étendues pour fournir des orientations aux villes et aux régions dans les 46 États membres du Conseil de l'Europe.

13. Les rapporteurs soulignent toutefois que la migration et la fuite des femmes et des enfants ne sont malheureusement pas des phénomènes nouveaux et qu'ils ne disparaîtront pas avec la fin de la guerre en Ukraine. Par conséquent, même s'il contient plusieurs exemples de villes et de régions polonaises qui accueillent des femmes et des enfants ayant fui l'Ukraine, ce rapport se veut avant tout une analyse globale des vulnérabilités des femmes et des enfants en fuite, d'où qu'ils viennent et quelle que soit la

[7] Discussion et adoption par le Congrès le 28 mars 2017, 1ère séance (voir document CG32(2017)07, exposé des motifs), Rapporteurs : György ILLES, Hongrie (L, GILD), et Yoomi RENSTRÖM, Suède (R, SOC).
[8] Rapport CG32(2017)07final 28 mars 2017, *De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux phénomènes migratoires*, p. 9.
[9] Textes disponibles via : https://www.coe.int/fr/web/congress/migration-and-integration
[10] Voir annexe : programme de la visite

raison qui les poussent à fuir. Les conseils fournis dans ce rapport devraient être pris en compte dans le processus d'accueil de toutes les femmes et de tous les enfants, qu'ils fuient des conflits ou des crises passés, présents et à venir.

14. Dans un premier temps, ce rapport donne une vue d'ensemble de la manière dont les femmes et les enfants sont affectés par le déplacement, notamment au regard de la guerre déclarée par la Russie contre l'Ukraine, avant de présenter les besoins et les vulnérabilités spécifiques des femmes et des enfants qui se déplacent et les facteurs individuels à prendre en compte. Le rapport présentera des exemples de bonnes pratiques en matière d'accueil et de protection des femmes et des enfants réfugiés au niveau local, notamment en matière de traite, de sécurité, de santé et d'éducation. Pour conclure, les rapporteurs proposeront un ensemble de recommandations à l'intention des autorités nationales ainsi que des lignes directrices pour les villes et régions concernant l'accueil des femmes et des enfants réfugiés dans des conditions d'accueil sûres.

2. FEMMES ET ENFANTS RÉFUGIÉS – FAITS ET CHIFFRES

15. Le nombre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de personnes déplacées dans le monde n'a jamais été aussi élevé qu'en 2022. Selon le dernier *Rapport du HCR sur les tendances mondiales des déplacements forcés*, en effet, on comptait 89,3 millions de personnes déplacées à la fin de 2021 – un chiffre qui a plus que doublé en dix ans[11]. Depuis, les chiffres ont encore augmenté, notamment depuis la guerre de la Russie contre l'Ukraine – le nombre estimé a dépassé 100 millions en février 2022. En 2021, les femmes et les filles représentaient 49 % de l'ensemble des personnes déplacées, les enfants (tous sexes confondus) 41 %. Cependant, la guerre qui sévit actuellement en Ukraine entraîne une hausse importante du nombre de réfugiés et du pourcentage de femmes et d'enfants dans la population de réfugiés.

16. Selon les données du 19 juillet 2022, on estime qu'un tiers des Ukrainiens ont dû quitter leur foyer et chercher refuge dans le ou les pays voisins. Près de six millions de réfugiés ukrainiens ont été enregistrés au niveau européen. Dans leur immense majorité, les arrivées ont été enregistrées dans les pays voisins de l'Ukraine, mais l'Allemagne, la République tchèque, l'Espagne et l'Italie en ont également accueilli un nombre important (tableau 1)[12]. Environ 90 % de ces réfugiés ukrainiens sont des femmes et des enfants. Ils sont exposés à un risque élevé de violence et d'abus, notamment au risque de traite des personnes, de trafic illicite de migrants et d'adoption illégale, autant d'éléments qui doivent être pris en compte dans l'accueil et la protection des réfugiés aux niveaux local et régional.

Tableau 1 : Principaux pays européens de destination des réfugiés ukrainiens

Pays	Population totale	Part des réfugiés ukrainiens enregistrés dans la population totale	Réfugiés ukrainiens enregistrés	Réfugiés ukrainiens bénéficiaires d'une protection temporaire ou d'un régime de protection national similaire
Pologne	37,9 millions	3,3	1 234 718	1 234 718
Moldova	2,6 millions	3,3	86 240	Non applicable
Slovaquie	5,5 millions	1,6	85 964	85 771
Roumanie	19,2 millions	0,4	84 527	45 530
Hongrie	9,7 millions	2,3	226 932	26 932
Tchéquie	10,7 millions	3,7	396 334	396 181
Estonie	1,3 million	3,5	46 726	30 291
Allemagne	83,2 millions	1,1	893 000	670 000
Italie	59,5 millions	0,2	145 829	143 134
Pays-Bas	17,4 millions	0,4	68 050	68 050
Espagne	47,1 millions	0,3	128 982	128 893

[11] UNHCR 2022, *Forced Displacement in 2021*. https://data.unhcr.org/en/documents/details/93791#:~:text=The%20UNHCR%27s%20annual%20Global%20Trends%20Report%202021%20shows,rights%20violations%2C%20or%20events%20%E2%80%9Cseriously%20disturbing%20public%20order.%E2%80%9D

[12] Parlement européen 2022, « La réponse de l'UE à la crise des réfugiés en Ukraine », article du 18 juillet 2022.https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2022/3/story/20220324STO26151/20220324STO26151_fr.pdf ; https://data.unhcr.org/fr/situations/ukraine#

17. Le récent flux de réfugiés en provenance d'Ukraine se caractérise par une situation très instable. La plupart des réfugiés ukrainiens ont d'abord trouvé refuge dans les pays limitrophes, mais les politiques relatives aux frontières applicables aux ressortissants ukrainiens leur ont permis de voyager dans toute l'Europe. Ainsi, contrairement aux réfugiés arrivés en 2015 et 2016, les Ukrainiens ont pu choisir librement leur pays de destination. Or beaucoup ont décidé de rester plus près de chez eux en attendant que les problèmes de sécurité s'arrangent, tandis que d'autres sont déjà rentrés en Ukraine, du moins temporairement[13].

18. Au 19 juillet 2022, 3,7 millions de réfugiés ukrainiens bénéficiaient d'une protection temporaire ou d'un régime de protection national similaire[14], signe qu'un pourcentage important de la population réfugiée ukrainienne n'a pas demandé à en bénéficier. Selon les personnes rencontrées par la délégation lors de la visite effectuée en juillet 2022 en Pologne, l'une des raisons avancées est que certains préfèrent s'enregistrer en tant que travailleurs migrants, car ils craignent que le caractère temporaire du statut de protection ne limite leurs perspectives d'insertion sur le marché de l'emploi. Comme l'a dit l'un des interlocuteurs pendant la réunion avec la délégation : « ceux qui veulent rester en Pologne demandent un identifiant PIC, pas une protection temporaire en vertu de la directive européenne sur la protection temporaire ». De même, certains Ukrainiens peuvent hésiter à s'enregistrer par crainte de ne pas pouvoir aller dans d'autres pays par la suite.

19. Il en résulte un décalage entre, d'une part, des autorités locales, régionales et nationales qui ont besoin de connaître le nombre de réfugiés enregistrés pour pouvoir prendre des décisions politiques, et, d'autre part, des réfugiés ukrainiens qui doivent pouvoir réagir rapidement aux changements face à une situation géopolitique instable et imprévisible. Pour se faire une idée précise du nombre de réfugiés qui séjournent sur le territoire d'une ville ou d'une région, utiliser la technologie du Big Data, par exemple les données des téléphones portables ou des cartes de crédit, dans le respect des règles de protection des données, peut s'avérer efficace ; c'est le choix fait par la ville de Varsovie en 2022.

20. Le grand nombre de mouvements de retour en Ukraine des personnes déplacées témoigne également de l'instabilité de la situation. Au 19 juillet 2022, 9,5 millions de sorties du territoire ukrainien et 3,9 millions de passages de frontière vers l'Ukraine avaient été enregistrés depuis le début de la guerre ; ces passages peuvent être pendulaires et n'indiquent pas nécessairement des retours durables[15]. Il faut également garder à l'esprit que la vulnérabilité des femmes et des enfants réfugiés est élevée dans cette situation particulière et qu'un suivi étroit de la mobilité et une collaboration entre les autorités nationales et régionales dans les pays voisins devraient être mis en œuvre pour avoir une idée précise de la situation et détecter les situations préoccupantes.

21. On peut comparer la situation actuelle en Europe à d'autres situations d'arrivées massives pour évaluer les vulnérabilités spécifiques des femmes et des enfants réfugiés dans ce contexte. En particulier, l'arrivée d'environ 1,2 million de réfugiés le long de la route des Balkans en 2015 et l'accueil des réfugiés fuyant les guerres post-yougoslaves en Bosnie et au Kosovo* dans les années 1990 et 2000 peuvent être utiles à cet égard.

3. BESOINS ET VULNÉRABILITÉS SPÉCIFIQUES DES FEMMES ET DES ENFANTS RÉFUGIÉS

22. Pour pouvoir fournir des services suffisants et adaptés, il est essentiel de définir la vulnérabilité de chaque réfugié et d'évaluer ses besoins. Dans le Plan d'action du Conseil de l'Europe pour 2021-2025, les personnes vulnérables dans le contexte des migrations et de l'asile en Europe sont « des personnes dont les besoins particuliers ont été constatés après une évaluation individuelle de leur situation et qui sont en droit de faire appel à l'obligation des États de fournir une protection et une assistance spéciales »[16]. Dans le Pacte mondial des Nations Unies sur les réfugiés, les femmes

[13] Duszczyk; M., Kaczmarczyk, P. (2022). *War and migration: the recent influx from Ukraine into Poland and possible scenarios for the future*. CMR Spotlight 4(39). CMR Spotlight: War and migration: the recent influx from Ukraine into Poland and possible scenarios for the future | Ośrodek Badań nad Migracjami (uw.edu.pl)

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, qu'elle concerne le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en plein conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

[14] Operational Data Portal – Ukraine refugee situation. Refugees from Ukraine across Europe (as of 19 July 2022). https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine

[15] Operational Data Portal – Ukraine refugee situation. Refugees from Ukraine across Europe (as of 19 July 2022). https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine

[16] 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)

exposées à un risque, les enfants, les jeunes, les adolescents et les victimes ayant survécu à la traite, aux abus et à l'exploitation sexuels et à la violence fondée sur le genre sont considérées comme des personnes ayant des besoins particuliers.

23. Comme le souligne le HCR dans ses *Principes et lignes directrices concernant la protection des droits humains des migrants en situation de vulnérabilité*, la notion de vulnérabilité est un élément fondamental du cadre des droits humains. Parallèlement à l'obligation de respecter la dignité humaine, la nécessité de reconnaître et de réduire les vulnérabilités constitue le fondement de l'obligation juridique des États de respecter, protéger et réaliser les droits humains. Les « migrants en situation de vulnérabilité » sont donc des personnes qui ne peuvent pas exercer efficacement leurs droits humains, sont exposées à des risques accrus de violations et d'abus et envers lesquelles les États ont donc un devoir accru. Les enfants et les femmes enceintes ou allaitantes sont identifiés comme étant particulièrement « à risque »[17].

24. En ce sens, la prise en compte des vulnérabilités est une composante essentielle de la protection des droits humains. Le Congrès a la conviction que, si cette protection relève de la responsabilité première des gouvernements nationaux, les collectivités locales et régionales se doivent de protéger les droits humains de toutes les personnes sous leur autorité, quel que soit leur statut migratoire. À ce titre, les villes et les régions doivent prendre en compte les vulnérabilités des migrants et des réfugiés qui entrent sur leur territoire, même s'ils sont en transit.

25. Pendant, mais aussi avant et après le déplacement, les femmes et les enfants sont particulièrement vulnérables et sont exposés à un risque élevé de violation de leurs droits fondamentaux. Ils peuvent, par exemple, être victimes, personnellement ou indirectement, de la violence, y compris la violence sexuelle liée au genre, la torture, l'emprisonnement et les atteintes à l'intégrité corporelle, mais aussi être traumatisés par la perte de proches. Dans une situation de destructions dues à la guerre, les femmes, les enfants et les autres groupes vulnérables souffrent de manière disproportionnée de la malnutrition, de difficultés économiques, y compris le manque de ressources de base, et du manque de soins de santé, notamment en matière de sexualité et de procréation.

26. Dans sa Recommandation CM/Rec(2022)17, le Comité des Ministres souligne que « les femmes et les filles sont exposées à un continuum de violences qui leur sont spécifiques parce qu'elles sont des femmes, ou qui les touchent de manière disproportionnée, et que ces violences sont, en ce sens, fondées sur le genre », reconnaît « avec une profonde préoccupation que les femmes et les filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile sont particulièrement exposées à la violence, à la traite des êtres humains, à l'exploitation et aux abus dans leur pays d'origine, au cours de leur voyage, en transit et/ou dans les pays de destination » et observe que « cela peut constituer une grave violation de leurs droits humains, d'autant plus qu'elles sont confrontées à des difficultés et des barrières structurelles pour surmonter cette violence, traite des êtres humains, exploitation et abus dans leurs diverses formes »[18].

27. Pendant leur fuite, les femmes et les enfants risquent également de voir s'aggraver des vulnérabilités déjà existantes. Une analyse rapide de la question des genres en Ukraine, réalisée en mars 2022, fait état du risque de pauvreté particulièrement élevé auquel les femmes et en particulier les ménages dirigés par des femmes étaient exposés même avant la guerre contre l'Ukraine, compte tenu des inégalités entre les femmes et les hommes sur le marché du travail. Le rapport souligne que « la récente escalade de la violence a entraîné une augmentation exponentielle de l'insécurité alimentaire et la perturbation ou la défaillance de nombreux services essentiels, en particulier pour les femmes, les enfants et certains groupes à risque. En conséquence, les femmes et les filles sont confrontées à des risques plus élevés de violations de leurs droits humains, d'exploitation et d'abus sexuels, y compris le « sexe transactionnel », le « sexe de survie » et les violences sexuelles liées aux conflits »[19]. Selon les calculs figurant dans le rapport, 80 000 femmes devaient accoucher au cours des trois premiers mois de la guerre de la Russie contre l'Ukraine, alors que les maternités étaient détruites et la mobilité gravement réduite par suite des bombardements dans de nombreuses régions du pays.

[17] HCR, Principes et lignes directrices concernant la protection des droits humains des migrants en situation de vulnérabilité
[18] Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2022)17, *La protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile*, p. 8.
[19] Care International ; ONU Femmes d'Ukraine (2022), *Rapid gender analysis of Ukraine: secondary data report*, 29 mars 2022, p. 10.

28. Dans une déclaration commune, l'UNICEF et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ont souligné que les États devaient offrir des espaces sûrs aux enfants et aux familles immédiatement après le passage des frontières, et les intégrer aux systèmes nationaux de protection de l'enfance, qu'il était nécessaire d'accroître rapidement les capacités des dispositifs de prise en charge d'urgence avec un personnel qualifié, ainsi que d'autres services essentiels à la protection des enfants, notamment contre la violence sexuelle et sexiste, et de mettre en place des mécanismes de recherche et de réunification des familles.

29. La situation actuelle des enfants réfugiés non accompagnés et des 100 000 enfants, dont la moitié sont handicapés, qui vivent dans des institutions et des internats en Ukraine, est particulièrement préoccupante. Beaucoup ont des parents ou des tuteurs légaux encore en vie, mais ils ne peuvent pas les rejoindre à cause de la guerre. Un grand nombre de ces institutions ont déjà été évacuées et les enfants envoyés dans les pays voisins[20].

3.1 Détermination des vulnérabilités dans le cadre d'une approche intersectionnelle

30. Si, comme indiqué ci-dessus, le genre et l'âge influent sur la vulnérabilité des réfugiés, d'autres facteurs susceptibles d'aggraver leur vulnérabilité doivent aussi être pris en compte pour adapter efficacement les services à chacun d'entre eux. La vulnérabilité des réfugiés tient rarement à une seule raison et, bien souvent, le risque de vulnérabilité est accru par un faisceau de facteurs.

31. Des facteurs tels que l'identité de genre, l'orientation sexuelle, l'origine ethnique, l'éducation, la santé et le handicap peuvent peser lourdement sur la manière dont les femmes et les enfants sont concernés ou menacés dans des situations spécifiques. Il est primordial de privilégier une approche intersectionnelle qui tienne compte des liens entre ces facteurs pour déterminer leur vulnérabilité. Tous les niveaux de gouvernement doivent impérativement coopérer pour mettre en commun et collecter des données désagrégées et ventilées par sexe en vue de traiter et recenser ces indicateurs de la vulnérabilité.

32. Ainsi, comme l'a souligné la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe[21], les femmes et les enfants roms qui fuient l'Ukraine subissent davantage la discrimination et les préjugés. De ce fait, on observe une forte proportion de Roms parmi les réfugiés qui décident de rentrer en Ukraine, notamment en raison de la discrimination dont ils ont été victimes dans les pays d'accueil[22].

33. Il convient également de prendre en compte le facteur santé, comme les maladies chroniques ou le handicap. Une personne en fuite ne peut pas bénéficier de soins ni suivre un traitement médicamenteux de façon continue, de sorte que des maladies ou des blessures peuvent devenir chroniques et des maladies déjà chroniques s'aggraver. Par ailleurs, du fait de la segmentation des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement, les structures d'accueil des réfugiés ne sont souvent pas adaptées aux besoins spécifiques des personnes handicapées, tandis que les autorités et les organisations actives auprès des populations handicapées peuvent ne pas avoir les compétences nécessaires pour prendre en charge des personnes ayant le statut de réfugié.

34. Les répercussions de la violence, du stress et du traumatisme, si elles ne sont pas prises en charge et traitées, peuvent entraîner des troubles de stress post-traumatique chroniques, susceptibles de fragiliser l'état de santé et les perspectives de développement des femmes et des enfants réfugiés. Même une fois arrivés à destination, d'autres facteurs de stress peuvent aggraver la vulnérabilité, comme l'absence de réseaux sociaux et le sentiment d'isolement, ou encore les inquiétudes quant à la sécurité des membres de la famille restés dans le pays en guerre. En septembre 2015, la chambre allemande des psychothérapeutes avait indiqué que plus de 50 % des adultes et 20 % des enfants réfugiés en Allemagne souffraient de stress post-traumatique.

[20] « Les enfants non accompagnés et séparés qui fuient l'escalade du conflit en Ukraine doivent être protégés ». Déclaration commune de la Directrice générale de l'UNICEF, Catherine Russell, et du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Filippo Grandi, 7 mars 2022. https://www.unhcr.org/be/76051-les-enfants-non-accompagnes-et-separes-qui-fuient-lescalade-du-conflit-en-ukraine-doivent-etre-proteges.html

[21] Déclaration de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à l'occasion de la Journée internationale des Roms, 7 avril 2022

[22] https://www.euractiv.com/section/non-discrimination/news/faced-with-discrimination-ukrainian-roma-refugees-are-going-home/

35. En 2015, une Irakienne à peine arrivée en Allemagne a dû hospitaliser ses deux enfants, avant même de demander l'asile, pour sauver la vie de ceux-ci qui souffraient d'épuisement et de malnutrition extrêmes. Au cours de sa fuite, la famille, dont quatre enfants, avait connu de nombreuses épreuves en tentant de rejoindre la Bulgarie depuis la Turquie : elle avait été refoulée (« push-back »), s'était cachée dans la forêt sans nourriture ni abri, avait été emprisonnée et avait dû marcher pendant dix jours pour rejoindre la Serbie par la route des Balkans. Les enfants ont survécu, mais encore maintenant, sept ans plus tard, le plus jeune souffre de problèmes de santé et a besoin de soins spéciaux[23].

36. Deux autres facteurs à prendre en compte pour déterminer les vulnérabilités et le besoin de réponses adaptées sont le « parcours de vie » et le facteur « temps ».

37. Le facteur « parcours de vie » prend en compte les effets de la migration forcée selon la phase de vie dans laquelle se trouve la personne au moment de la migration – petite enfance, âge scolaire, passage à l'âge adulte, vie familiale, vieillesse et grande vieillesse – pour comprendre les besoins et les vulnérabilités propres à chaque phase.

38. L'importance de cette dimension peut être mise en évidence par l'afflux récent de réfugiés ukrainiens, composé en grande partie d'enfants d'âge scolaire. Comprendre que la migration et le déplacement forcés peuvent gravement compromettre la scolarité des réfugiés en âge d'être scolarisés, notamment dans le secondaire, impose de prévoir en priorité un dispositif d'accueil et d'intervention efficace pour l'apprentissage de la langue et l'inclusion scolaire, ce qui relève souvent de la compétence des collectivités locales et régionales.

39. Le facteur « temps » renvoie à la durée du parcours migratoire qui, dans le cas des réfugiés ukrainiens, est une question de jours, alors que dans les années 2015-2016 marquées par l'arrivée massive de réfugiés, il se comptait plutôt en mois ou en années[24]. Un long parcours migratoire signifie que les personnes concernées sont exposées plus longtemps aux risques de mortalité et de traumatisme, à la malnutrition, au manque de soins médicaux et d'accès au marché du travail ou à l'éducation.

40. Le facteur « temps » intervient aussi dans le processus d'accueil, car les migrants peuvent devenir des spectateurs passifs et endosser un rôle de client en attendant que leurs demandes d'asile soient traitées, leurs procédures d'enregistrement finalisées, leur famille réunie, leurs diplômes validés, etc. Alors que les réfugiés ont mobilisé une quantité énorme de leur capacité à agir (« agentivité ») pendant leur fuite, cela peut avoir de graves conséquences sur leur santé physique et mentale. Il est important que les acteurs locaux et régionaux comprennent que l'attente, même dans des conditions sûres et agréables dans le pays d'accueil, peut avoir des conséquences néfastes sur l'avenir des réfugiés et doit durer le moins longtemps possible[25].

41. Les collectivités locales et régionales devraient élaborer une stratégie de communication transparente pour informer les réfugiés sur les étapes du processus d'accueil et le temps qu'il peut prendre. Elles devraient également mettre en place un suivi des procédures administratives, y compris des autres étapes du traitement du statut de réfugié, comme les demandes de permis de travail ou de regroupement familial, afin de pouvoir réagir rapidement en cas de retard ou signaler ces retards aux autorités nationales responsables.

42. Pour déterminer les vulnérabilités propres aux femmes et aux enfants réfugiés – et aux autres réfugiés –, les pouvoirs locaux, les travailleurs sociaux et d'autres parties prenantes peuvent utiliser les ressources existantes, comme le manuel de l'OIM sur la protection et l'assistance à fournir aux migrants exposés à la violence, à l'exploitation et aux abus[26], qui propose un cadre et des outils concrets, dont des questionnaires, pour définir et traiter les vulnérabilités influencées par des facteurs individuels ou communautaires, ainsi que par la structure familiale.

[23] Données recueillies sur le terrain par Birgit GLORIUS, experte consultante, dans le cadre du projet de recherche WholeCOMM, entretien G4-M8.
[24] https://www.buzzfeed.com/rossalynwarren/here-is-the-long-route-many-refugees-take-to-travel-from-syr
[25] Sagbakken M., Bregård I. M., Varvin S. (2020) : The Past, the Present, and the Future: A Qualitative Study Exploring How Refugees' Experience of Time Influences Their Mental Health and Well-Being. Frontiers in Sociology 5, https://doi.org/10.3389/fsoc.2020.00046.
[26] IOM Handbook on protection and assistance for migrants vulnerable to violence, exploitation and abuse

3.2 Les femmes et les enfants réfugiés, acteurs résilients et autonomes

43. Indépendamment de ce qui précède, il faut éviter de présenter systématiquement les femmes réfugiées comme des victimes passives et sans défense, et donc de sous-estimer leurs capacité et leur résilience – les femmes et les enfants ne sont pas vulnérables ou faibles par nature. En réalité, c'est plutôt leur vécu en tant que réfugiées, en plus des préjugés sociaux et culturels, qui les met dans une situation de vulnérabilité[27].

44. Si les collectivités locales et régionales doivent traiter les vulnérabilités des femmes et des enfants réfugiés, elles doivent aussi s'appuyer sur leur capacité à agir pour les soutenir et leur donner les moyens de refaire leur vie dans le pays d'accueil. Les femmes et les enfants réfugiés ont beaucoup de choses à dire et à apporter, qui peuvent être utiles pour renforcer les politiques et les actions locales et régionales relatives aux réfugiés et à la migration.

45. L'autonomisation des femmes et des enfants réfugiés implique également de les informer sur leurs droits et leur statut, et à cet égard, les travailleurs de première ligne doivent savoir comment communiquer ces informations d'une manière adaptée aux enfants et sensible au genre. Pour cela, les collectivités locales et régionales sont encouragées à fournir aux travailleurs et aux bénévoles de terrain des outils spécialisés, dont le manuel du Conseil de l'Europe sur la *Communication d'informations adaptées aux enfants en situation de migration*[28]*.*

46. En ce qui concerne la participation des enfants, les outils existants, comme la brochure du Congrès destinée aux enfants intitulée *Comment sauver la planète ?*[29], qui vise à accroître la participation des enfants aux politiques locales en matière de durabilité, pourraient également être utilisés pour responsabiliser les enfants réfugiés et recueillir leur avis quant aux moyens de concevoir des centres d'accueil et des logements pour réfugiés adaptés aux enfants.

4. ACCUEIL DES FEMMES ET DES ENFANTS RÉFUGIÉS DANS LES VILLES ET LES RÉGIONS

47. Au-delà de la détermination et de la prise en compte des vulnérabilités particulières de chaque femme ou enfant réfugié, les collectivités locales et régionales peuvent aussi limiter les risques auxquels ils sont exposés en adaptant leurs politiques d'accueil et d'intégration aux besoins les plus courants de ces populations. Dans le chapitre ci-dessous, les rapporteurs examinent des exemples de bonnes pratiques appliquées dans différents domaines politiques où les femmes et les enfants peuvent avoir des besoins spécifiques et qui dans la plupart des États membres relèvent, au moins en partie, de la compétence des autorités locales et régionales.

4.1 Protection contre la violence et la traite

48. Les collectivités locales et régionales prennent en charge les réfugiés dès qu'ils franchissent les frontières nationales et entrent sur le territoire national dans une région donnée. Il leur appartient de prendre des mesures pour protéger les femmes et les enfants réfugiés contre la violence, l'exploitation ou la traite à chaque étape de la procédure d'accueil. Au cours de leur visite en Pologne, les rapporteurs ont observé plusieurs exemples de mesures prises pour réduire les risques de violence et d'exploitation, en particulier dans les centres d'accueil, comme indiqué ci-dessous. Cependant, les migrants sont exposés à un risque particulier de trafic illicite aux points de passage des frontières.

49. Dans une récente « 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 », le Groupe d'Experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe(GRETA)[30] formule plusieurs recommandations, notamment en ce qui concerne la détection des victimes potentielles, l'information et la sensibilisation, l'accueil et les groupes vulnérables comme les enfants et les femmes.

50. Dans un rapport sur les enfants réfugiés non accompagnés, le Congrès recommande d'informer les personnes en fuite des risques d'être soumis à la traite à des fins d'exploitation (exploitation

[27] The world's biggest minority? Refugee Women and Girls in the Global Compact on Refugees, University of New South Wales
[28] Conseil de l'Europe, *Communication d'informations adaptées aux enfants en situation de migration – Manuel à l'usage des professionnels de terrain en situation de migration.*
[29] Disponible ici : https://rm.coe.int/booklet-how-to-make-your-town-a-better-place-pdf-/1680a5ee66
[30] Le Groupe d'Experts sur la lutte contre la traite des êtres humains du Conseil de l'Europe (GRETA)est responsable du suivi de la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par les Parties

sexuelle, exploitation par le travail, mendicité forcée, criminalité forcée, prélèvement d'organes, adoption illégale, gestation pour autrui forcée, etc.). Ces informations devraient être fournies à chaque étape de la route empruntée par les réfugiés, aux frontières, lors de leur enregistrement et dans les centres d'hébergement. Parmi les bonnes pratiques, on peut citer la diffusion de matériel en ligne ou de dépliants dans différentes langues, afin d'offrir aussi du matériel adapté aux enfants visant à les informer des risques de traite, y compris le recrutement et l'exploitation en ligne, et de les aider à développer les compétences nécessaires pour détecter et éviter les risques, apprendre à se protéger, à trouver de l'aide et signaler les abus[31].

51. En cas d'afflux massifs, comme en 2015 ou en 2022, beaucoup de personnes arrivent dans les régions et villes frontalières situées aux principaux points de passage. Cette situation est problématique, car ces arrivées massives peuvent rendre l'identification des victimes potentielles de la traite difficile. Pour limiter ces risques, les collectivités locales et régionales devraient coopérer avec des organismes nationaux, des ONG, des institutions internationales et la police pour faire en sorte que les fournisseurs de services de première ligne soient formés à la reconnaissance des victimes potentielles de la traite.

52. La voïvodie de Lublin, dans l'est de la Pologne, s'est retrouvée en première ligne d'une situation humanitaire similaire en 2022. Pendant le premier mois qui a suivi le début de la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, elle a vu arriver jusqu'à 80 000 nouveaux réfugiés ukrainiens par jour. La réaction du voïvode et des collectivités locales – dont Chelm et Lublin – a été immédiate. Les interlocuteurs polonais rencontrés par les rapporteurs lors de la visite ont expliqué qu'ils étaient prêts à accueillir les réfugiés dès le 24 février 2022, à 11 heures. Des points d'accueil ont été installés à tous les points de passage routiers et ferroviaires, où les collectivités locales et régionales, des ONG et des organisations de la société civile ont travaillé main dans la main pour leur fournir assistance, nourriture, articles d'hygiène, informations et moyens de transport[32].

53. Les réfugiés qui arrivaient aux points d'accueil polonais pouvaient se rendre dans un centre d'accueil local ou être conduits dans un lieu d'hébergement convenu à l'avance, au choix. Le transport était assuré par des particuliers venus en nombre. Si cette activité s'inscrivait clairement dans une démarche individuelle d'empathie, elle a aussi attiré la convoitise de criminels en quête de personnes particulièrement fragiles. Les interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs ont rapporté que les femmes accompagnées d'enfants en bas âge étaient pratiquement harcelées par des personnes qui brandissaient des pancartes devant leur visage ou leur proposaient des offres « tout compris » – billet d'avion pour Istanbul, logement et emploi[33]. Très vite, les autorités nationales et locales, les organisations internationales comme le HCR et les bénévoles ont compris le danger et ont pris des mesures pour reprendre le contrôle de ces situations de transit.

54. Il convient ici de souligner la capacité des bénévoles à mobiliser un grand nombre de volontaires via les médias sociaux, alors que les institutions étatiques ont en général moins de souplesse. Aussi, les volontaires peuvent-ils combler des déficits d'intervention très importants – et parfois sauver des vies – et leur engagement devrait être reconnu et intégré dans les stratégies de gestion de crise[34]. En travaillant avec des organisations de femmes et des professionnels qui ont l'habitude de venir en aide aux victimes de violences, les collectivités locales et régionales peuvent apporter aux femmes et aux enfants réfugiés une expérience et un soutien qu'elles ne sont peut-être pas en mesure de fournir elles-mêmes.

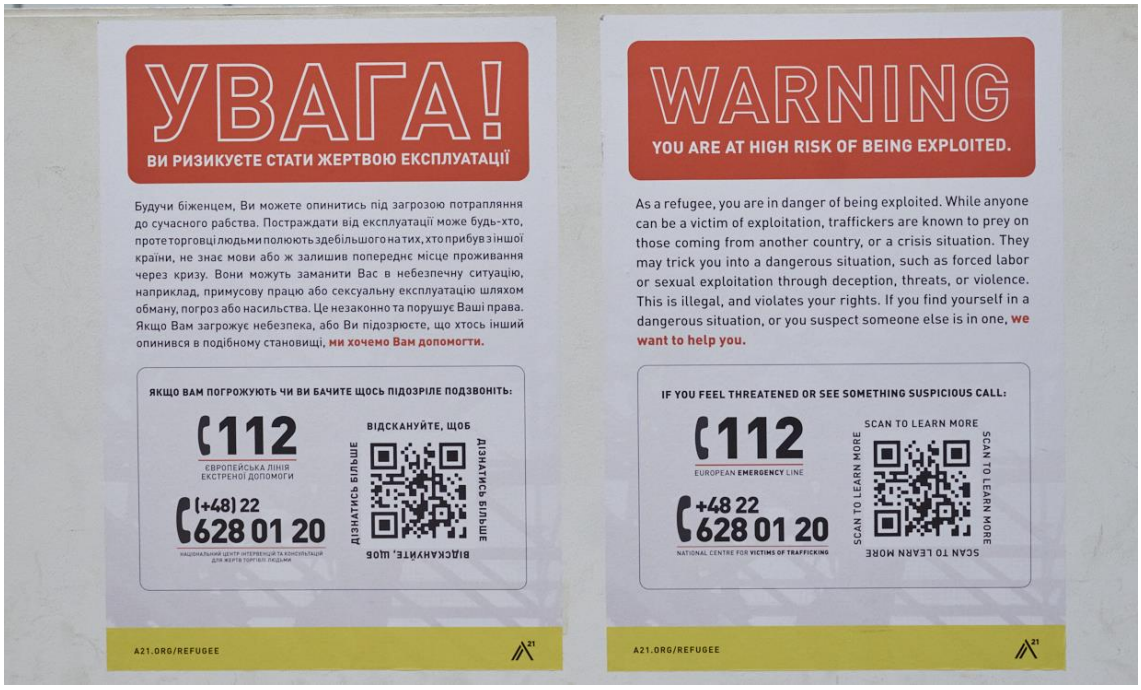
Exemples de bonnes pratiques

55. Lors de la visite d'un centre d'accueil géré par la voïvodie de Mazovie à Nadarzyn, près de Varsovie (Pologne), les rapporteurs ont remarqué plusieurs affiches en anglais et en ukrainien qui mettaient en garde les résidents contre le risque accru de traite, avec un numéro à contacter s'ils se sentaient en danger. Dans tous les centres d'accueil qu'ils ont visités, un bureau d'accueil était chargé d'enregistrer les non-résidents qui pénétraient dans les locaux, réduisant ainsi le risque qu'une personne mal

[31] « Enfants réfugiés non accompagnés : rôle et responsabilités des collectivités locales », rapport adopté par le Congrès en mars 2018.
[32] « Next visits of the CHR Office representatives on the Polish-Ukrainian border ». 10 mars 2022. https://bip.brpo.gov.pl/en/content/next-visits-chr-office-representatives-polish-ukrainian-border
[33]" Poland sees signs women fleeing Ukraine may be trafficking target | Reuters"
[34] Glorius, B. (2022): « What can we learn from the German experience of hosting post-2015 refugees for supporting refugees from Ukraine? » COPOCS Blog Article COPOCS Project » NEW COPOCS ARTICLE: What can we learn from the German experience of hosting post-2015 refugees for supporting refugees from Ukraine? By prof. Birgit Glorius

intentionnée entre dans le bâtiment et favorisant un sentiment de sécurité, puisque les résidents savaient que quelqu'un serait là pour les accueillir et les protéger.

Image 1 : Affiches d'information dans un centre d'accueil à Nadarzyn, en Pologne ©Conseil de l'Europe



56. En Pologne, la municipalité de la ville frontalière de Przemyśl conseillait aux Ukrainiennes de prendre un selfie avec le chauffeur et de le poster sur leurs réseaux sociaux – et de refuser de le suivre s'il n'acceptait pas. La ville a également développé une application permettant d'enregistrer les conducteurs et les réfugiées qui les accompagnaient, pour permettre aux autorités de savoir avec qui elles voyageaient et quand elles arrivaient à destination. Les zones situées à proximité des postes-frontières ont été fermées aux véhicules privés et des points de rencontre et de transit auxquels seuls les conducteurs et les réfugiés préalablement inscrits avaient accès ont été aménagés.

57. Dans sept villes frontalières de Roumanie, ainsi que dans d'autres pays voisins de l'Ukraine, l'UNICEF, en coopération avec les autorités nationales, régionales et locales, a mis en place un système de Points bleus à tous les points de passage de la frontière avec l'Ukraine et à d'autres endroits du pays, pour suivre les déplacements des petits Ukrainiens touchés par la situation dans leur pays. L'objectif est de déployer un réseau de Points bleus pour que tous soient suivis, localisés, protégés et arrivent sains et saufs à destination. Les Points bleus offrent aussi des espaces sécurisés où les enfants peuvent se détendre et se reposer. Dans l'un des centres d'accueil visités par les rapporteurs, l'autorité régionale a coopéré avec l'UNICEF pour ouvrir un Point bleu à l'intérieur même du centre.

58. En 2022, en partenariat avec des institutions nationales, la mairie de Chisinau, le HCR et l'UNICEF, Casa Marioarei, une ONG moldave dirigée par des femmes, a fourni des soins de santé, des conseils juridiques et un soutien psychosocial aux femmes et aux enfants réfugiés venus d'Ukraine. L'organisation, qui accueille depuis plus de 20 ans déjà des victimes de violences fondées sur le genre en République de Moldova, a mis 40 % de ses dortoirs à la disposition des réfugiées ukrainiennes victimes de violences fondées sur le genre[35].

59. Depuis 2022, toutes les villes des Pays-Bas sont tenues d'élaborer une politique de lutte contre la traite et, depuis 2019, toutes les villes de la province de Zélande coopèrent au sein d'un groupe de travail provincial pour lutter contre la traite et fournir une assistance aux victimes et aux personnes à risque. Un coordinateur de la prise en charge a été nommé pour centraliser tous les cas de traite et toutes les demandes d'aide et pour orienter les victimes potentielles vers les services ou organisations les mieux adaptés pour les soutenir, tout en accompagnant les victimes tout au long de la procédure.

[35] https://www.unhcr.org/news/stories/2022/8/62e916224/moldovan-gbv-shelter-offers-safety-community-refugees-ukraine.html

60. En Haute-Autriche, la police a ouvert un Centre de compétence et de situation des migrations (*Kompetenz- und Lagezentrum Migration*) en coopération avec des ONG qui géraient des centres d'accueil, et a formé 180 policiers appelés à devenir des « agents de contact avec les réfugiés ». Ils se rendent régulièrement dans les centres d'accueil, sensibilisent le personnel aux problèmes de sécurité et informent les demandeurs d'asile sur le système de justice pénale, le droit pénal et la protection des victimes. Des initiatives similaires ont été entreprises à Vienne en Autriche ainsi qu'à Västra Götaland en Suède[36].

4.2 Accueil et hébergement local adaptés aux besoins des femmes et des enfants

61. Une fois la frontière franchie, les villes et les régions sont les premiers lieux d'accueil des femmes et des enfants réfugiés, qui sont souvent logés en priorité dans des hébergements collectifs. Les collectivités locales et régionales doivent tenir compte des besoins spécifiques des femmes et des enfants dans ce type d'hébergement et, si possible, adapter les centres d'accueil en conséquence.

62. Or, pour ce faire, elles doivent impérativement connaître les caractéristiques des personnes qu'elles vont accueillir, surtout lorsque les réfugiés sont répartis entre plusieurs communes par les autorités nationales et où ce ne sont donc pas les communes qui recueillent les informations personnelles.

63. En 2015, lors de l'arrivée massive de réfugiés en Allemagne, les centres de premier accueil n'avaient pas la capacité suffisante pour héberger tous les nouveaux arrivants. Ceux-ci ont donc été immédiatement redirigés vers d'autres districts et communes qui ont dû trouver des solutions d'hébergement d'urgence. Bien que les communes aient l'obligation de coopérer avec les pouvoirs publics et qu'elles aient pu compter sur la population qui, dans un grand élan d'empathie, a répondu aux besoins des migrants demandeurs d'asile, il a été difficile de trouver une réponse satisfaisante en raison d'une mauvaise gestion des flux d'information entre les pouvoirs publics et les communes. Les autorités municipales, par exemple, n'étaient pas informées de la composition démographique des arrivants et ne pouvaient donc pas se préparer à faire face à leurs besoins particuliers, comme une grossesse ou un handicap.

64. Les autorités nationales doivent veiller à ce que les collectivités locales et régionales reçoivent à l'avance les caractéristiques démographiques des personnes qu'elles doivent accueillir, afin de pouvoir proposer aux réfugiés la solution d'hébergement la mieux adaptée à leur situation.

65. Au cours des premiers mois qui ont suivi le début de la guerre de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, la majorité des réfugiés ont d'abord été hébergés chez des particuliers. Si cette solution témoigne d'un formidable esprit de solidarité, cette forme d'hébergement peut aussi générer des problèmes, notamment des phénomènes d'exploitation et de harcèlement sexuel dans le cadre d'un hébergement privé.

66. Il est donc crucial de mettre en place un dispositif qui garantisse la sécurité des réfugiés, y compris de ceux qui sont hébergés chez des particuliers. Dans ses recommandations, le GRETA recommande de promouvoir des pratiques sûres de la part des personnes et des organisations privées offrant une assistance aux réfugiés et de fournir des conseils et un soutien permanent aux particuliers qui accueillent des personnes fuyant la guerre en Ukraine[37].

Femmes et enfants réfugiés en hébergement collectif

67. Les centres d'hébergement collectif ne sont pas adaptés à un accueil à long terme, mais ils sont indispensables en cas d'arrivée massive, car ils « aident à faire face en cas de pic d'affluence », comme l'a dit l'un des interlocuteurs polonais. Cependant, cette forme d'hébergement peut aussi comporter des inconvénients, voire des dangers, notamment en ce qui concerne la vulnérabilité des femmes et des enfants.

68. Les centres d'hébergement collectif sont souvent situés dans des zones urbaines isolées (zones industrielles ou anciennes bases militaires, par exemple) et leur aspect est généralement peu engageant, si bien que leur emplacement, leur esthétique, mais aussi leur organisation interne (normes peu élevées, pas d'accès à internet, concentration de personnes dans un espace très limité, intrusion dans la vie privée, dépendance vis-à-vis des travailleurs sociaux, interdiction de travailler) peuvent en

[36] Bonnes pratiques, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
[37] GRETA(2022)09, p.4

faire des lieux peu accueillants pour les femmes et les enfants. C'est plus particulièrement le cas lorsque les camps sont situés dans des régions périphériques, comme les « hotspots » implantés sur les îles grecques ou les camps d'accueil de réfugiés sur l'île danoise de Bornholm, à cinq heures de ferry du Danemark continental.

69. Compte tenu de la diversité et du grand nombre de réfugiés dans les camps, les conflits sont fréquents et les réfugiés, notamment les groupes vulnérables comme les femmes et les enfants, ont du mal à se sentir en sécurité. C'est pourquoi les parties prenantes et les réfugiés s'accordent généralement à dire que les hébergements de masse ne devraient être fournis que pour une courte période et qu'ils devraient être remplacés par une solution durable qui leur permette de s'organiser et de s'intégrer progressivement.

70. Toutefois, pour certains groupes de migrants demandeurs d'asile, des solutions d'hébergement de masse sont proposées pendant une période plus longue, parfois plusieurs années. En Allemagne, pendant la législature 2017-2021, des centres dits AnkER (centres d'admission, de décision et de retour) ont été mis en place, avec pour but de séparer les groupes qui avaient a priori peu de chances de recevoir une protection, d'accélérer le processus de détermination et de les préparer rapidement au retour[38]. Cependant, il arrive que les migrants restent plusieurs années dans ces centres, sans qu'une solution durable soit trouvée ou que leur intégration dans le pays d'accueil soit préparée.

71. Pour ce qui est de la Pologne, plusieurs interlocuteurs ont informé les rapporteurs que les réfugiés qui franchissent la frontière entre la Pologne et la Biélorussie, parmi lesquels des femmes et des enfants, sont envoyés dans des centres fermés qui ressemblent à des centres de détention. Ils ont donné l'exemple d'une famille syrienne enfermée dans l'un de ces centres depuis avril 2022 et obligée d'y rester jusqu'à ce que sa demande d'asile soit tranchée, soit fin septembre 2022, dans le meilleur des cas. La femme est enceinte et l'un des enfants est handicapé[39]. Selon un interlocuteur, en 2021, environ 1 400 femmes et enfants vivaient dans ces centres dans des conditions très difficiles.

72. Selon d'autres témoignages, des familles, des femmes et des enfants, ainsi que des enfants non accompagnés, tentent d'échapper à ces conditions ou renoncent à un hébergement de masse par crainte d'être détenus, ce qui peut les rendre encore plus vulnérables, car ils ne sont pas enregistrés et ne bénéficient d'aucun soutien et d'aucune protection[40].

73. Il est donc primordial d'identifier les personnes qui ne devraient pas être placées en centre d'hébergement collectif. Conformément à la recommandation du Conseil de l'Europe sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, « les besoins spécifiques et les préoccupations liées à la sécurité des victimes de toute forme de violence à l'égard des femmes, y compris la traite des êtres humains, ainsi que tout autre besoin spécial pertinent lié, par exemple, à la grossesse, au handicap ou à des besoins de santé spécifiques devraient être pris en compte lors de la détermination des placements résidentiels et de l'accès aux services. Les victimes de la violence à l'égard des femmes, y compris la traite des êtres humains, devraient être hébergées dans des installations spécialisées ».

74. Afin de remédier aux problèmes liés à l'hébergement de masse et d'assurer la sécurité dans le cadre de l'accueil et du premier hébergement, les collectivités locales et régionales devraient coopérer avec des ONG et les autorités nationales, notamment pour l'enregistrement et l'utilisation des données. Afin d'organiser des activités au niveau local et régional, comme le transfert de réfugiés dans des hébergements locaux ou des lieux d'accueil secondaires, des réseaux composés de tous les acteurs concernés devraient être développés.

75. Toutefois, comme les rapporteurs ont pu le constater lors de leur visite en Pologne, les collectivités locales peuvent, moyennant les ressources et la volonté politique nécessaires, assurer la sécurité et la prise en charge des femmes et des enfants, y compris en cas d'accueil massif et dans des hébergements de masse, comme le montrent les exemples de bonnes pratiques ci-dessous.

[38] Beinhorn, J., Gasch, S., Glorius, B., Kintz, M. Schneider, H. (2019): National report on the governance of the asylum reception system in Germany. In *ceaseval research on the common european asylum system* (23), p. 13. http://ceaseval.eu/publications/WP3_Germany.pdf

[39] Verloren im Niemandsland : Flüchtlinge an der belarussisch-polnischen Grenze | Europa | DW | 07.07.2022. https://www.dw.com/de/verloren-im-niemandsland-fl%C3%BCchtlinge-an-der-belarussisch-polnischen-grenze/a-62349252

[40] CG34(2018)13final, « Enfants réfugiés non accompagnés : rôle et responsabilités des collectivités locales », 28 mars 2018, p. 11 ; Information non officielle du Service jésuite des réfugiés de Roumanie, 30 juin 2022.

76. La dimension de genre devrait être intégrée dans l'organisation de l'hébergement collectif. À cette fin, les autorités à tous les niveaux devraient coopérer pour élaborer des plans globaux en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et élaborer des instructions et des lignes directrices avec tous les partenaires impliqués dans l'accueil des réfugiés pour qu'ils intègrent la dimension de genre dans leurs politiques[41].

77. Les mesures spécifiques visant à adapter l'hébergement de masse aux besoins des femmes peuvent inclure l'organisation d'activités destinées aux femmes, notamment des activités ludiques et éducatives, la garantie que les femmes disposent d'une autonomie suffisante, par exemple en leur fournissant des moyens de transport pour aller dans les magasins ou en leur offrant une formation professionnelle et en les soutenant dans leur recherche d'emploi, la garantie que les espaces communs ne sont pas envahis par des équipements traditionnellement destinés aux hommes, comme le billard ou le baby-foot[42].

78. Comme indiqué dans le chapitre précédent, des efforts doivent être faits pour que les femmes qui résident dans les centres d'hébergement de masse soient associées au fonctionnement quotidien du centre et pour promouvoir leur participation à la prise de décision et à la vie de la communauté là où c'est possible. Conformément à la recommandation CM/Rec(2022)17 du Comité des Ministres, cela peut inclure la participation à des associations locales, culturelles ou féminines, à des clubs sportifs, à des clubs de jeunes et à d'autres organisations.

79. Les enfants réfugiés accueillis dans ces centres ne doivent pas être privés de leur droit de jouer et d'apprendre dans des conditions sûres. La création d'espaces adaptés est essentielle. Cependant, la notion de respect de l'enfant doit être prise en compte dans l'organisation du centre dans son ensemble. Comme indiqué dans le chapitre précédent, le fait d'impliquer les enfants dans l'organisation et les activités du centre permet de se faire une bonne idée de leurs besoins et aide les collectivités locales et les travailleurs de première ligne à adapter l'hébergement de masse à leurs attentes, dans la mesure du possible. En participant de manière constructive, les enfants peuvent aussi développer un sentiment d'appartenance et leur capacité à agir.

80. Selon l'UNICEF, les espaces amis des enfants (EAE) doivent offrir sécurité et protection, être inclusifs, offrir un environnement stimulant et favorable, s'appuyer sur les structures et capacités qui existent déjà dans une communauté, reposer sur une approche participative et offrir ou soutenir des programmes et des services intégrés. Les autorités locales et régionales qui accueillent un grand nombre d'enfants réfugiés peuvent également tirer parti du Guide pratique pour la mise en place pour la mise en place d'Espaces amis des enfants de l'UNICEF[43].

81. Il est primordial de fournir des informations, de communiquer de manière transparente, de rester sensible aux besoins des femmes et des enfants hébergés et d'établir une relation de confiance. Pour ce faire, la présence de personnel formé aux questions de droits humains, d'égalité de genre et de violence à l'égard des femmes – de préférence des femmes, y compris, le cas échéant, des avocates, des travailleuses sociales, des médiatrices interculturelles, des interprètes, des officières de police et des gardiennes – devrait être assurée dans ces établissements. Ce dispositif mobilisant un personnel considérable, il peut être intéressant d'impliquer des ONG et des bénévoles dans l'organisation des hébergements de masse.

82. De manière générale, les rapporteurs soulignent qu'il est essentiel d'établir une bonne coopération avec la société civile, y compris les organisations ou clubs pour enfants, les organisations dirigées par des femmes et les groupes de la diaspora. Si l'analyse des vulnérabilités particulières montre que des femmes ou des enfants sont particulièrement à risque du fait de leur origine, de leur identité de genre ou de leur état de santé, par exemple, les organisations de la société civile qui travaillent avec des sous-groupes spécifiques peuvent être à même de fournir des informations et une aide précieuses.

83. Il serait utile de mettre en place une plateforme de coopération adaptée au niveau local sans attendre la survenue d'une situation de crise. Les autorités municipales devraient impliquer activement leurs services compétents (logement, aide sociale, éducation, etc.) à cet égard. Dans la mesure où, en

[41] Conformément à la recommandation du Conseil national néerlandophone des femmes de Belgique dans « Women in Asylum Reception Centres: Towards a Gender Sensitive Approach », p. 93.
[42] *De Nederlandstalige Vrouwenraad* (Conseil des femmes néerlandophones de Belgique), Women in Asylum Reception Centres: Towards a Gender Sensitive Approach
[43] Guide pratique pour la mise en place pour la mise en place d'Espaces amis des enfants, UNICEF

cas de crise, beaucoup de personnes souhaitent rejoindre les rangs des volontaires, il serait bon de disposer d'une structure de coordination efficace, par exemple une agence des volontaires, qui puisse enregistrer et briefer les candidats au volontariat et leur proposer des organisations ou des missions. Les bénévoles qui interviennent auprès de groupes vulnérables doivent satisfaire aux mêmes normes de maturité et d'intégrité personnelle que les professionnels – âge minimum ou certificat de bonne conduite, par exemple. Une formation et une supervision ainsi qu'un soutien psychologique doivent également leur être proposés.

84. Des documents d'information en plusieurs langues doivent être élaborés et être également accessibles aux enfants et aux jeunes ou à d'autres groupes ayant des besoins spéciaux ; il est important que les numéros des permanences téléphoniques d'information et d'urgence y figurent. Un numéro d'urgence local que les réfugiés peuvent appeler pour faire part de leurs préoccupations est un excellent moyen pour les acteurs locaux d'être toujours au fait de leurs problèmes, qui tendent à évoluer rapidement. Ces informations peuvent être utilisées en complément du suivi et de la supervision des hébergements collectifs afin de résoudre les problèmes sur le terrain.

Exemples de bonnes pratiques

85. Lors de la visite d'un centre d'accueil à Lublin, les rapporteurs ont notamment pu constater l'importance des relations interpersonnelles pour offrir un hébergement sûr et convivial aux femmes et aux enfants. Le centre, implanté dans un ancien établissement scolaire, accueillait une cinquantaine de réfugiés au moment de la visite et avait hébergé près de 900 personnes depuis février 2022, en grande majorité des femmes et des enfants. Au début des opérations, les travailleurs sociaux et les bénévoles travaillaient en équipe pour faire en sorte que les résidents disposent d'un point de contact, 24 heures sur 24. Cette plage horaire avait été réduite à 16 heures par jour au moment de la visite, pour assurer le bien-être des bénévoles et du personnel. L'accueil chaleureux réservé par les travailleurs sociaux, les bénévoles et les résidents à l'arrivée des rapporteurs accompagnés d'un membre des autorités municipales a de suite mis en lumière les relations étroites et respectueuses qu'entretiennent les résidents avec l'administration de la ville. Les personnes accueillies dormaient toutes dans l'ancien gymnase de l'école sur des lits de camp. Des efforts avaient été déployés afin d'aménager un espace privé dans une pièce, qui servait également de buanderie. Équipée d'une table et de deux chaises, cette pièce - susceptible d'être fermée - faisait office de lieu où les enfants pouvaient suivre des cours en ligne et de salon de coiffure ou de manucure improvisé pour les femmes ou encore d'espace où tenir une conversation privée. Par ailleurs, bien que le centre ne dispose pas de chambres individuelles et soit relativement bondé, l'impression générale des rapporteurs fut celle d'un établissement à l'atmosphère familiale, familière et empreinte d'humanité. Cet exemple montre qu'en dépit d'installations et d'infrastructures limitées, et en privilégiant la confiance et la communication, les hébergements collectifs peuvent constituer des espaces sûrs pour les femmes et les enfants.

Photos 2 et 3 : dortoir et espace privé dans un centre d'accueil à Lublin ©Conseil de l'Europe

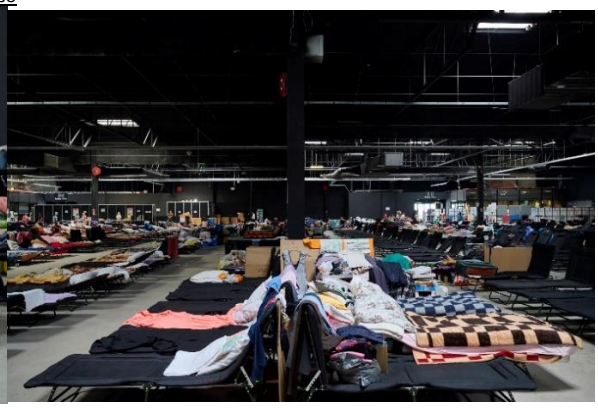
86. Dans les centres d'accueil où s'est rendue la délégation à Lublin et à Varsovie, des aires de jeux avaient été aménagées pour les enfants, au sein même des vastes dortoirs ou dans des pièces séparées. Dans l'espace-jeux d'un centre géré par la ville de Varsovie, composé d'une grande salle réservée aux jeux sur un plan général et d'une plus petite dédiée aux activités encadrées, des professionnels étaient chargés d'organiser des ateliers pour les enfants, ce qui permettait aux mères de disposer d'un peu de temps libre.

87. Le centre d'accueil à Varsovie abritait également une "boutique" gratuite dans laquelle les résidents pouvaient se procurer les articles dont ils avaient besoin. Les rapporteurs ont noté que les articles disponibles, en accord avec la composition démographique des résidents, étaient particulièrement adaptés aux besoins des femmes avec enfants, incluant de nombreuses poussettes et vêtements pour enfants.

Photo 4 : espace-jeux pour les enfants dans le centre d'accueil de Varsovie Photo 5 : » boutique » gratuite dans un centre d'accueil à Varsovie © Conseil de l'Europe

88. Des études ont montré que les animaux de compagnie peuvent avoir des effets positifs sur le bien-être mental et apporter un certain réconfort aux réfugiés dans les moments de désespoir. Conscient de cela, un centre d'accueil régional proche de Varsovie, visité par la délégation, a aménagé l'un de ses dortoirs en lieu adapté aux animaux. Si la mise en place de tels espaces pouvant accueillir les animaux n'est pas toujours possible dans toutes les structures d'hébergement de masse, l'interlocuteur avec lequel les rapporteurs se sont entretenus a fait valoir l'importance pour les résidents du centre de ne pas être séparés de leur animal.

Images 6 and 7: Dortoir avec animaux de compagnie ©Council of Europe



89. Aux fins d'organiser l'hébergement sûr de réfugiés ukrainiens dans des logements privés, la ville de Lublin, située dans l'est de la Pologne, a élaboré, en coopération avec des organisations de la société civile, un système permettant de mettre en relation les réfugiés et les hôtes, tout en s'assurant de la fiabilité de ces derniers. Un « point hébergement » ouvert huit heures par jour a été mis en place dans un centre culturel local. Les réfugiés à la recherche d'un logement et les particuliers proposant une offre d'hébergement faisaient l'objet d'un entretien d'au moins une heure pour veiller à leur adéquation. L'organisation a également effectué des visites de suivi pour vérifier que la cohabitation se déroule bien, s'enquérir des besoins supplémentaires, procéder à la distribution de dons de produits alimentaires frais et conseiller les hôtes.

90. À Vienne, en Autriche, la ville encourage explicitement et soutient financièrement le logement individuel des demandeurs d'asile qui font partie du système d'accueil du Land. Ce type d'hébergement est considéré comme le meilleur moyen de favoriser l'intégration et ne nécessite pas de trouver des solutions alternatives une fois la protection internationale accordée. De plus, les coûts publics liés à la mise à disposition de logements individuels sont inférieurs à ceux des structures organisées. Quelque 70 % des demandeurs d'asile à Vienne sont logés ainsi. Ceux qui sont transférés vers le système

général de prise en charge à Vienne sont invités à se rendre à un point de service central où ils bénéficient d'informations sur les possibilités de logement individuel[44].

91. En Belgique, depuis 2016, l'agence régionale flamande de placement familial s'efforce, en collaboration avec la société civile, de placer les enfants réfugiés non accompagnés dans des familles d'accueil. Cette démarche vise à leur offrir un environnement familial stable et à pallier le manque de capacité d'adaptation des hébergements collectifs aux besoins des jeunes réfugiés. À fin avril 2022, 106 enfants ukrainiens avaient déjà été placés en famille d'accueil.

92. À la suite de projets pilotes conduits par le ministère de l'Intérieur, l'association des communes italiennes et le HCR, un système d'hébergement décentralisé a été mis en place en Italie à l'intention des demandeurs d'asile et des bénéficiaires d'une protection internationale. Il était connu sous le nom de système SPRAR. Les communes intéressées pouvaient faire une demande de financement afin d'ouvrir des centres offrant hébergement et nourriture, mais aussi d'autres formes de soutien. Les municipalités travaillaient souvent en collaboration avec des organisations de la société civile. Les centres gérés par le SPRAR étaient généralement de taille réduite et répartis sur le territoire, afin d'éviter toute marginalisation. Toutefois, en décembre 2018, le système a été rebaptisé SIPROIMI et réservé exclusivement aux bénéficiaires d'une protection internationale et aux enfants non accompagnés, reléguant les demandeurs d'asile dans les centres d'accueil.

4.3 Protection de la santé des femmes et des enfants réfugiés

93. Selon les localités d'accueil, les problèmes spécifiques posés aux infrastructures de santé sont liés à l'augmentation soudaine du nombre de personnes dans le besoin, notamment certaines catégories de la population comme les enfants ou les personnes âgées. Cette situation risque de surcharger le système de santé actuel ou d'entraîner des pénuries particulières. En outre, l'arrivée de personnes handicapées ou souffrant de maladies graves mettant en jeu leur pronostic vital et nécessitant une intervention immédiate, peut constituer également un défi. De même, la diversité des langues parlées par les réfugiés complique la mise à disposition d'interprètes, et les questions budgétaires ou les règles peu claires concernant le remboursement des frais de santé liés aux réfugiés peuvent faire peser des pressions supplémentaires sur les pouvoirs locaux et régionaux.

94. De leur côté, les réfugiés font état des risques sanitaires élevés et du manque d'infrastructures de santé auxquels ils sont confrontés pendant leur fuite et souvent avant, ajoutant qu'une fois arrivés sur le lieu d'accueil, ils se heurtent à d'autres difficultés pour bénéficier de soins de santé adéquats. Certains pays limitent l'accès aux seuls soins médicaux de base et d'urgence pendant la procédure d'asile. Des obstacles pratiques entravent aussi parfois l'accès aux soins de santé, comme la nécessité de s'adresser au personnel (ne disposant d'aucune formation médicale) du centre d'hébergement des demandeurs d'asile, qui détermine ensuite la nécessité ou non de consulter un médecin. On constate également souvent une méconnaissance du système de santé du pays d'accueil, des barrières culturelles comme une réticence des femmes réfugiées à se faire soigner par un médecin homme, des malentendus dus à un défaut de services d'interprétation, ou un accès limité à un traitement médical spécialisé pour les personnes vivant dans une région reculée.

95. Les besoins en soins de santé mentale des femmes et des enfants réfugiés sont particulièrement élevés. En mai 2015, le Centre de protection de l'asile de Belgrade a constaté que la quasi-totalité des enfants qui lui étaient adressés avaient subi une forme de traumatisme ou de violence, dans leur pays d'origine ou pendant leur voyage vers la Serbie. Les enfants ont été témoins du meurtre de leurs parents ou de membres de leur famille proche ou de violences commises à leur encontre, de guerres et d'accidents, et ont souvent eux-mêmes été victimes d'abus sexuels et/ou de maltraitance physique. Au cours de leur périple, ils ont été séparés de leurs parents ou volés à ces derniers ; ils ont été confrontés à la violence de responsables gouvernementaux ou d'agents des collectivités régionales qui les traitaient comme des adultes, ou les privaient de nourriture et d'eau. Ces expériences ont des répercussions psychologiques et physiques durables sur les enfants eux-mêmes[45].

96. La Chambre allemande des psychothérapeutes a déclaré en septembre 2015 qu'au moins 50 % des réfugiés adultes et 20 % des réfugiés enfants en Allemagne souffraient de troubles de stress post-

[44] Country Report Austria, Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, avril 2022.
[45] Minors seeking asylum : https://www.azilsrbija.rs/minors-seeking-asylum/?lang=en.

traumatique, mais que seuls 4 % d'entre eux bénéficiaient en pratique d'un suivi psychothérapeutique[46]. Cette instance a dénoncé le fait qu'en Allemagne, les demandeurs d'asile en cours de procédure d'asile ne peuvent prétendre qu'à des soins de santé de base et d'urgence, de sorte que tout traitement précoce de troubles mentaux leur est souvent refusé. Cette situation peut entraîner une chronicisation de la pathologie et entraver sérieusement le processus d'intégration à long terme.

97. En ce qui concerne les femmes et les enfants réfugiés ukrainiens, nos interlocuteurs ont mis en avant l'importance de la sensibilité aux traumatismes, dans la mesure où les expériences traumatisantes sont souvent refoulées tant que d'autres problèmes, particulièrement urgents, doivent être résolus, comme le logement, l'éducation ou l'accès au marché de l'emploi. Ce refoulement des traumatismes a pour conséquence un diagnostic tardif, qui complique d'autant les interventions thérapeutiques.

98. Les collectivités locales et régionales jouent un rôle dans la fourniture de soins de santé adéquats, et elles devraient assurer aux femmes et aux enfants réfugiés un accès effectif à des services de santé de qualité et qui tiennent compte de l'âge et du genre. Cela devrait inclure notamment les services de santé mentale, les services de santé et de droits sexuels et reproductifs, les services de santé pendant et après la grossesse, et les services liés aux expériences de violence à l'égard des femmes. Lors de la fourniture des soins de santé, les autorités devraient assurer la prise en compte de la situation et des caractéristiques personnelles des femmes et des enfants réfugiés, ainsi que la dispense d'un traitement adapté à l'âge et sensible au genre. Les services de santé essentiels, dont les soins primaires, les soins urgents et immédiats, les soins palliatifs et les traitements ou l'assistance nécessaires pour des raisons de santé publique, devraient être fournis à toutes les femmes et à tous les enfants réfugiés, y compris à ceux en situation irrégulière[47].

99. Dans le cadre de la situation des réfugiés ukrainiens, le phénomène de la violence sexuelle est particulièrement préoccupant. Depuis la guerre en Bosnie, le viol en tant que crime de guerre est un phénomène bien connu, et a des conséquences désastreuses pour les victimes. Même si leur nombre est difficile à évaluer et que les chiffres avancés sont probablement nettement sous-estimés, 10 000 à 50 000 femmes au moins auraient été victimes d'agressions sexuelles pendant la guerre de Bosnie[48]. Selon une étude médicale portant sur 68 Croates et Bosniaques ayant subi des viols pendant la guerre de 1992-1995, beaucoup de ces femmes souffrent depuis lors de problèmes psychologiques, alors qu'aucune d'entre elles ne présentait d'antécédents psychiatriques avant les faits. L'étude est parvenue à la conclusion que les viols ont eu de lourdes conséquences immédiates et à long terme sur la santé mentale de ces femmes[49].

100. Un premier examen médical est indispensable pour évaluer l'état de santé et déterminer les besoins particuliers et les vulnérabilités des personnes concernées. Il convient également de fournir aux réfugiés des informations sur les services de santé existants et leurs modalités d'accès, et de préciser les procédures de paiement. Les médecins généralistes et leur personnel d'accueil et administratif devraient aussi être informés du droit des réfugiés à bénéficier de soins de santé et des documents requis à cet effet, sachant que la confusion sur ces questions entrave l'accès des réfugiés aux soins médicaux.

101. Étant donné la grande diversité observée dans le secteur de la santé, notamment parmi les effectifs hospitaliers, il est utile de recueillir des données sur les compétences linguistiques du corps médical, de manière à pouvoir affecter aux patients réfugiés du personnel maitrisant leur langue. En outre, une équipe locale d'interprètes agréés devrait être constituée, et les collectivités locales et régionales devraient dégager les moyens financiers permettant de mettre un service d'interprétariat à la disposition des établissements de santé et des médecins généralistes en cas de besoin. L'assistance d'un interprète pourrait également être organisée en ligne ; même si cette solution n'est pas préconisée, elle peut s'avérer nécessaire lorsque les ressources sont limitées.

102. Étant donné que les expériences traumatisantes et violentes sont difficiles à détecter et font peu l'objet de signalements, les pouvoirs locaux et régionaux devraient prendre conscience de ce problème

[46] Bundes-Psychotherapeutenkammer : 2015 : Mindestens die Hälfte der Flüchtlinge ist psychisch krank, https://www.bptk.de/mindestens-die-haelfte-der-fluechtlinge-ist-psychisch-krank/?cookie-state-change=1659093520551.
[47] CM/Rec(2022)17 : la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile.
[48] 20 000 Women Sexually Assaulted' During Bosnian War | Balkan Insight.
[49] Lončar, M.; Medved, V. (2006) : Psychological Consequences of Rape on Women in 1991–1995 War in Croatia and Bosnia and Herzegovina. Croatian Medical Journal 47(1): 67–75. PMC 2080379. PMID 16489699.).

et y sensibiliser l'ensemble du personnel amené à intervenir auprès des réfugiés. Il est recommandé à cet effet de coopérer avec les ONG compétentes et de mettre en place des centres spécialisés dans la prise en charge des traumatismes où des équipes qualifiées sont en mesure de poser un bon diagnostic et de proposer un traitement efficace.

103. Il convient de faire preuve de vigilance à l'égard des groupes particulièrement vulnérables, tels que les minorités marginalisées, les personnes handicapées, les enfants, ainsi que les jeunes non accompagnés. Les collectivités locales et régionales devraient veiller à prendre les mesures nécessaires pour favoriser un accès équitable aux soins de santé et la littératie en santé de ces groupes vulnérables.

104. Les problèmes de santé devraient être pris en compte, y compris dans les politiques qui, de prime abord, ne sont pas directement liées à ce domaine, comme les mesures de relocalisation. À titre d'exemple, à Berlin, il a été décidé de ne pas déplacer un groupe d'Ukrainiens sourds, même si, pour des raisons de capacité d'accueil, la moitié des personnes concernées auraient dû être réinstallées dans la ville de Cologne. Pour ces réfugiés atteints de surdité, la nécessité de trouver ses marques dans une nouvelle ville et la séparation d'avec les membres de leur famille auraient représenté une difficulté particulière par rapport aux autres réfugiés non handicapés.

105. Dans ce contexte, les exemples de bonnes pratiques sont souvent liés à une coopération transnationale horizontale, comme le transfert d'un internat pour enfants sourds vers son institution partenaire allemande en Rhénanie-Palatinat (voir exemple ci-dessous). Une telle coopération au niveau local constitue une base essentielle pour apporter une aide sur mesure, et devrait être soutenue par les collectivités locales et régionales des pays d'accueil.

Exemples de bonnes pratiques

106. Les rapporteurs ont pu observer plusieurs initiatives visant à aider les enfants réfugiés à faire face aux traumatismes psychiques et à les traiter, notamment des séances de dessin encadrées par des éducateurs ou des psychologues formés, permettant aux enfants d'exprimer et de gérer leurs émotions par ce biais. Dans l'un des centres, les bénévoles avaient plastifié ces dessins, car les mères voulaient souvent détruire les œuvres de leurs enfants, qui reflétaient leurs peurs et traumatismes. Les interlocuteurs ont mis en avant l'importance de disposer d'un personnel formé à la gestion de tels traumatismes psychiques. À plusieurs reprises, des psychologues ukrainiens ont été associés à ces activités.

107. La ville de Lublin, en Pologne, a élaboré et publié un livre pour enfants intitulé « Le vaillant petit lapin », racontant l'histoire d'une mère lapin et de son enfant qui doivent fuir leur maison. La personne avec qui les rapporteurs se sont entretenus a déclaré que cet ouvrage avait aidé les enfants à affronter leur situation empreinte d'incertitude et aidé les mères à aborder le sujet avec leurs enfants.

Photo 6 : un bénévole présente les dessins des enfants de l'Europe

Photo 7 : un livre d'histoires pour les enfants réfugiés ©Conseil

108. L'un des centres d'accueil dans lequel les rapporteurs se sont rendus, à Nadarzyn (Pologne), comprenait de gigantesques dortoirs, pouvant accueillir jusqu'à 1 000 personnes à la fois. Toutefois, des dortoirs séparés, plus petits, étaient mis à la disposition des résidents en convalescence, des personnes âgées et des mères accompagnées d'enfants en bas âge.

109. Dans la ville de Frankenthal, 29 réfugiés ukrainiens sont accueillis depuis le 6 avril 2022, par l'Institut du Palatinat pour l'audition et la communication, placé sous l'égide des autorités du Land de Rhénanie-Palatinat. Quatorze enfants et quinze adultes sont ainsi hébergés dans l'internat de Frankenthal. Les enfants sourds sont des élèves d'une école ukrainienne partenaire située à Kiev. Deux de leurs enseignants faisaient également partie du groupe de réfugiés et seront employés à l'internat. Des donateurs privés assurent la fourniture de matériels scolaires ainsi que les besoins quotidiens des réfugiés, y compris, par exemple, les piles pour les appareils auditifs.

110. La British Medical Association (Association des médecins britanniques) a mis au point un ensemble d'outils sur la santé des patients réfugiés et demandeurs d'asile, visant à informer les médecins généralistes des besoins spécifiques des réfugiés dans ce domaine et de la manière de surmonter les difficultés couramment rencontrées[50]. Le module d'apprentissage en ligne sur les mutilations génitales féminines (MGF), mis gratuitement à la disposition des médecins généralistes par le Royaume-Uni, propose des informations et une formation en ligne pour traiter les MGF, dont une partie sur les aptitudes à communiquer dans le cadre de consultations à ce sujet.

111. En 2018, en collaboration avec l'OIM, la municipalité de Keçiören (Türkiye) a mis en place un centre pour migrants et réfugiés afin d'aider les nouveaux arrivants, en particulier les réfugiés syriens et irakiens dans le district, avec le concours des pouvoirs locaux et des ONG. Le centre gère un « guichet unique », assurant la prestation de multiples services. Il facilite notamment l'accès des nouveaux arrivants aux services publics et leur orientation vers d'autres institutions. Ce premier centre pour migrants géré par une municipalité organise également des activités sociales et éducatives, des actions de sensibilisation, des cours de turc, des formations sur la santé des femmes et le planning familial, ainsi qu'une médiation interculturelle en collaboration avec des interprètes[51].

4.4 Accès à l'éducation et aux activités extrascolaires

112. S'il est communément admis qu'il peut y avoir une différence entre le premier accueil/la protection initiale et l'intégration à long terme, au niveau local, ces deux processus vont de pair. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne l'éducation, dans la mesure où l'accès à la scolarité est un droit fondamental qui devrait être assuré dès le lendemain de l'entrée sur le territoire d'un État. Cependant, les États européens n'abordent pas de la même manière les problématiques liées à l'éducation, comme la définition de l'âge de la scolarité obligatoire, mais aussi la question de savoir à quel moment doit-on organiser l'inscription des enfants réfugiés, et à qui en incombe la tâche.

113. Les enfants en transit, en particulier, sont souvent exclus de l'éducation. Sachant que leurs périples s'étendent parfois sur plusieurs années, comme l'a révélé un rapport sur les filles réfugiées dans les pays des Balkans, les enfants connaissent souvent de longues périodes d'interruption dans leur scolarité, ce qui peut nuire aux choix qui s'offrent à eux pour construire leur vie future. Selon le rapport, au moins 4 200 enfants accueillis à Moria (Lesbos) n'avaient pas accès à l'éducation formelle en septembre 2019. Et même parmi les enfants réfugiés vivant en dehors des camps en Grèce, seuls 67 % étaient scolarisés.

114. Les lacunes quant aux possibilités d'inscription et les problèmes organisationnels ne sont pas les seules raisons justifiant cette situation qui s'explique également par un manque de motivation, les enfants étant censés être en transit et quitter la Grèce prochainement. De plus, certains parents de filles réfugiées étaient opposés à la mixité au sein des classes, et d'autres s'inquiétaient du fait que les adolescentes prennent le bus avec des garçons pour rejoindre leur établissement scolaire. Expliquant les difficultés rencontrées pour aller à l'école, les jeunes filles ont évoqué des cas d'islamophobie, de racisme et de xénophobie[52]. Les collectivités locales et régionales devraient s'employer à recenser et traiter les questions telles que la disponibilité des transports publics et la discrimination.

115. En vue d'offrir aux enfants concernés une chance de réintégrer le système scolaire, il est recommandé de relever l'âge limite pour s'inscrire dans les écoles au-delà de celui marquant la fin de l'instruction obligatoire, afin de donner aux jeunes qui ont perdu des années de scolarité en raison de

[50] https://www.bma.org.uk/advice-and-support/ethics/refugees-overseas-visitors-and-vulnerable-migrants/refugee-and-asylum-seeker-patient-health-toolkit.
[51] « Paving the way for refugees in Turkey: from reception to durable solutions », Commission internationale catholique pour les migrations, avril 2018.
[52] Save the Children (2020) : Girls on the move in the Balkans, https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/girls_on_the_move_balkan.pdf/.

leur périple la possibilité de rattraper leur retard et des chances supplémentaires d'accéder à l'enseignement supérieur.

116. Du point de vue des localités d'accueil, l'accès à l'éducation des enfants réfugiés est une question de coordination et de gestion des capacités. Étant donné que de nombreuses collectivités locales sont confrontées aux mêmes problématiques en matière d'éducation, en particulier lors de vagues importantes de réfugiés, les rapporteurs leur recommandent de procéder à un échange de bonnes pratiques et des enseignements tirés de l'expérience. Les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux jouent un rôle déterminant à cet égard, en communiquant à leurs membres les bonnes pratiques observées et en leur offrant une plateforme d'échange. Les réseaux transnationaux de villes et de régions peuvent également assumer de telles fonctions.

117. Tout particulièrement en période d'arrivée massive, et en cas de concentration de réfugiés dans certaines zones urbaines, la mise à disposition de capacités d'accueil suffisantes dans les écoles peut constituer un sérieux défi. C'est la situation à laquelle sont confrontées des villes polonaises au début de l'année scolaire 2022/23. Alors que jusqu'à la fin de l'année scolaire 2021/22, la plupart des enfants réfugiés ukrainiens suivaient en ligne les programmes scolaires de leur pays, les interlocuteurs s'attendent à ce que la grande majorité d'entre eux s'inscrive dans les écoles polonaises au début de la rentrée prochaine. Dans la ville de Varsovie où moins de 20 000 enfants ukrainiens étaient scolarisés au cours de l'année scolaire 2021/22, ils devraient être plus de 60 000 à la rentrée prochaine. Pour l'ensemble de la Pologne, on estime que le nombre d'inscriptions devrait passer de 200 000 à 700 000.

118. Les efforts qui s'imposent pour mettre à disposition des bâtiments, du matériel pédagogique et des enseignants sont énormes. Ils sont toutefois difficiles à évaluer compte tenu de l'instabilité de la situation, et de nombreux réfugiés ayant toujours l'espoir de rentrer prochainement dans leur pays. Par ailleurs, le ministère ukrainien de l'Éducation et des Sciences a demandé instamment aux principaux pays d'accueil de ne pas chercher à assimiler les enfants ukrainiens, mais de les aider à préserver leur propre culture et leur propre programme éducatif.

119. Les acteurs locaux et non gouvernementaux s'emploient déjà à mettre au point diverses solutions. L'UNICEF Pologne a recueilli des données sur les enfants ukrainiens afin de les répartir au mieux dans les écoles et a préconisé d'appliquer sur le champ une mesure simple, à savoir de faire passer la capacité d'accueil maximale des classes de 25 à 28 enfants. En ce qui concerne les besoins en enseignants, les municipalités polonaises ont commencé à embaucher des enseignants ukrainiens qui ont fui leur pays. La ville de Lublin, par exemple, comptait 65 enseignants ukrainiens au cours de l'année scolaire 2021/22 et entend porter ce nombre à 80 pour la rentrée 2022/23, en coopération avec les collectivité locales, l'école locale et une ONG.

120. La ville de Varsovie a mis en place une école ukrainienne qui applique le programme scolaire en vigueur en Ukraine. De nombreux enfants réfugiés dans toute l'Europe ont également suivi un enseignement à distance après avoir fui leur pays. Pendant la crise de la covid, le programme de cours en ligne avait été pleinement développé, ce qui peut être considéré comme un atout dans la situation actuelle, dans la mesure où il offre aux enfants et aux jeunes ukrainiens plusieurs options pour poursuivre leurs études.

121. Cependant, bien que fort apprécié pendant les premiers mois de la guerre, l'enseignement à distance n'est pas considéré comme une solution à long terme, car il prive les enfants et les jeunes de l'apprentissage social et des rencontres avec leurs groupes de pairs. De plus, les cours en ligne ne couvrent pas la totalité du programme scolaire, délaissant notamment les sports ou les arts. Néanmoins pour compenser le manque d'enseignants, en particulier pour les élèves plus âgés, un modèle mixte associant participation en classe et cours en ligne pourrait être envisagé.

122. Plusieurs interlocuteurs se sont dit particulièrement préoccupés par la situation des enfants réfugiés ukrainiens plus âgés. Au cours de l'année scolaire 2021/22, beaucoup d'entre eux étaient seuls à la maison toute la journée, suivant un enseignement à distance pendant que leurs mères étaient au travail et leurs frères et sœurs plus petits dans les structures de garde. Ces jeunes sont donc confrontés à la solitude et à l'absence de perspectives, notamment ceux qui étaient sur le point d'obtenir leur diplôme de fin d'études secondaires ou qui venaient d'intégrer l'enseignement supérieur.

123. Sachant qu'en Ukraine, les jeunes sont considérés comme des adultes dès l'âge de 16 ans, contre 18 ans dans la plupart des états membres, les 16 à 18 ans ont le sentiment de régresser en termes d'indépendance et de possibilités d'évolution. Selon plusieurs des interlocuteurs des rapporteurs, il

serait très important d'accorder davantage d'attention à la tranche d'âge des 16 à 25 ans et de mettre en place des programmes de soutien en faveur de leur développement professionnel et social.

124. L'accès à des activités extrascolaires, comme le sport, les arts ou la musique, est un autre aspect essentiel du bien-être des enfants et des jeunes réfugiés. La participation à ces activités leur permet non seulement de développer leurs talents, mais aussi d'exprimer leurs émotions, de se faire des amis et de prendre réellement part à la vie sociale. D'après les études et les informations recueillies auprès des interlocuteurs de la délégation, les activités extrascolaires s'adressent souvent essentiellement aux enfants en âge scolaire, alors que les offres destinées aux jeunes et aux adolescents réfugiés sont rares[53].

125. Si la scolarité obligatoire est strictement régie par la loi, le domaine de l'éducation non formelle dispose d'une marge de manœuvre bien plus grande, qui devrait être mise à profit par les collectivités locales et régionales pour développer des offres personnalisées s'adressant à toutes les tranches d'âges des enfants et jeunes réfugiés. Les pouvoirs locaux peuvent y associer des institutions publiques telles que les théâtres ou les écoles de musique, mais aussi des clubs de sport locaux, et faire appel à la créativité collective de la société civile.

Exemples de bonnes pratiques

126. L'association des villes polonaises a conçu un guide sur les modalités de mise en place d'écoles ukrainiennes temporaires en Pologne. L'objectif est d'offrir un environnement scolaire stable, de libérer du temps pour les parents actifs, de créer des lieux permettant aux enseignants ukrainiens présents en Pologne d'exercer leur profession et de simplifier la réintégration des réfugiés ukrainiens à leur retour. Le guide est disponible en polonais et en anglais[54].

127. L'État du Luxembourg a élaboré un système visant à répondre aux besoins des enfants et des jeunes plus âgés. Ceux ayant récemment obtenu leur diplôme de fin d'études secondaires en Ukraine et qui n'ont pas suivi de cursus dans l'enseignement supérieur depuis un an au moins, ont la possibilité de préparer un diplôme national luxembourgeois, dans le cadre d'une formation d'une année proposée par l'École nationale pour adultes. Pour le groupe cible des élèves qui quittent l'enseignement secondaire, le service de la formation professionnelle (SFP) du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse mettra en place une école d'été du programme Diplôme +, permettant de faire la transition entre l'école et le monde du travail ou l'enseignement supérieur. Afin de diffuser l'information et de proposer des consultations, la cellule d'accueil scolaire pour les élèves nouveaux arrivants (du service de la scolarisation des enfants étrangers, SECAM) du ministère luxembourgeois de l'Éducation a mis à la disposition des familles en provenance d'Ukraine un guichet unique, ainsi que des permanences téléphoniques en anglais et en ukrainien[55].

128. Le comté de Norfolk (Royaume-Uni) a organisé des formations en ligne et mis au point des supports d'information à l'intention des enseignants et du personnel des écoles afin de renforcer leurs capacités d'accueil des élèves ukrainiens et de les renseigner sur les services d'interprétation disponibles et les bonnes pratiques en la matière[56].

129. En mars 2022, la ville de Caserte, dans la région de Campanie, au sud de l'Italie, a organisé des ateliers ludiques pour permettre aux enfants ukrainiens de 6 à 14 ans qui ont fui la guerre d'apprendre l'italien. Les ateliers ont été mis en œuvre pendant une période initiale de deux mois dans les bureaux de Cidis, une organisation à but non lucratif en faveur des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile[57].

130. Dans la ville de Lublin, le Comité social d'aide à l'Ukraine a proposé des activités sur mesure destinées aux enfants et aux jeunes réfugiés, afin de contribuer au développement de leurs compétences. Parmi les initiatives individuelles, citons le recrutement d'un chanteur d'opéra ukrainien chargé de donner des cours de musique, et la mise en place de bourses pour permettre aux enfants

[53] Save the Children (2020) : Girls on the move in the Balkans. https://resourcecentre.savethechildren.net/pdf/girls_on_the_move_balkan.pdf/ ; Entretien 2 avec le Commissaire adjoint aux droits de l'homme, 4 juillet 2022 ; Entretien 4 avec des acteurs du terrain, 4 juillet 2022.
[54] Guidebook: Providing extramural education to Ukrainian children on-site in Poland, Association des villes polonaises.
[55] Cedefop 2022 : Luxembourg: integrating Ukrainian refugees in education and the labour market system. https://www.cedefop.europa.eu/en/news/luxembourg-integrating-ukrainian-refugees-education-and-labour-market-system.
[56] Support for schools with newly arrived Ukrainian children - Schools (norfolk.gov.uk).
[57] https://www.infomigrants.net/en/post/39227/refugee-children-learn-italian-with-play.

réfugiés de suivre des cours de musique et des ateliers créatifs. Plusieurs organisations internationales ont également organisé des camps d'été pour les enfants réfugiés ukrainiens pendant les vacances scolaires.

131. Dans la ville de Chisinau (République de Moldova), le Centre municipal de jeunes naturalistes de Chisinau, un établissement spécialisé dans l'éducation extra-scolaire, ayant vocation à initier les enfants à l'écologie et à la protection de l'environnement - a organisé un camp de jour pour les enfants réfugiés ukrainiens, qui proposait des cours de dessin, de mise en pratique, de design, de floriculture, de jardinage, de soins aux animaux de compagnie, de théâtre écologique, de beaux-arts, de photographie et d'informatique[58].

4.5 Accès au marché local du logement et du travail

Accès au logement

132. La question du logement est une problématique urgente dans le contexte de l'accueil des réfugiés, notamment lorsqu'il s'agit de groupes vulnérables. Plusieurs difficultés se posent : l'installation ou la répartition inégales des réfugiés, qui sont souvent orientés vers les grandes villes où le marché du logement est déjà tendu ; la mise à disposition de logements sociaux ou à des prix abordables, car les réfugiés ont généralement peu de moyens financiers ou dépendent de l'aide sociale ; et la discrimination dans ce domaine, qui fait que les réfugiés, en particulier les groupes vulnérables, ont du mal à trouver un logement décent et qui accroît le risque de ségrégation et d'exclusion sociale.

133. Beaucoup d'États membres ont mis en place une forme de mécanisme de relocalisation visant à répartir les réfugiés de manière plus uniforme sur tout le territoire. Ce dispositif peut s'avérer particulièrement important dans le cadre de flux migratoires massifs, qui touchent souvent les centres urbains et les régions frontalières de manière disproportionnée. En revanche, d'autres collectivités locales et régionales peuvent avoir besoin de nouveaux habitants, que ce soit pour remédier à une pénurie de main-d'œuvre, pour repeupler des zones rurales ou pour toute autre raison.

134. Pour faire face à cette situation, certains États membres ont mis en œuvre une législation restreignant la mobilité des réfugiés, tout au moins pendant une certaine durée. Cependant, les mécanismes de relocalisation ne prennent pas toujours en compte les besoins spécifiques des groupes vulnérables tels que les femmes et les enfants, ni l'impact du processus sur ces derniers. Ce fut le cas à Munich, lorsque l'administration du district a placé des réfugiés afghans nouvellement arrivés dans un hébergement collectif où vivaient des familles de réfugiés ayant dépassé la durée de séjour autorisée[59]. Les familles concernées ont dû quitter les lieux et ont été réparties dans d'autres logements collectifs dans toute la région. Cette solution a clairement nui au processus d'intégration des familles et des enfants, car ces derniers ont dû être scolarisés dans un autre établissement et ont été privés des liens sociaux qu'ils avaient précédemment tissés. Afin d'éviter de telles situations délicates, les acteurs concernés à tous les niveaux de gouvernance devraient coopérer afin de convenir ensemble d'un mécanisme de relocalisation.

135. Les réfugiés ukrainiens ont principalement rejoint les grands centres urbains comme Varsovie, Berlin ou Prague. Ce choix s'explique en partie par les réseaux personnels en place dans ces villes, mais aussi par une connaissance sélective et le sentiment que seules les grandes villes peuvent offrir des perspectives en termes d'emploi ou d'éducation. Au cours de la visite, les interlocuteurs ont mis en avant à plusieurs reprises les fortes pressions qui pèsent sur le marché du logement dans les principales villes d'arrivée, telles que Varsovie, qui a accueilli 350 000 réfugiés ukrainiens, ou Rzeszów, dont la population est passée d'environ 200 000 à 300 000 habitants et compte aujourd'hui 35 % d'Ukrainiens[60].

136. Ceci est venu s'ajouter aux problèmes déjà existants dans ce secteur, tels que la pénurie de logements, l'augmentation rapide des prix et la ségrégation résidentielle. Au départ, la plupart des réfugiés ukrainiens en Pologne (et ailleurs) ont trouvé refuge chez des particuliers. Cette solution peut

[58] Refugees' children involved in extra-curricular activities. 10 mars 2022, https://www.moldpres.md/en/news/2022/03/10/22001833.
[59] Beschämender Umgang mit Menschen, Süddeutsche Zeitung, 27 décembre 2021, https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-gefluechtete-allach-unterkunft-regierung-1.5496620.
[60] Union des métropoles polonaises 2022 : Urban hospitality: unprecedented growth, challenges and opportunities. Un rapport sur les réfugiés ukrainiens dans les plus grandes villes polonaises. https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/poland-urban-hospitality-great-growth-challenges-and-opportunities_en.

s'avérer très utile dans un premier temps, car les hôtes privés sont en mesure de fournir des informations, de faciliter les démarches administratives ou d'aider à trouver des structures de garde d'enfants, des écoles ou des offres d'emploi. Cependant, ces hébergements chez des particuliers n'ont qu'un caractère temporaire. Plusieurs des interlocuteurs polonais ont fait part de leurs vives inquiétudes concernant la fin de l'été 2022, date à laquelle l'aide financière versée aux familles polonaises accueillant des Ukrainiens prendra fin et où de nombreux Ukrainiens devront trouver à se loger. Bien que la volatilité de la situation rende toute planification difficile, les collectivités locales prévoient qu'environ 50 % des Ukrainiens resteront en Pologne et auront besoin d'un logement adéquat.

137. Toutefois, selon de récents sondages, une partie des réfugiés ukrainiens seraient prêts à s'installer dans des villes plus petites, car ils subissent également les désagréments des villes surpeuplées[61]. Par conséquent, les collectivités locales et régionales qui ont suffisamment d'espace et de possibilités pour accueillir des réfugiés pourraient concevoir des documents d'information à leur intention, afin de leur faire découvrir les perspectives qu'offrent certaines régions.

138. Cela étant, les actions en faveur d'une répartition plus équitable des réfugiés, en particulier lorsqu'elles visent les régions moins urbaines, ne peuvent être dissociées de la nécessité de développer davantage et d'améliorer la prestation de services dans les zones rurales, comme l'a souligné à plusieurs reprises le Congrès.

139. De plus, comme l'a mentionné un autre interlocuteur, les logements privés ne sont pas proposés à tout le monde, et certains groupes de réfugiés vulnérables aboutissent dans des centres d'hébergement de masse car les particuliers ne veulent pas les accueillir. C'est notamment le cas des personnes atteintes de maladies graves, des enfants handicapés, des familles appartenant à une minorité ou des familles très nombreuses[62]. Par conséquent, les pouvoirs locaux devraient porter une attention spécifique aux groupes les plus vulnérables logés dans de telles structures, car ils ne peuvent pas s'appuyer sur leur capital social pour se loger décemment. Pour trouver des hébergements appropriés, les collectivités locales et régionales peuvent coopérer avec la société civile, ainsi qu'avec le secteur privé et mettre à profit leurs associations transnationales ou nationales.

140. La même vigilance devrait être de mise en ce qui concerne la discrimination sur le marché du logement, qui touche tout particulièrement les minorités, les familles nombreuses et celles comptant un membre handicapé. Les collectivités locales devraient déployer des efforts supplémentaires pour apporter un soutien à ces groupes au cas par cas.

Emploi

141. L'accès au marché du travail est un élément essentiel de l'intégration et, pour les réfugiés, le processus s'avère souvent long et épuisant. Les principaux freins auxquels les immigrés et les réfugiés sont confrontés sont liés à la maîtrise de la langue, à la reconnaissance des diplômes et à l'expérience professionnelle antérieure[63], ainsi qu'à la discrimination et au déclassement, notamment dans un marché du travail hautement compétitif.

142. Cependant, les femmes réfugiées se heurtent également à des obstacles spécifiques, liés au genre, qui se traduisent par une plus faible participation à la vie active et une vulnérabilité particulière sur le marché de l'emploi[64]. Les principales difficultés qu'elles rencontrent pour s'intégrer sur le marché sont d'ordre linguistique ou ont trait à des différences culturelles, à des problèmes de santé ainsi qu'au rôle et à l'attitude des travailleurs sociaux. Des études ont montré que les femmes ayant des enfants en bas âge suivaient rarement des cours de langue[65], essentiellement en raison du manque de

[61] Info GmbH 2022 : Geflüchtete aus der Ukraine. Bundesministerium des Innern und für Heimat – mars 2022. Pressegespräch, 4.4.2022. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/nachrichten/2022/umfrage-ukraine-fluechtlinge.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

[62] Il a été question, par exemple, d'une famille qui venait de quitter l'hôpital après avoir suivi un traitement de quatre mois contre le cancer et qui ne savait pas où aller, ou d'une mère ayant un enfant autiste qu'aucun particulier ne voulait accueillir.

[63] Depuis 2015, l'Europe a reconnu l'importance de la validation précoce des compétences informelles et non formelles et de la reconnaissance des qualifications étrangères afin que les réfugiés puissent faire valoir leurs compétences. L'initiative suédoise Fast Track illustre bien le fonctionnement d'un tel dispositif. Sweden: Fast-track initiative to help asylum-seekers enter labour (europa.eu).

[64] Idem.

[65] De Paiva Lareiro, C., Rother, N., Siegert, M. (2020): Dritte Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Geflüchtete verbessern ihre Deutschkenntnisse und fühlen sich in Deutschland weiterhin willkommen. Ausgabe 01|2020 der Kurzanalysen des Forschungszentrums Migration, Integration und Asyl des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nuremberg.

structures de garde. Cependant, une autre étude a également révélé que les femmes avaient renoncé à se former non seulement à cause de leurs responsabilités parentales, mais aussi en raison des pressions exercées par leurs maris[66].

143. D'autres contraintes sont liées à des problèmes de mobilité, surtout dans les régions rurales, et lorsque les femmes sont tributaires des transports publics. Un réseau de transports en commun déficient entrave la participation à une formation linguistique et au marché du travail[67]. Par ailleurs, les femmes réfugiées, en particulier celles qui ont un niveau de qualification moyen, ont moins de chances que leurs homologues masculins de trouver un emploi dans les zones rurales et rencontrent davantage d'obstacles à leur intégration dans ces régions[68].

144. En ce qui concerne les femmes réfugiées ukrainiennes, leur volonté de participer au marché du travail devrait être élevée, dans la mesure où la plupart d'entre elles exerçaient déjà une activité professionnelle dans leur pays d'origine. En 2021, le taux d'emploi des femmes de plus de 15 ans en Ukraine s'élevait à 43,9 %, contre 57,8 % pour les hommes[69]. Cependant, en plus des obstacles susmentionnés, les femmes réfugiées ukrainiennes se heurtent souvent à des difficultés structurelles supplémentaires liées au fait que beaucoup d'entre elles constituent momentanément des foyers monoparentaux. L'accès aux structures de garde d'enfants sera donc déterminant pour leur intégration sur le marché du travail.

145. Les collectivités locales et régionales doivent mettre en place une stratégie d'insertion sur le marché de l'emploi qui associe toutes les parties prenantes concernées, à savoir les employeurs, les chambres professionnelles, les spécialistes des questions de migration, les consultants, les ONG et les membres des autorités municipales compétentes. Cette stratégie devrait reposer sur une approche intersectionnelle et non discriminatoire.

Exemples de bonnes pratiques

146. En ce qui concerne la relocalisation des réfugiés, dans le cadre du système norvégien, ce sont les municipalités qui font part de leur propre chef à la Direction de l'intégration et de la diversité du nombre de réfugiés qu'elles sont en mesure d'accueillir. Elles reçoivent en retour des subventions ainsi que des aides à l'intégration pour une période de cinq ans, afin de couvrir les différents coûts engendrés par l'installation des réfugiés nouvellement arrivés dans la localité[70].

147. À Luleå (Suède), le bailleur municipal Lulebo entend mettre 25 % de ses appartements vacants à la disposition des réfugiés qui se sont vu assigner Luleå comme municipalité d'accueil. Les familles et les jeunes non accompagnés sont prioritaires.

148. À Marseille (France), une ONG applique un système de « bail glissant », c'est-à-dire qu'elle loue un logement qu'elle propose ensuite à la sous-location à un bénéficiaire. Après avoir sous-loué le bien, l'ONG assure également un accompagnement social et administratif global (par exemple, pour la gestion quotidienne du budget et des procédures administratives). Une fois que le bénéficiaire est suffisamment autonome, l'ONG procède au « glissement du bail », et le bénéficiaire devient alors le locataire en titre[71]. Dans la région suédoise de Norrbotten, les services sociaux ont mis en place un dispositif de sous-location similaire. Ce type de programme peut aider les réfugiés vulnérables à trouver un logement, l'ONG ou le service municipal étant la partie contractante qui fournit une garantie au propriétaire.

149. À Leipzig, en Allemagne, l'ONG Kontakstelle Wohnen aide les réfugiés à trouver un appartement ou une chambre partagée. Les réfugiés sont mis en relation avec des bénévoles qui les appuient dans leurs recherches sur le marché du logement. Ensemble, ils parcourent les annonces, passent des appels téléphoniques et rencontrent les propriétaires potentiels. La présence du bénévole, issu du milieu local, contribue à surmonter les obstacles et à dissiper les idées reçues de la part des

[66] Hillmann, F., Toğral Koca, B. (2021) : « By women, for women, and with women » : on the integration of highly qualified female refugees into the labour Markets of Berlin and Brandenburg. CMS 9, 3 (2021). https://doi.org/10.1186/s40878-020-00211-3.
[67] Arbeitsmarkt-Integration von Migrantinnen: „Kein Sprint, sondern ein Marathon". 26 mars 2021. https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen-anhalt/migrantinnen-arbeitsmarkt-integration-fachtag-100.html.
[68] Perchinig, B., Perumadan, J. (2022) Are rural areas across Europe viable destinations for Ukrainian refugee women?.
[69] Statistisches Bundesamt 2022 : Ukraine. Statistisches Länderprofil 2/22. Wiesbaden : destatis; Info GmbH 2022 Geflüchtete aus der Ukraine. Bundesministerium des Innern und für Heimat – mars 2022. Pressegespräch, 4.4.2022.
[70] Steen, A. (2016): Deciding Refugee Settlement in Norwegian Cities: Local Administration or Party Politics? Journal of Refugee Studies 29/4, pp. 464-482.
[71] https://www.eliasud.org/logement-bail-glissant_fr/concept-bail-glissant_intermediation-locative-et-de-gestion-locative-sociale/.

propriétaires, et aide les réfugiés à comprendre le fonctionnement du marché du logement allemand et les obligations qui leur incombent en tant que locataires. Pour assurer la formation des bénévoles, le « Point de contact logement » organise des ateliers sur des questions relatives aux solutions d'hébergement, aux droits des réfugiés, au marché du logement ou à d'autres sujets[72].

150. Afin de mieux soutenir les réfugiés ukrainiens sur le marché du travail, le ministère polonais de la Famille et de la Politique sociale a mis en place une formation à l'intention des agents des services de l'emploi sur la manière de travailler avec les victimes de traumatismes liés à la guerre.

151. Avec l'aide des autorités régionales catalanes, l'ONG SURT accompagne les femmes réfugiées en situation de grande vulnérabilité sur la voie de leur autonomisation économique et personnelle et a élaboré un guide relatif à la prise en charge des femmes immigrées originaires de pays non-membres de l'Union européenne, axé notamment sur l'insertion sur le marché de l'emploi[73].

4.6 Les femmes et les enfants réfugiés : une question de gouvernance multiniveaux faisant intervenir une pluralité d'acteurs

152. Les collectivités locales et régionales ne peuvent pas, et ne doivent pas, à elles seules assurer la protection des femmes et des enfants réfugiés. Une coopération verticale, des relations intermunicipales et des liens étroits avec les acteurs de la société civile peuvent contribuer à mettre en place le cadre juridique, les financements et les capacités nécessaires pour faire face aux risques auxquels sont confrontés les femmes et les enfants réfugiés.

153. Premièrement, une action concertée et la coopération entre les différents niveaux de pouvoirs sont essentielles pour assurer la protection des droits fondamentaux des femmes et des enfants réfugiés, une obligation qui incombe aux gouvernements à tous les échelons. L'admission et l'accueil des réfugiés relèvent de plusieurs niveaux de gouvernance. Alors que les normes internationales, le droit de l'UE et la législation nationale établissent les règles régissant le passage des frontières vers un pays d'accueil, définissent la responsabilité nationale pour le traitement des demandes d'asile et déterminent l'issue des décisions quant à l'octroi du statut, il appartient aux instances locales de s'occuper du processus d'accueil et de régler les questions pratiques liées au logement, à la santé, à l'éducation et à l'intégration sociale.

154. Comme indiqué ci-dessus concernant la collecte de données permettant de déterminer la vulnérabilité, une coopération étroite entre les différents niveaux de pouvoirs est essentielle pour protéger les femmes et les enfants réfugiés. Cette approche est d'autant plus importante lorsqu'il s'agit de les protéger contre la traite des êtres humains, à laquelle ils sont particulièrement exposés. De plus, le caractère multiforme de ce phénomène exige une action concertée à tous les échelons.

155. Cependant, alors que l'accueil en toute sécurité des femmes et des enfants résulte principalement de mesures concrètes mises en œuvre au plan local et régional, le financement est pour sa part souvent établi au niveau national, ce qui peut être source de tensions. Dans le contexte actuel, plusieurs des interlocuteurs rencontrés par les rapporteurs en Pologne se sont plaints de l'absence ou de la mise à disposition tardive de fonds nationaux pour financer des besoins urgents sur le terrain. Plusieurs ont demandé que les fonds européens soient directement alloués aux villes, sans transiter par le niveau national pour assurer leur distribution, sachant notamment que la procédure engagée par l'UE en réponse aux risques posés à l'État de droit en Pologne entraîne également une suspension des fonds européens, ce qui, dans les circonstances actuelles, pénalise fortement les villes qui assument l'accueil des réfugiés. La ville de Sopot illustre l'urgence de la situation : le nombre de bénéficiaires de prestations sociales a doublé en raison de la présence de réfugiés ukrainiens, alors que les recettes fiscales sont restées inchangées.

156. Deuxièmement, les initiatives intermunicipales ou interrégionales, telles que les jumelages ou les réseaux de villes, peuvent favoriser l'échange mutuel de connaissances et de biens, ou déboucher sur des actions politiques conjointes qui transcendent le niveau habituel des structures étatiques

[72] https://kontaktstelle-wohnen.de/.
[73] Guia d'Atenció a Dones Immigrants Extracomunitàries.

hiérarchisées[74]. Les associations nationales de pouvoirs locaux et régionaux jouent un rôle crucial en aidant leurs membres à faire face aux arrivées massives de réfugiés et en leur donnant des conseils sur la manière de protéger en particulier les droits humains des femmes et des enfants réfugiés. Surtout que les petites collectivités ou celles dont les ressources sont limitées peuvent ne pas avoir la capacité de développer ou de collecter elles-mêmes les bonnes pratiques. Les associations nationales peuvent également contribuer à faire entendre la voix des collectivités locales et régionales auprès des autorités nationales et à relayer leurs besoins, en matière de financement notamment.

157. À titre d'exemple, une table ronde des collectivités locales consacrée aux réfugiés en provenance d'Ukraine s'est tenue à Wroclaw (Pologne) en juin 2022. Elle a rassemblé quelque 500 représentants des collectivités locales, des ONG, des scientifiques et des entreprises, y compris de l'Union des métropoles polonaises, de l'Union des villes polonaises, de l'Union des communes rurales de la République de Pologne et du Mouvement des collectivités locales « Tak dla Polski » (Oui ! Pour la Pologne). Cette initiative a donné lieu à l'élaboration d'un Livre blanc de 220 pages, contenant des recommandations et les modifications juridiques qui doivent être apportées pour faire face à l'accueil des réfugiés ukrainiens. Le document aborde, entre autres, les questions de la facilitation de l'accès à l'emploi pour les enseignants, les médecins et le personnel infirmier originaires d'Ukraine, du financement de l'apprentissage de la langue, de la mise à disposition d'un nombre suffisant de places dans les écoles et les jardins d'enfants, et du logement - en tenant compte à la fois des Ukrainiens et des jeunes Polonais.

158. On constate également un renforcement des réseaux horizontaux, souvent transnationaux, comme le réseau Eurocities, mais aussi d'autres plus spécifiques axés sur les migrations et l'asile, comme le réseau des villes solidaires, le réseau des villes refuges, le partenariat [du programme urbain de l'UE] sur l'intégration des migrants et des réfugiés, le réseau de correspondants sur les migrations (NFPM) du Conseil de l'Europe, créé en 2019, ou encore le réseau Cities4Cities établi très récemment, qui consiste en une plateforme numérique permettant de mettre en relation des villes ukrainiennes et européennes pour offrir et recevoir une aide et un soutien directs, développée par la ville de Sindelfingen, avec l'appui du Congrès[75].

159. Les rapporteurs se félicitent de la grande solidarité envers les réfugiés qui fuient la guerre en Ukraine et de la réponse pragmatique apportée par l'intermédiaire de ces réseaux transnationaux horizontaux, tels que les villes partenaires de villes ukrainiennes ou des pays voisins, qui envoient des dons en espèces et en nature, ou coopèrent pour permettre la réinstallation de groupes de réfugiés vulnérables, dont les enfants handicapés. Au cours de leur visite en Pologne, les rapporteurs ont pris connaissance de nombreuses initiatives de ce type, qui témoignent à la fois de l'attention portée aux besoins d'autrui et de la capacité concrète d'offrir et de recevoir un soutien par le biais de ces réseaux, ainsi que du poids de la diplomatie des villes (souvent importantes).

160. Enfin, les rapporteurs insistent sur l'importance que revêt la mise en place de réseaux locaux solides pour protéger les femmes et les enfants réfugiés. Au cours de leur visite en Pologne, et notamment dans la ville de Lublin, ils ont été témoins de l'impact positif que peut avoir une coopération établie de longue date entre les collectivités locales et la société civile sur la qualité de l'accueil des femmes et des enfants réfugiés et sur la célérité du processus. La présence d'un comité réunissant les services municipaux, les ONG et les institutions œuvrant à l'intégration des migrants depuis plus de dix ans, témoigne également de l'existence des canaux de communication nécessaires à la coordination des actions. Les interlocuteurs ont précisé que cette coopération ancienne a favorisé l'instauration d'un climat de confiance entre la mairie et les organisations de la société civile, ce qui a permis d'atténuer les éventuelles tensions et de réduire la durée des procédures administratives excessivement longues.

[74] Khagram, S., Levitt, P. (eds.) (2007): The transnational studies reader: intersections and innovations. Londres: Routledge; Pries, L. (2018): Refugees, Civil Society and the State. European Experiences and Global Challenges. Cheltenham: Edward Elgar.

[75] https://eurocities.eu/, https://solidaritycities.eu/, https://staedte-sicherer-haefen.de/, https://cor.europa.eu/en/events/Pages/working-together-for-migrant-integration.aspx#:~:text=The%20Partnership%20on%20the%20Inclusion%20of%20Migrants%20and,migrants%20integration.%20Cities%20are%20places%20where%20integration%20happens, https://www.coe.int/fr/web/children/-/the-network-of-focal-points-on-migration-discusses-the-situation-of-the-people-fleeing-ukraine-and-child-friendly-procedures-for-children-in-migration, https://cities4cities.eu/LandingPage/Index?ReturnUrl=%2F.

5. CONCLUSION

161. Le présent rapport a permis d'établir que les femmes et les enfants réfugiés, en raison de leur genre et de leur âge, constituent un groupe de personnes particulièrement vulnérables, dans divers domaines relevant de la responsabilité (partielle) des collectivités locales et régionales. Les rapporteurs ont souligné que la prise en compte des vulnérabilités est une composante essentielle de la protection des droits humains, qui est une obligation incombant aux villes et aux régions. À ce titre, les rapporteurs conseillent vivement aux pouvoirs locaux et régionaux de prendre en considération les vulnérabilités particulières des femmes et des enfants réfugiés qui arrivent sur leur territoire ou y transitent, dans le cadre de l'élaboration des politiques relatives, entre autres, à l'éducation, au logement, à l'accueil des réfugiés, aux soins de santé et à l'emploi.

162. Les rapporteurs ont mis en exergue le fait que la vulnérabilité doit être déterminée au cas par cas, dans la mesure où certaines femmes et certains enfants peuvent être confrontés à des difficultés supplémentaires, notamment en raison de leur identité de genre, de leur état de santé ou de leurs origines. Par conséquent, les collectivités locales et régionales doivent évaluer les besoins et les vulnérabilités propres à chaque femme et enfant réfugié, dans le cadre d'une approche intersectionnelle et en tenant compte du parcours de vie et du facteur temps, afin d'identifier les besoins spécifiques aux différents points d'intersection et d'élaborer des réponses personnalisées, dans le plein respect de leurs droits fondamentaux. Pour ce faire, il leur est recommandé de constituer des équipes d'intervention multidisciplinaires et des réseaux multi-acteurs sur le terrain et de s'appuyer activement sur l'expertise et les ressources locales.

163. Dans le même temps, les rapporteurs rappellent que les femmes et les enfants ne sont pas vulnérables par nature, mais qu'ils sont résilients et encouragent les collectivités locales et régionales à exploiter le potentiel des femmes et des enfants réfugiés, en prévoyant de les faire participer aux décisions relatives aux activités quotidiennes et à l'organisation des centres d'accueil et de les consulter pour connaître leurs besoins, mais aussi en leur permettant de mettre à profit et de développer leurs compétences et aptitudes.

164. Les rapporteurs soulignent que les collectivités locales et régionales devraient prendre des mesures pour protéger les femmes et les enfants réfugiés contre la violence, l'exploitation ou la traite à chaque étape de la procédure d'accueil et au-delà. S'agissant en particulier des problèmes liés à la traite des êtres humains, depuis les points de passage frontaliers jusqu'à l'organisation du transport vers les centres d'accueil locaux, il faut que les pouvoirs locaux et régionaux, en collaboration avec les autorités nationales et les ONG, telles que les organisations de femmes ou d'enfants, mettent en place un système permettant un premier dépistage des personnes particulièrement vulnérables. À toutes les étapes de l'itinéraire emprunté par les réfugiés, des documents d'information appropriés et des dispositifs d'aide, notamment des permanences téléphoniques, doivent être mis en place pour informer les femmes et les enfants réfugiés des risques d'être soumis à la traite aux fins de différentes formes d'exploitation.

165. Au-delà de l'identification des victimes potentielles de violence et de la prise en compte des vulnérabilités particulières des femmes et des enfants réfugiés, les collectivités locales et régionales peuvent également réduire les risques pour ces derniers en intégrant une perspective de genre et en prenant en considération les droits de l'enfant dans leurs politiques d'accueil ainsi que dans d'autres domaines d'action tels que l'éducation, la santé, le logement et l'emploi, afin de répondre aux besoins les plus courants des femmes et des enfants réfugiés.

166. En ce qui concerne le logement et l'accueil des femmes et des enfants, les rapporteurs rappellent que les hébergements de masse, bien que parfois indispensables, ne sont généralement pas adaptés aux femmes et aux enfants réfugiés. Cependant, lorsqu'il s'agit de la seule option disponible, les rapporteurs ont attiré l'attention sur la nécessité d'associer les femmes et les enfants au fonctionnement de ces centres et ont mis en avant plusieurs moyens permettant aux collectivités locales et régionales de transformer ces lieux en des espaces plus sûrs et plus appropriés pour les femmes et les enfants.

167. La dimension de genre devrait être prise en compte tout au long du processus de mise en place des centres d'hébergement de masse, y compris lors de la détermination du lieu et des possibilités de transport, lors de l'organisation d'activités et de l'aménagement d'espaces privés et communs. La présence de personnel formé aux questions de droits humains, d'égalité de genre et de violence à l'égard des femmes – de préférence des femmes, y compris, le cas échéant des avocates, des

travailleuses sociales, des médiatrices interculturelles, des interprètes, des policières et des gardiennes – devrait être assurée dans ces établissements.

168. Les rapporteurs rappellent que les collectivités locales et régionales, s'il leur incombe de fournir des soins de santé adéquats, devraient assurer aux femmes et aux enfants réfugiés un accès effectif à des services de santé de qualité et qui tiennent compte de l'âge et du genre, en coopération avec le corps médical, les organisations de la société civile spécialisées et les institutions publiques. Cela devrait inclure notamment les services de santé mentale, les services relatifs à la santé et aux droits sexuels et génésiques, les services de santé pendant et après la grossesse et les services liés aux expériences de violence à l'égard des femmes. Les rapporteurs insistent sur la nécessité de tenir compte de l'impact que les décisions prises dans d'autres domaines d'action, comme la relocalisation, ont sur la santé (psychique) des femmes et des enfants réfugiés.

169. Les rapporteurs demandent aux collectivités locales et régionales de veiller à ce que les enfants réfugiés bénéficient d'un enseignement dès le premier jour, ainsi que d'informer et de former le personnel éducatif sur la meilleure façon d'organiser cet enseignement. Les enfants ayant connu une longue période d'interruption de leur scolarité devraient se voir offrir la possibilité de réintégrer le système scolaire, par exemple en relevant l'âge limite d'inscription à l'école ou en leur proposant une formation professionnelle. Il est important, notamment dans des situations aussi instables que des conflits armés, de mettre en place une diversité de choix éducatifs qui répondent aux projets d'avenir des enfants et des jeunes réfugiés et de leurs parents. Les options proposées doivent également inclure des activités extrascolaires qui permettent aux enfants et aux jeunes de développer davantage leurs compétences et favorisent l'épanouissement de leur personnalité. Il est essentiel d'établir un réseau solide impliquant tous les acteurs compétents, allant des autorités locales, régionales et nationales aux acteurs pertinents des établissements d'enseignement et de la société civile.

170. Les rapporteurs ont constaté que les femmes ou les familles nombreuses peuvent rencontrer des difficultés spécifiques pour trouver un logement adéquat, en raison d'un manque de ressources financières et de leur méconnaissance des marchés locaux du logement ou des préjugés des propriétaires. Par conséquent, les pouvoirs locaux et régionaux doivent établir des critères régissant la répartition des réfugiés dans les différents types d'hébergement, en tenant compte de la structure démographique et des besoins particuliers, mais aussi de l'intérêt supérieur des femmes et des enfants en cas de relocalisation. Pour faciliter le logement, les collectivités locales peuvent mettre au point des mécanismes de liaison entre les réfugiés, les propriétaires et les voisins, ou soutenir la mise en place de tels mécanismes.

171. Les rapporteurs rappellent que les collectivités locales et régionales ne peuvent pas à elles seules assurer la protection des femmes et des enfants réfugiés, mais qu'une coopération verticale, des relations intermunicipales et des liens étroits avec les acteurs de la société civile peuvent contribuer à mettre en place le cadre juridique, les financements et les capacités nécessaires pour faire face aux risques auxquels sont confrontés les femmes et les enfants réfugiés.

172. Les autorités à tous les niveaux devraient coopérer afin de définir une politique d'accueil cohérente qui intègre une perspective de genre et prenne en compte les droits de l'enfant. Les autorités nationales devraient mettre en place des mécanismes de financement clairs et transparents de façon à permettre aux collectivités locales et régionales d'assurer un accueil, un hébergement, une éducation et des soins de santé de qualité aux femmes et aux enfants réfugiés en s'appuyant sur une base financière solide. Tout particulièrement dans les situations d'arrivée massive, il y a lieu de mettre au point, grâce à l'allocation directe de fonds nationaux et/ou internationaux, des systèmes de financement souples pouvant être utilisés pour répondre aux besoins immédiats. Les rapporteurs ont rappelé que la collecte de données ventilées et la mise en commun de ces informations entre les différents niveaux de gouvernement sont essentielles pour déterminer la présence de femmes et d'enfants réfugiés dans leurs collectivités et leur nombre. Il appartient en particulier aux autorités nationales de communiquer des informations sur les réfugiés qui arrivent dans une commune donnée, afin de permettre l'adoption en temps utile des mesures de protection nécessaires à l'égard des femmes et des enfants. Pour assurer une répartition plus durable des réfugiés, tenant compte des besoins spécifiques des femmes et des enfants, les rapporteurs ont mis en avant la nécessité pour les autorités nationales de soutenir davantage le développement des zones rurales, notamment en matière de logement, de transport et d'emploi.

173. Les rapporteurs ont souligné le rôle que les associations nationales et les réseaux internationaux de villes et de régions peuvent jouer concernant l'échange de bonnes pratiques en matière d'accueil

des femmes et des enfants, le partage des tâches et les actions de défense des intérêts et ils encouragent les pouvoirs locaux et régionaux à avoir recours à ces plateformes. Les collectivités locales et régionales peuvent également coopérer avec les régions d'origine et les autorités concernées en vue d'élaborer des mesures de protection pour les personnes déplacées. Compte tenu de la grande variabilité, comme c'est le cas par exemple des mouvements de réfugiés en provenance et à destination de l'Ukraine, il est recommandé de suivre de près les flux et de développer une collaboration entre les autorités nationales et régionales des pays voisins afin d'avoir une vision claire de la réalité et de repérer les situations préoccupantes.

174. Les rapporteurs mettent en avant le rôle majeur de la société civile dans les mécanismes d'intervention locaux et régionaux. Les ONG locales et régionales, mais aussi les membres bénévoles de la société civile, peuvent pallier les insuffisances dans la réponse apportée. Ils devraient à ce titre voir leur engagement reconnu et être impliqués dans les stratégies de gestion de crise. Une bonne coopération avec les ONG est primordiale et il est judicieux de prévoir la mise en place d'une plateforme de coopération appropriée au niveau local avant même l'apparition d'une situation de crise. De plus, les autorités municipales devraient associer activement leurs organes compétents (chargés par exemple du logement, de l'aide sociale, de l'éducation, etc.) à ces plateformes.

Annexe

Visite du Congrès en République de Pologne
***Varsovie, Lublin (4*-5 juillet 2022)**

PROGRAMME

Délégation du Congrès:

Chef de la délégation :

M. Thomas ANDERSSON	Président de la Commission des questions d'actualité (R, GILD) Président du Conseil régional de Jämtland et de Härjedalen (Suède)

Rapporteurs:

M. Bernd VÖHRINGER	Rapporteur sur l'accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et régions d'Europe (L, PPE/CCE) Président de la Chambres des Pouvoirs Locaux du Congrès, Maire de la ville de Sindelfingen (Allemagne)
Mme Annika VAIKLA	Rapporteur sur l'accueil des femmes et des enfants réfugiés dans les villes et régions d'Europe (L, GILD) Membre de la Commission des questions d'actualité Membre du Conseil Municipal de la ville de Viimsi (Estonie)

Secrétariat du Congrès:

Mme Stéphanie POIREL	Cheffe de la division des commissions statutaires
Mme Inge HANNON	Secretaire a.i. de la Commission des questions d'actualité

Experte:

Prof. Dr. Birgit GLORIUS	Experte, Technische Universität Chemnitz, (Allemagne)

Photographe:

M. Sandro WELTIN	Photographe, Direction de la Communication du Conseil de l'Europe

Interprètes:

M. Andrzej GRZADKOWSKI
Mme Aleksandra SOBCZAK

Les langues de travail pour lesquelles l'interprétation sera assurée pendant les réunions sont le polonais et l'anglais.

Lundi, 4 juillet 2022
Varsovie

08:30 – 9:30 **LA VILLE DE VARSOVIE**

Lieu:
pl. Bankowy 3/5
00-950
Varsovie

M. Michał OLSZEWSKI, Maire-adjoint de la ville de Varsovie

09:45 – 10:45 **BUREAU DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**

Lieu:
al. Solidarności 77
00-090 Varsovie

Mme Hanna MACHIŃSKA, Commissaire adjoint aux droits de l'homme

11:30 – 12:30 **ASSOCIATIONS NATIONALES**

Lieu: Bureau de liaison du Conseil de l'Europe
ul. Sniadeckich 10
PL - 00-656
Varsovie

Mme Magdalena CZARZYNSKA-JACHIM, Présidente du Comité des droits de l'homme et de l'égalité de traitement, Association des villes polonaises

M. Pawel ADAMOWICZ, Responsable Migration à la mairie de Sopot

M. Tomasz FIJOŁEK, Directeur Général, Union des métropoles polonaises

11:45 – 13:30 **VISITE D'UN CENTRE D'ACCUEIL TEMPORAIRE**

M. Tomasz PACTWA, Directeur du département de la protection sociale et des projets sociaux de la ville de Varsovie

14:00 – 15:00 **ORGANISATIONS TRAVAILLANTS SUR LE TERRAIN**

Lieu: Bureau de liaison du Conseil de l'Europe
ul. Sniadeckich 10
PL - 00-656
Varsovie

M. Geoffrey IJUMBA, Chef-adjoint, UNICEF Pologne
Mme Natia JOKHADZE, Spécialiste Education, UNICEF Pologne

Mme Katarzyna OYRZANOWSKA, UNHCR, Assistante chargée de la liaison avec le gouvernement
Mme Irina ISOMOVA, UNHCR Agente principale pour la protection des communautés

Mme Marta ŻBIKOWSKA, Coordinatrice, Fundacja Feminoteka
Mme Myroslava KERYK, Président, Our Choice Foundation

15:30 – 16:30 **MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DE L'ADMINISTRATION**

Lieu: Bureau de liaison du Conseil de l'Europe
ul. Sniadeckich 10
PL - 00-656
Varsovie

M. Mariusz BOGUSZEWSKI, Directeur du Département des Affaires internationales et de la Migration

17:30 – 19:00 **VISITE DU CENTRE D'AIDE HUMANITAIRE PTAK**

Lieu: ul. K. Guderskiego 3/96
03-982 Varsovie

M. Konstanty RADZIWIŁŁ, Gouverneur de la Voïvodie de Mazowieckie

Mardi, 5 juillet 2022
Lublin

10:45 – 11:45 **AUTORITÉS LOCALES (réunion commune)**

Lieu: Ratusz (Town Hall), pl. Łokietka 1

M. Jakub BANASZEK, Maire de la ville de Chelm
M. Krzysztof STANOWSKI, Directeur du Bureau de coopération internationale de la ville de Lublin
M. Andrzej WOJEWÓDZKI, Secrétaire, ville de Lublin

12:15 – 13:00 **AUTORITÉS RÉGIONALES - Voïvodie de Lubelskie**

Lieu: Bureau gouvernemental Artura Grottgera 4

M. Michał MULAWA, Vice-Maréchal de la Voïvodie de Lubelskie
M. Zbigniew WOJCIECHOWSKI, Vice-Maréchal de la Voïvodie de Lubelskie
M. Lech SPRAWKA, Gouverneur de la Voïvodie de Lubelskie

14:30-15:30 **COMITE SOCIAL DE LA VILLE DE LUBLIN POUR L'AIDE A L'UKRAINE**

Lieu: Centrum Kultury Peowiaków 12, 20-007 Lublin

Mme Anastazja KINZERSKA, Coordinateur
M. Julian HOFMAN, Coordinateur
Mme Jaroslawa SZEWCZUK, Responsable de l'hébergement des réfugiés

16:00 – 18:00 **VISITE DU CENTRE D'ACCUEIL TEMPORAIRE**

Lieu: Centre d'accueil Podwale 13a

M. Krzysztof STANOWSKI, Directeur du Bureau de coopération internationale de la ville de Lublin
M. Roman JABORKHEL, Directeur-adjoint du Bureau de coopération internationale de la ville de Lublin