

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Résolution 411 (2017)¹ De l'accueil à l'intégration: le rôle des collectivités locales face aux phénomènes migratoires

1. Le nombre croissant de migrants arrivant en Europe représente à tous les niveaux de gouvernance un défi majeur qui nécessite des mesures adaptées et efficaces dans les États membres du Conseil de l'Europe. Les collectivités territoriales étant les autorités publiques les plus proches de la population, elles sont le premier point de contact dans les situations d'urgence et elles ont le devoir de fournir aux migrants nouvellement arrivés un accès aux services publics clés (logement, soins de santé, éducation) sans discrimination aucune.

2. Alors que les États européens devraient faire preuve d'une plus grande solidarité, un nombre limité d'États ont la lourde tâche de gérer la situation actuelle. L'absence de réponse européenne claire et cohérente à la situation a entraîné une crise des politiques aux niveaux international et national, et les collectivités territoriales ont dû faire face aux besoins des demandeurs d'asile avec des moyens et un accompagnement limités.

3. Il est important de donner des définitions claires lorsque l'on parle des problèmes de migration, car des réponses et des investissements différents peuvent être nécessaires pour faire face à la situation actuelle, bien que les autorités publiques aient le devoir minimal d'assurer le respect des droits de l'homme pour tous les migrants peu importe leur statut.

4. Aux termes de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, un réfugié est une personne qui, «craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays...». Contrairement aux demandeurs d'asile, les réfugiés jouissent d'un statut juridique.

5. Les demandeurs d'asile sont des personnes qui ont demandé protection en tant que réfugiés et sont dans l'attente de la détermination de leur statut. Le statut de réfugié ne leur sera accordé que si l'État membre décide, à la suite d'une procédure juridique définie, qu'ils y sont éligibles. Dans ce contexte, ce sont les systèmes d'asile nationaux qui sont en position de déterminer qui est éligible pour obtenir un statut de réfugié ou un statut de protection subsidiaire. Il existe néanmoins un système uniforme de l'Union européenne du traitement des demandes d'asile qui vise à garantir le respect de normes minimales en matière de liberté, de

sécurité et de justice. Le Règlement de Dublin (Règlement (UE) n° 604/2013)², qui est également un principe fondamental du système d'asile européen commun, établit les responsabilités des États membres pour l'examen d'une demande d'asile.

6. Enfin, selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), est considéré comme migrant toute personne qui va franchir ou a franchi une frontière internationale ou qui se déplace à l'intérieur d'un État après avoir quitté son lieu de résidence habituel, quel que soit son statut juridique, que sa migration soit volontaire ou non, quelles que soient les causes de sa migration et la durée de son séjour.

7. L'accueil et l'intégration des réfugiés nécessitent la mise en place au plus vite de politiques d'intégration claires. Veiller au respect des droits de l'homme de tout migrant indépendamment de leur statut, sexe, pays d'origine ou nationalité, devrait être une priorité dans cette tâche. Néanmoins, la question de l'intégration de tous les migrants nouvellement arrivés demeure un sujet de préoccupation pour différentes raisons, chaque État étant souverain pour déterminer qui il reçoit sur son territoire, conformément à ses obligations internationales. Malheureusement, la perception négative des primo-arrivants, renforcée par les discours fondés sur la peur et une animosité xénophobe, est une situation regrettable qui risque de nuire aux futurs processus d'intégration. C'est d'autant plus vrai pour les femmes et les enfants, qui sont particulièrement exposés au risque d'être victimes de violence et d'abus, tels que les violences sexuelles, de traite et de disparitions. D'autres obstacles, notamment des barrières à l'accès au marché de l'emploi ou à la participation à la vie publique locale, peuvent compromettre l'intégration des primo-arrivants dans leur communauté d'accueil à long terme.

8. Pour traiter ces questions, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté plusieurs recommandations visant à améliorer l'interaction entre les réfugiés et migrants et les sociétés qui les accueillent, ainsi que la validation des compétences des migrants et leur accès à l'emploi. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a examiné les questions liées à la situation actuelle des réfugiés selon différents points de vue, notamment l'emplacement des enfants dans des centres de rétention, la criminalisation des migrants en situation irrégulière, la nécessité de promouvoir une plus grande solidarité dans la réinstallation des réfugiés ainsi que la mise en place d'un véritable système européen d'asile. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a régulièrement publié des avis conseillant aux États membres de renforcer la protection des droits de l'homme des migrants et de veiller à ce que les migrants sans papiers et leurs enfants aient accès aux droits fondamentaux, en particulier le droit à des soins de santé et à l'éducation. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a adopté la Recommandation de politique générale n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination.

9. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe est déterminé à attirer l'attention sur le fait que les pouvoirs locaux et régionaux sont des acteurs clés dans l'organisation de l'accueil des migrants et de leur

intégration dans les communautés d'accueil. À cet égard, le Congrès a souligné dans les résolutions précédemment adoptées la nécessité de favoriser l'esprit d'entreprise des migrants, leur accès effectif aux droits sociaux, la participation des résidents étrangers à la vie publique au niveau local ainsi que le dialogue interculturel et interreligieux. Il a également adopté une déclaration sur l'accueil des réfugiés en Europe (Déclaration 4 (2015)), invitant les États membres du Conseil de l'Europe à faire montre d'une plus grande solidarité et à travailler conjointement avec l'Union européenne et les collectivités territoriales pour créer un réseau de partage d'expériences et d'exemples de bonnes pratiques.

10. Compte tenu de ce qui précède et convaincu que les collectivités territoriales sont la pierre angulaire des efforts pour relever efficacement les défis actuels qu'entraînent les migrations, le Congrès, tout en reconnaissant que chaque État est souverain pour déterminer qui il reçoit sur son territoire conformément à ses obligations internationales, invite les collectivités territoriales des États membres:

a. en ce qui concerne tous les migrants peu importe leur statut:

i. à envisager la gouvernance locale dans une perspective d'intégration précoce et d'inclusion qui mette l'accent sur l'apport de services clés à tous les résidents, sans discrimination, et qui réponde à leurs besoins, quels que soient leur statut, leur nationalité, leur pays d'origine ou leur identité;

ii. à s'attaquer aux discours négatifs existants et aux représentations négatives de tous les migrants, peu importe leur statut, par le biais de campagnes de sensibilisation fondées sur la promotion des droits de l'homme et de la dignité humaine, avec une attention particulière à la Campagne contre le discours de haine du Conseil de l'Europe parmi les jeunes dans leur circonscriptions;

iii. à prendre des mesures visant à promouvoir l'éducation interculturelle afin de mieux faire connaître les cultures d'origine des migrants et de sensibiliser davantage les communautés d'accueil à leur richesse et aux effets positifs qu'elles peuvent avoir (en facilitant par exemple leur inclusion grâce à des initiatives culturelles et sportives en coopération avec les acteurs associatifs et des partenariats privés) et à promouvoir l'éducation à la citoyenneté démocratique afin de développer la compréhension des migrants des valeurs sociales et civiques et du fonctionnement de leur société d'accueil;

iv. aux niveaux politique et administratif, à mettre en place des mesures de renforcement des capacités pour les élus et les agents municipaux par le biais de formations, rencontres et d'échanges et de soutien de « l'apprentissage par la pratique », et à mettre en place des services d'accueil, d'information et d'aide ciblés, une médiation culturelle et des services de santé pour tous types de migrants, en adaptant la formation des professionnels de santé à une société de plus en plus interculturelle, et en gardant à l'esprit la nécessité d'une approche équilibrée qui tienne compte des intérêts des citoyens du pays d'accueil autant que ceux des migrants;

v. à promouvoir la boîte à outils sur l'organisation d'activités interculturelles et interreligieuses à l'usage des élus

locaux, élaborée récemment par le Congrès, pour faciliter l'échange d'informations et de pratiques;

b. en ce qui concerne plus spécifiquement l'accueil des réfugiés:

i. à collaborer avec les autres niveaux de gouvernance (locale, régionale et nationale) pour apporter une réponse coordonnée aux problèmes liés à l'accueil des réfugiés, et à coopérer avec des communes d'autres pays pour échanger des exemples de bonnes pratiques et développer des initiatives innovantes impliquant la participation des réfugiés et de tous les citoyens;

ii. à rassembler les partenaires locaux (initiatives institutionnelles ou citoyennes) qui peuvent apporter une contribution aux travaux sur les différents aspects de l'accueil des réfugiés, en particulier les organisations non gouvernementales (ONG), qui ont une expérience privilégiée du travail auprès des réfugiés et/ou de la population locale;

iii. à veiller à ce que les centres d'accueil pour réfugiés ne soient pas utilisés à des fins de rétention, notamment pour ce qui concerne les enfants et les mineurs, car c'est essentiel pour leur intégration dans la société d'accueil, et à donner aux réfugiés des informations claires sur les procédures nationales d'octroi du statut de réfugié;

iv. à développer des programmes d'assistance adaptés aux réfugiés, qui prennent en compte leurs identités personnelles, leurs compétences et leurs capacités individuelles, et qui leur fournissent des conseils et un accompagnement dans leurs projets de vie personnels, y compris un apprentissage de la langue et une formation professionnelle, en portant une attention particulière aux femmes, aux jeunes et aux groupes ayant des besoins spéciaux, comme les personnes âgées et les personnes handicapées;

v. à encourager les autorités locales à prendre en compte les souffrances extrêmes subies par les réfugiés au cours de leurs voyages vers l'Europe (y compris la violence physique et psychologique ainsi que les traitements inhumains ou dégradants), aggravées par la bureaucratie et les mauvaises conditions d'accueil, et à mettre en place des mesures pour apporter également une assistance psychologique à ceux qui ont été maltraités;

vi. à supprimer les obstacles pratiques rencontrés par les réfugiés qui cherchent à entrer sur le marché de l'emploi en leur proposant des programmes d'intégration, en facilitant leur accès au marché local du travail, à l'éducation, à la formation professionnelle, aux mesures de transition vers le travail et à la création d'entreprise, avec un accent particulier sur les mesures qui favorisent l'accès au travail régulier et qui luttent contre l'exploitation, conformément à la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, adoptée en septembre 2016 par l'Organisation des Nations Unies;

vii. à promouvoir le bénévolat comme une manière pour les demandeurs d'asile nouvellement arrivés qui seraient en situation de transit (en attente de leur réinstallation dans un autre pays, par exemple) de contribuer à leur communauté d'accueil, y compris dans les zones rurales, en prenant part

à des activités socialement bénéfiques dans le but de les familiariser avec leur nouvel environnement de travail et de rendre leur rôle de contributeurs au bien-être de la communauté locale plus visible aux yeux des citoyens;

viii. à accorder la priorité aux mesures destinées aux enfants en situation précaire, notamment les enfants dans les centres d'accueil pour réfugiés (qu'ils soient accompagnés ou non de leur famille) et les enfants qui vivent et mendient dans la rue, et à coordonner les mesures entre les pouvoirs locaux et nationaux pour intégrer au plus vite tous les enfants dans le système éducatif;

ix. à soutenir les solutions de logement et les initiatives qui favorisent la mixité et une interaction positive entre les réfugiés et les communautés d'accueil, et à prendre des mesures actives pour éviter tout processus de ghettoïsation;

x. à adopter des instruments de planification et de suivi pour être informés des politiques et services mis en place sur leur territoire, notamment par le biais de la promotion d'accords, de mémorandums d'entente et d'autres actions susceptibles de favoriser les synergies entre les différents acteurs sociaux et économiques concernés du secteur public et du secteur privé;

xi. à créer des réseaux d'échanges d'information sur des solutions qui peuvent être mises en œuvre indépendamment des choix législatifs ou politiques au niveau national (le projet villes-portes du Conseil de l'Europe pourrait, s'il voyait le jour, servir de cadre pour l'échange et la coopération entre les territoires d'accueil en première ligne, qui rencontrent des problèmes similaires en relation avec la migration irrégulière).

xii. à envisager de déposer une demande de financement auprès de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, qui apporte son soutien à des projets d'intégration.

1. Discussion et adoption par le Congrès le 28 mars 2017, 1^{re} séance (voir le document [CG32\(2017\)07](#), exposé des motifs), rapporteurs: György ILLES, Hongrie (L, GILD), et Yoomi RENSTRÖM, Suède (R, SOC).

2. Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).