

32^e SESSION

Rapport
CG32(2017)07final
28 mars 2017

De l'accueil à l'intégration : le rôle des collectivités locales face aux migrations

Commission des questions d'actualité

Rapporteurs¹ : György ILLES, Hongrie (L, GILD)
Yoomi RENSTRÖM, Suède (R, SOC)

Résolution 411 (2017)	2
Recommandation 394 (2017)	5
Exposé des motifs	7

Résumé

Le rapport examine la situation des autorités locales et régionales des Etats membres du Conseil de l'Europe qui font face à des défis particuliers suite à l'augmentation, ces dernières années, du nombre de réfugiés et de migrants arrivant en Europe. Il souligne qu'en l'absence d'une réponse européenne claire et cohérente, la crise des politiques qui entoure la situation des réfugiés a laissé les collectivités locales et régionales (qui sont les premiers « ports d'escale » en cas d'urgence) avec des moyens et un encadrement limités pour remplir leur responsabilité d'assurer aux migrants nouvellement arrivés une protection, un soutien et un accès aux services publics clés tels que le logement, le système de santé et l'éducation sans aucune forme de discrimination.

Le Congrès invite tous les niveaux de gouvernements à mieux coopérer et coordonner leur réponse afin de pouvoir mettre en place des politiques d'accueil qui garantissent le respect des droits de l'homme pour tous les réfugiés et migrants peu importe leur statut, et qui facilitent leur inclusion à long terme dans les sociétés d'accueil à travers une approche basée sur leur intégration rapide. Reconnaissant que les autorités locales et régionales sont la pierre angulaire des efforts pour faire face efficacement à la situation actuelle des réfugiés, le Congrès appelle ses États membres à supprimer toute barrière administrative et pratique rencontrée par les demandeurs d'asile durant la procédure de leur application ainsi qu'à développer un cadre légal clair et à assurer un soutien financier aux gouvernements locaux et régionaux.

1 L : Chambre des pouvoirs locaux / R : Chambre des régions
PPE/CCE : Groupe du Parti Populaire Européen au Congrès
SOC : Groupe Socialiste
GILD : Groupe Indépendant et Libéral Démocratique
CRE : Groupe des Conservateurs et Réformistes européens
NI : Membre n'appartenant à aucun groupe politique du Congrès

RÉSOLUTION 411 (2017)²

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 Etats membres du Conseil de l'Europe. Les collectivités territoriales étant les autorités 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, éducation), sans discrimination.
2. Alors que l'Europe devrait faire preuve d'une plus grande solidarité, elle fait peser sur un nombre limité de pays la lourde tâche de gérer la situation actuelle. L'absence de réponse européenne claire et cohérente à la situation a entraîné une crise de politiques au niveau 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 différentes réponses et investissements peuvent être nécessaires pour faire face à la situation actuelle, bien que les autorités publiques aient le devoir 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 une protection subsidiaire. Il existe néanmoins un système uniforme de l'Union Européen 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, qui est également le 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 un migrant toute personne qui va franchir ou a franchi une frontière internationale ou 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 des migrants, 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 Etat 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 la violence et d'abus, en particulier de violences sexuelles, de la traite et de disparition. D'autres obstacles, notamment 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

² Discussion et adoption par le Congrès le 28 mars 2017, 1^e séance (voir le document [CG32\(2017\)07](#), rapporteurs : György ILLES, Hongrie (L, GILD), et Yoomi RENSTRÖM, Suède (R, SOC).

d'accueil, ainsi que la validation des compétences des migrants et leur accès à l'emploi. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a examiné les questions liées à la situation actuelle des réfugiés selon différents points de vue, notamment la rétention administrative des enfants, la criminalisation des migrants en situation irrégulière, ainsi que la nécessité de promouvoir une plus grande solidarité dans la réinstallation des réfugiés et de mettre en place 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 Etats 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 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. A cet égard, il a souligné dans les résolutions précédemment adoptées la nécessité de favoriser l'esprit d'entreprise des migrants et 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, invitant les Etats 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 qu'entraîne les migrations, le Congrès, tout en reconnaissant que chaque Etat est souverain pour déterminer qui il reçoit sur son territoire conformément à ses obligations internationales, invite les collectivités territoriales des Etats membres,

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

i. à envisager la gouvernance locale dans une perspective d'intégration et d'inclusion précoces qui mette l'accent sur l'apport de services 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 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 territoire ;

iii. à prendre des mesures visant à promouvoir l'éducation interculturelle afin de mieux faire connaître les cultures d'origine des migrants et sensibiliser davantage les communautés d'accueil à leur richesse et aux effets positifs qu'elles peuvent avoir (en facilitant par exemple leur inclusion via 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 connaissance des migrants des valeurs sociales et civiques et du fonctionnement de leur société d'accueil ;

iv. au niveau 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, de conseils, d'échanges et de soutien de « l'apprentissage par la pratique », 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, et à adapter la formation des professionnels de santé à une société de plus en plus interculturelle, en gardant à l'esprit la nécessité d'une approche équilibrée qui tienne compte des intérêts des citoyens de 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 la réception 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 avec 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 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 cela 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 l'apprentissage de la langue et la 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 être conscientes des 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 d'assistance psychologique à ceux qui ont été maltraités ;
- vi. à supprimer les obstacles pratiques rencontrés par les migrants 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 du secteur public et privé concernés ;
- 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 auprès de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), qui apporte son soutien à des projets d'intégration.

RECOMMANDATION 394 (2017)³

1. Le nombre croissant de migrants arrivant en Europe représente un défi majeur à tous les niveaux de gouvernance, qui nécessite des mesures adaptées et efficaces dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.
2. Les collectivités territoriales étant les autorités 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 (logement, soins, éducation), sans discrimination.
3. Il est important de donner des définitions claires lorsque l'on parle des problèmes de migration car différentes réponses et investissements peuvent être nécessaires pour faire face à la situation actuelle, bien que les autorités publiques aient le devoir 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 une protection subsidiaire. Il existe néanmoins un système uniforme de l'Union Européen 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, qui est également le 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'OIM, est un migrant toute personne qui va franchir ou a franchi une frontière internationale ou 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'absence de réponse européenne claire et cohérente à la situation migratoire a entraîné une crise politique au niveau international et national, et les collectivités locales et régionales ont dû faire face aux besoins des réfugiés et d'autres migrants avec des moyens et un accompagnement limités. Alors que l'Europe devrait faire preuve de solidarité, elle fait peser sur un nombre limité de pays la lourde tâche de gérer la situation actuelle.
8. L'accueil et l'intégration des réfugiés nécessitent de mettre en place des politiques d'intégration au plus vite. Les obstacles à l'accès au marché de l'emploi ou à la participation à la vie publique locale des primo-arrivants peuvent compromettre l'intégration de ces derniers dans leur communauté d'accueil à long terme. Veiller au respect des droits de l'homme de tous les migrants devrait être une priorité. C'est d'autant plus vrai pour les femmes et les enfants, qui sont particulièrement exposés au risque d'être victimes de la violence et d'abus, en particulier de violences sexuelles, de la traite et de disparitions.
9. Pour traiter ces questions, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté plusieurs recommandations visant à améliorer la validation des compétences des migrants, leur accès à l'emploi, ainsi que l'interaction entre les réfugiés et migrants et les sociétés d'accueil. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a examiné les questions liées à la situation actuelle des réfugiés, notamment la rétention administrative des enfants, la criminalisation des migrants en situation irrégulière, la nécessité de promouvoir une plus grande solidarité dans la réinstallation des réfugiés, ainsi que la nécessité de mettre en place 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 Etats 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

³ Voir note de bas de page 2

particulier le droit à des soins de santé et à l'éducation. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a adopté la Recommandation de politique générale n° 16 sur la protection des migrants en situation irrégulière contre la discrimination. Le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrants et les réfugiés a pour mandat de récolter des informations sur la situation des droits des migrants et des réfugiés au travers de missions sur le terrain ainsi que de développer des partenariats effectifs avec des organisations internationales afin de s'assurer que les pays membres respectent leurs engagements internationaux à ce sujet.

10. Compte tenu de ce qui précède, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux invite les Etats membres du Conseil de l'Europe :

a. au niveau international, à s'efforcer de faire preuve d'une plus grande solidarité et d'une coordination efficace entre les Etats membres et à accélérer les procédures d'enregistrement et de demandes d'asile (afin de favoriser l'insertion des demandeurs dans leur communauté d'accueil), la relocalisation (pour éviter la concentration dans un seul pays de réfugiés vivant dans des conditions difficiles) et les procédures d'expulsion dans le cas où l'asile ne serait pas octroyé ;

b. au niveau national, à préciser les domaines de responsabilité et la répartition des compétences entre les niveaux national, régional et local afin d'assurer une complémentarité entre ces niveaux lors de l'élaboration de politiques et à développer une stratégie commune et un mécanisme de répartition des migrants entre les pouvoirs locaux et régionaux de leur pays, soit sur une base volontaire soit sur la base de critères objectifs à définir ;

c. à développer des cadres juridiques spécifiques afin de faciliter les missions et les actions des pouvoirs locaux et régionaux ;

d. à assurer un soutien financier en octroyant des ressources nationales ou internationales d'un niveau satisfaisant ;

e. à consulter les collectivités locales et régionales pour développer le cadre juridique et administratif susmentionné et à les associer aux mesures mises en œuvre sur leur territoire ;

f. à veiller à ce que les centres d'accueil pour les réfugiés ne soient pas utilisés à des fins de rétention, notamment pour ce qui concerne les enfants et les mineurs, car les demandeurs d'asile ont le droit de circuler librement et ce droit est d'autant plus essentiel s'ils doivent s'intégrer dans la société d'accueil ;

g. à permettre aux demandeurs d'asile de travailler pendant la période de traitement de leur dossier afin qu'ils puissent commencer au plus vite leur processus d'intégration ;

h. à promouvoir la participation des étrangers aux affaires des collectivités locales une fois que leur statut a été clarifié en signant et en ratifiant le Protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale (STCE n° 207).

11. Le Congrès est convaincu que la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), qui apporte son soutien aux projets d'intégration, peut contribuer aux efforts des collectivités territoriales pour venir en aide aux réfugiés, tout en veillant au respect de leurs droits humains et de leur dignité.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Introduction

1. Depuis 2012, les États membres du Conseil de l'Europe ont dû faire face à une augmentation graduelle du nombre de personnes fuyant les zones de conflits, culminant en 2015 avec l'arrivée de près d'1,3 million de demandeurs d'asile dans l'Union européenne⁴ et de 3,1 millions en Turquie à la suite du déclenchement du conflit syrien. L'expression de « crise des réfugiés » a été largement utilisée pour décrire cette situation (bien que cela ait fait l'objet de critiques⁵) dépeignant à la fois le nombre très élevé de personnes déplacées à la recherche d'une protection et les conditions dans lesquelles ces même personnes sont entrées en Europe – avec plus d'1 million de demandeurs d'asiles ayant traversés la mer Méditerranéenne par bateau en 2015, souvent dans des conditions dangereuses (3 771 de migrants et de réfugiés morts en traversant la Méditerranée dans l'espoir d'atteindre l'Europe d'après les statistiques de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)⁶.

2. Lorsque l'on parle de ce qui est aujourd'hui connu comme la crise des réfugiés, il est important de garder à l'esprit que les demandeurs d'asile ne constituent pas un groupe homogène ; étant originaires de pays (la Syrie, l'Iraq, l'Afghanistan, la Somalie, l'Erythrée, etc.) et de milieux différents (de par des niveaux d'éducation variés allant d'une absence d'éducation à des diplômes universitaires) et comprenant des parcours personnels infiniment variés unis par le même désir de survivre et/ou de trouver une vie meilleure en Europe.

3. Durant cette crise, une grande attention a été portée aux politiques nationales et internationales ainsi qu'aux initiatives et programmes devant être mis en place pour faciliter l'intégration des réfugiés, et à la manière dont il convient de répartir ces derniers entre les différents pays d'Europe. Cependant, les titres quotidiens de la presse ont clairement fait apparaître que la « crise des réfugiés » avait acquis une dimension locale et régionale tout aussi importante. Les collectivités territoriales, ainsi que diverses organisations locales, étaient et restent à l'avant-garde des efforts déployés en matière d'accueil et d'intégration. On attend d'elles une grande rapidité de réaction, même – ce qui arrive souvent – en période de restrictions budgétaires, de tensions politiques et – dans beaucoup de cas - en l'absence d'un cadre légal qui soit clair. Si ce sont les gouvernements nationaux qui tiennent les rênes des politiques d'immigration, c'est généralement aux collectivités locales qu'il incombe d'appliquer la politique nationale sur le terrain, ayant la responsabilité de recevoir, d'accueillir et ultimement d'intégrer les nouveaux arrivants ainsi que les groupes défavorisés et, à plus long terme, d'éviter le départ des salariés et entrepreneurs dont elles ont besoin.⁷

4. Ce rapport n'a pas pour but de renchérir sur la prose déjà abondante sur les réfugiés et les migrants par une analyse des politiques générales. Il vise à évaluer la situation du point de vue des collectivités locales et régionales et à étudier leur mode opératoire, en commençant par l'accueil de ces populations, leur intégration économique et sociale et les difficultés qu'elles rencontrent. Les valeurs, politiques et objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la protection des droits humains et sociaux, de la participation citoyenne et de l'édification de sociétés inclusives, servent de cadre normatif à cette évaluation. Le défi est de tracer une feuille de route solide qui soit basée sur ces principes et valeurs et que les autorités locales et régionales pourront utiliser dans leurs efforts afin de faire face à la situation actuelle qui est sans précédent, sans pour autant ajouter à la littérature qui existe déjà au sujet des questions attachées aux réfugiés et à la migration.

5. Dans les nombreuses résolutions et recommandations sur la question des migrants qu'il a adoptées au cours des 15 dernières années, le Congrès du Conseil de l'Europe a maintes fois exposé sa position en faveur d'une approche axée sur le respect des droits et la cohésion, qui peut se résumer comme suit :

- l'augmentation de la migration vers l'Europe soulève la question de l'intégration des migrants dans la communauté d'accueil et de l'intérêt de leur contribution à l'économie locale et régionale ;⁸

4 http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics

5 <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/05/14/the-real-refugee-crisis-is-in-the-middle-east-not-europe/>

6 <https://www.iom.int/news/iom-counts-3771-migrant-fatalities-mediterranean-2015>

7 <http://www.migrationpolicy.org/programs/transatlantic-council-migration/cities-and-regions-reaping-migration-local-dividends>

8 Résolution 362(2013) sur l'accès des migrants au marché du travail régional

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2122421&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true>

- les pouvoirs locaux et régionaux étant appelés à jouer un rôle croissant dans la mise en place de services sociaux de base, ils doivent par conséquent être les garants du droit à un accès égal de toutes les catégories de population à ces services, et donc du plein respect des droits sociaux de l'ensemble de la population ;⁹

- une coopération accrue entre tous les niveaux de gouvernement est jugée nécessaire pour définir un cadre cohérent permettant une immigration légale et ordonnée tout en luttant efficacement contre l'immigration illégale qui favorise le trafic et l'exploitation des êtres humains.¹⁰

6. En réponse à la crise migratoire qui sévit actuellement en Europe, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a publié en 2015 un document d'information intitulé «Les défis de la migration pour l'Europe : nécessité d'une action collective »¹¹ et rappelé aux États membres leurs principales obligations juridiques en vertu des conventions du Conseil de l'Europe. En 2016, il a également nommé l'Ambassadeur Tomáš Boček en tant que représentant spécial pour les migrations et les réfugiés avec pour rôle de récolter au travers de ses missions sur le terrain des informations sur la situation des droits des migrants et des réfugiés ainsi que de développer des partenariats concrets avec des organisations internationales telles que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), l'OIM, l'UNICEF et Frontex. En parallèle, le plan d'action du Conseil de l'Europe intitulé « Vivre ensemble – Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXIe siècle », a été mis en place. Ce plan, qui porte en particulier sur l'édification de sociétés inclusives, a pour but de renforcer la capacité des sociétés européennes à comprendre et à gérer les répercussions à long terme de cette arrivée sans précédent de migrants, en soutenant des politiques d'intégration efficaces.¹²

7. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté en 2014 sa Résolution 1972 « Assurer que les migrants constituent une richesse pour les sociétés d'accueil européennes » et sa Résolution 2025 « La réinstallation des réfugiés: promouvoir une plus grande solidarité »¹³, qui proposaient une relocalisation des réfugiés, un renforcement de la coopération entre États, des moyens financiers suffisants et davantage d'opérations de sensibilisation du public. Elle a également adopté plusieurs rapports, dont « La tragédie humaine en Méditerranée : une action immédiate est nécessaire » en 2015 et « La Méditerranée: une porte d'entrée pour les migrations irrégulières » en 2016.

8. 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 et en particulier au droit aux soins de santé et à l'éducation. En 2016, un document de réflexion intitulé « Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités »¹⁴ attirant l'attention sur les normes d'intégration à appliquer pour réguler efficacement l'immigration a été publié par le bureau du Commissaire.

9. Dans ce contexte, il est nécessaire de mentionner également le travail du Conseil de l'Europe portant sur la lutte contre la traite des êtres humains et sur la protection des groupes vulnérables qui incluent les femmes et les enfants réfugiés. La Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains¹⁵, la Convention sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique¹⁶ et la Convention sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels¹⁷ participent ainsi à la mise en place d'un cadre juridique pendant que le Comité de Lanzarote¹⁸ ainsi que le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)¹⁹ travaillent également sur ce sujet.

9 Résolution 218 (2006)¹ sur l'accès des migrants aux droits sociaux : le rôle des pouvoirs locaux et régionaux
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=983707&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true>

10 Résolution 181 (2004)

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1687449&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true>

11 SG/Inf (2015)33, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805c600f

12 125e session du Comité des Ministres,

<http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/PRISONS/PCCP%20documents%202015/CM%20Action%20Plan.pdf>

13 <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=20480&lang=FR>

14 <https://book.coe.int/usd/fr/librairie-en-ligne/6998-pdf-integration-des-migrants-il-est-temps-que-leurope-prenne-ses-responsabilites.html>

15 <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/197>

16 <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>

17 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046e1e1>

18 Le Comité de Lanzarote a lancé en juin 2016 un suivi ayant pour but de collecter des informations sur ce que les États parties à la Convention de Lanzarote font au sujet de la protection des enfants affectés par la crise des réfugiés contre

10. En 2016 également, le réseau Cités interculturelles du Conseil de l'Europe a lancé une campagne ayant pour slogan « Partageons nos villes - Partageons l'avenir » visant à présenter les migrants comme un atout pour l'économie locale et le développement social et culturel, plutôt que comme un poids pour la société d'accueil. Cette campagne a mis en avant l'importance d'une intégration inclusive et de l'égalité des droits et des chances pour les personnes qui choisissent l'Europe comme continent d'accueil après avoir été déracinées en raison des conflits et de l'instabilité régnant dans leur propre pays.²⁰

11. Le présent rapport s'inscrit dans le droit fil de ces initiatives, en ajoutant une dimension locale/régionale pour une meilleure cohésion sociale des collectivités européennes et de meilleures relations interculturelles. Les co-rapporteurs se sont appuyés sur les travaux du groupe de réflexion constitué pour rédiger le rapport et ont saisi cette occasion d'adresser leurs remerciements aux participants. Composé de membres du Congrès, d'ONG et d'experts, le groupe de réflexion s'est réuni à deux reprises, en avril et en juin 2016 (voir annexe pour la liste des participants) et a contribué oralement et par écrit à la discussion qui a abouti au présent rapport.

1.1. Crise des réfugiés : définitions, terminologie, répercussions et perception

12. Un bref rappel du vocabulaire spécifique au phénomène de la migration est utile pour se tenir au fait des implications juridiques, politiques et sociales de chaque terme que nous employons concernant la crise (réfugiés, migrants, demandeurs d'asile, etc.).

13. Ces termes confèrent différents types de statuts aux intéressés. En effet, quand il est question de réfugiés, la terminologie peut se révéler très importante pour établir leur situation et déterminer s'ils seront autorisés à rester ou forcés de quitter le pays. Cependant, pour le public comme pour les dirigeants politiques, une mosaïque incluant les termes précités ainsi que d'autres (migrants illégaux, migrants économiques ou réfugiés de guerre...) contribue à créer la confusion et favorise les généralisations formulées pour condamner et rejeter des personnes qui risquent pourtant leur vie pour atteindre les frontières de l'Europe.

14. Selon l'OIM, est un migrant toute personne qui va franchir ou a franchi une frontière internationale ou 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.²¹ C'est pourquoi le mot migrant est une « expression générique » qui s'applique aux personnes se rendant dans un autre pays pour diverses raisons et une certaine durée. Un réfugié est donc aussi une sorte de migrant. Pourtant, les réfugiés sont traités différemment en droit international et ont un statut juridique particulier.

15. 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... ».²² Contrairement aux demandeurs d'asile, les réfugiés jouissent d'un statut juridique.²³

16. 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 une protection subsidiaire. Il existe néanmoins un système

l'exploitation sexuelle et les abus. Des recommandations seront faites aux Etats parties à partir de ces observations. Lien du site internet : <http://www.coe.int/fr/web/children/lanzarote-committee>

19 <http://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/greta>

20 <http://www.coe.int/en/web/interculturalcities/-/world-refugee-day-share-our-cities-share-the-future>

21 Il est important de noter que depuis le Traité de Maastricht de 1992, nous pouvons dire que le mot « migrant » a une nouvelle connotation : en effet, il ne s'applique plus aux Européens circulant au sein de cet espace commun, mais seulement aux personnes arrivant « de l'extérieur » (alors que des barrières intérieures tombent pour créer un espace européen, un nouveau mur se dressera inévitablement entre l'Europe et le reste du monde).

22 Article1, A(2) de la Convention de Genève : <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>

23 Article1, A(2) de la Convention de Genève : <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfRefugees.aspx>

européen uniforme du traitement des demandes d'asile qui vise à garantir le respect de normes minimales en matière de liberté, de sécurité et de justice.

17. Nonobstant ces distinctions, il est de la responsabilité des autorités locales de répondre aux besoins des êtres humains, quels que soient leur statut, leur nationalité, leur pays d'origine et leur identité. C'est pourquoi ces services devraient être adaptés aux besoins de chaque personne plutôt que d'être basés sur leur statut.²⁴

1.2. La nature systémique du problème de la migration en regard du caractère d'urgence de l'afflux des réfugiés de guerre

La nature systémique du problème de la migration

18. Voilà des siècles que des migrants s'acheminent vers l'Europe. Les grandes vagues de migration du XXe siècle montrent qu'ils quittaient leur pays d'origine pour des raisons diverses (économiques, politiques, de sécurité). À la fin de la seconde guerre mondiale, le nombre des réfugiés et personnes déplacés d'Europe a été estimé à près de 40 millions. Dans les années 1990, la fin de la Guerre froide et l'effondrement de l'Union soviétique ont également jeté sur les routes quelque 3,5 millions de réfugiés relevant du mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR).

19. Au cours des 20 dernières années, de par sa démographie (population vieillissante et un taux de fécondité sous le seuil de remplacement) et ses besoins économiques (pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs), l'Europe est devenue l'une des destinations de prédilection des migrants. La crise financière mondiale de 2008 a également influé sur les politiques et tendances de l'immigration. Depuis, le continent se retrouve piégé dans un discours sécuritaire et dissuasif qui suscite des débats qui ne sont pas toujours fondés sur des faits, mais davantage sur des peurs et des préjugés.

20. L'Europe fait face à un défi inédit à bien des égards. En effet, la crise des réfugiés exige la prise d'engagements et de mesures extraordinaires en raison à la fois de sa gravité et du manque objectif de moyens et de politiques des gouvernements et de la communauté internationale. La distribution inégale des flux de réfugiés entre les États européens a laissé la charge de gérer la situation actuelle à un nombre limité de pays. Pourtant, après plusieurs années de « gestion de crise », il devient de plus en plus manifeste que nous sommes confrontés à un phénomène systémique et non passager, et qu'il nous faudra donc concevoir non seulement des solutions exceptionnelles, mais également des politiques globales à long terme nécessitant une réponse européenne commune.

21. L'accueil et l'intégration de millions de migrants et demandeurs d'asile constituent un problème qui ne peut être résolu que par une stratégie de gouvernance à plusieurs niveaux, commençant au niveau international, puisque les mesures prises par les États à titre individuel tendent à influencer sur d'autres États, y compris quant à la responsabilité partagée de la gestion des frontières, de l'accueil et de l'intégration. Le niveau national a également son importance en ceci qu'il établit le cadre législatif et fournit les financements.

22. Les rapporteurs tiennent néanmoins à souligner que les politiques locales et régionales ainsi que les initiatives qui visent à promouvoir l'intégration sont *de facto* une « condition préalable » au développement d'une politique d'accueil globale et systémique. L'absence d'une telle politique pourrait poser un risque potentiel induisant des coûts politiques et pratiques avec par exemple une hausse des conflits avec les communautés résidentes et des débordements politiques négatifs au sujet de l'accès aux services sociaux. Les résultats que les collectivités locales seront capables d'obtenir en termes d'intégration (avec l'appui financier indispensable des gouvernements et des institutions européennes et internationales) détermineront le succès et la faisabilité même de politiques d'accueil et d'asile systémiques.

23. Parce qu'accueil et intégration sont deux facettes complémentaires de la réponse au phénomène de migration, le présent rapport tente de les aborder dans une perspective locale et régionale. Cette dimension locale et régionale du phénomène des migrants/réfugiés est indispensable à une approche efficace et opérationnelle permettant de relever les défis actuels.

²⁴ Par exemple, la municipalité de Leyde (Pays-Bas), soutenue par ses habitants, a mis sur pied un programme intensif d'intégration de 4x24 semaines pour tous les nouveaux réfugiés afin de veiller à ce qu'ils acquièrent une autonomie financière et puissent intégrer le monde du travail (ou, pour les moins de 30 ans, reprendre leurs études).

« L'Europe a besoin des migrants »

24. Au début des années 2000, la Division de la population des Nations Unies a publié un rapport intitulé « Migration de remplacement : est-ce une solution pour les populations en déclin et vieillissantes ? »²⁵ qui a déclenché un débat public au moment de sa parution. Ce report présentait divers scénarios calculant le nombre de migrants dont l'Union européenne aurait besoin en fonction des résultats visés et affirmait qu'afin de maintenir le niveau de la population active potentielle, les pays de destination devraient accueillir d'ici 2050 près de 80 millions de migrants.

25. Que ce chiffre soit réaliste ou non, il importe de souligner que l'Europe et ses marchés du travail auront besoin des migrants dans les décennies à venir. Selon les termes de Franco Frattini, vice-président de la Commission européenne : « Le nouveau message fondamental est le suivant : la pénurie de main-d'œuvre et de compétences étant déjà sensible et vraisemblablement vouée à s'accroître dans plusieurs secteurs, l'Europe aura besoin de plus de migrants. »²⁶

26. Alors que certaines préoccupations ont légitimement été soulevées quant à l'expérience européenne du « multiculturalisme » ou de « l'interculturalisme », s'agissant en particulier de la deuxième génération de migrants, la contribution positive de la migration a eu tendance à être négligée. L'interculturalisme²⁷ est apparu comme un cadre politique apportant des réponses à bon nombre de ces préoccupations au travers d'un ensemble de principes, d'approches pratiques et narratives ayant pour but de réconcilier les intérêts des migrants et de ceux de la société d'accueil. Néanmoins, les débats portant par exemple sur la manière de réussir l'intégration et de faire ressentir aux sociétés d'accueil, aux pays d'origine et aux migrants eux-mêmes les bénéfices de la migration ont été éclipsés par les arguments de ceux qui voient en eux un fardeau et un risque (et qui insistent lourdement sur la prédominance des musulmans parmi les rangs des migrants). Cette crise pourrait entraîner de nouvelles formes de violences xénophobes et une nouvelle flambée de discrimination et de racisme.

27. En rédigeant le présent rapport, les rapporteurs se sont fondés sur les hypothèses suivantes : l'Europe a besoin à la fois des migrants et de solutions à court terme pour gérer la crise des réfugiés, et de politiques à long terme pour intégrer les migrants et bâtir des sociétés inclusives.

Faits et chiffres de l'afflux de réfugiés

28. Depuis le déclenchement de la guerre civile en Syrie, en mars 2011, près de 10 millions de Syriens ont fui leur foyer. A la fin de l'année 2014, le nombre de personnes demandant l'asile en Europe avait fortement augmenté. Ceci a conduit à la prolifération d'informations sur le nombre d'arrivées de personnes dans les médias, suivant des critères différents.

29. En 2016, l'OIM a rapporté 173 761 arrivées par mer. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) a signalé que les pays de l'UE+²⁸ avaient enregistré près de 104 000 demandes de protection internationale durant le mois d'avril 2016. Entre janvier et avril 2016, près de 412 000 demandes ont été déposées dans l'ensemble de l'UE+, soit davantage que le nombre annuel des demandes enregistrées entre 2008 et 2012.²⁹ Bien que la guerre en Syrie ait continué à être l'une des principales causes de cette vague d'immigration, conduisant en retour à un nombre plus important de personnes fuyant la guerre dans les pays voisins, les afghans et les irakiens représentent également un pourcentage élevé parmi les réfugiés : au total ces trois nationalités représentent près de 54% des demandes dans l'ensemble de l'UE+³⁰.

30. Dans ce rapport nous, avons choisi d'utiliser principalement les statistiques mises à jour du Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) et du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (voir les sites internet). Néanmoins, il est clair que ces chiffres sont susceptibles de changement en fonction de la situation politique. Pour le besoin de ce rapport, les chiffres indiquant la portée et l'impact de la population immigrante suffisent. Comme indiqué en introduction, depuis 2012 les États membres du Conseil de l'Europe ont reçu un nombre croissant de personnes fuyant des

25 <http://www.un.org/esa/population/publications/migration/migration.htm>

26 Discours prononcé à Harvard le 7.11.2005.

[http://lastradainternational.org/lisdocs/69%20Frattini%20speech%20on%20Green%20Paper%20\(fighting%20illegal%20immigration\).pdf](http://lastradainternational.org/lisdocs/69%20Frattini%20speech%20on%20Green%20Paper%20(fighting%20illegal%20immigration).pdf)

27 Recommandation CM/Rec(2015)1 of the Committee of Ministers to member States on intercultural integration

28 Cette appellation s'applique aux États membres de l'UE ainsi qu'à la Suisse et à la Norvège.

29 Pour découvrir les tendances les plus récentes en matière d'asile, consulter <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>

30 Ibid

zones de conflits, culminant en 2015 avec l'arrivée de près d'1,3 million de demandeurs d'asile dans l'Union européenne et 3,1 millions en Turquie à la suite du déclenchement du conflit syrien, conduisant à l'émergence de trois défis majeurs au niveau des frontières extérieures : une augmentation sans précédent de la pression migratoire, un risque croissant de terrorisme ainsi qu'une hausse graduelle des voyageurs réguliers.

31. Cet exode massif vers le sol européen a suscité à tous les niveaux de gouvernement et de la société des réactions qui ont mis en évidence la fragilité du consensus démocratique auquel l'Europe est parvenue grâce à des entités supranationales (UE) ou internationales comme le Conseil de l'Europe.

1.3. Débat : s'agit-il d'une crise des réfugiés ou d'une crise des politiques ?

32. Le rapport du HCR sur les demandes d'asile déposées dans les pays d'Europe entre 1990 et 2014 stipule que ce que l'on appelle crise des réfugiés est une « crise récurrente et non permanente ». Selon les statistiques du HCR, bien que l'afflux de réfugiés internationaux ne soit pas en augmentation permanente, il a connu des points culminants lors de crises internationales majeures. C'est par exemple ce qui s'est produit à l'issue de la seconde guerre mondiale, dans les années 1990 (en raison des conflits ayant éclaté en ex-Yougoslavie) et, plus récemment, après le Printemps arabe, en 2011. Ce n'est pas la première fois dans l'histoire que l'Europe fait face à un déferlement de réfugiés originaires de son propre continent et il pourrait être judicieux de tirer des leçons de son expérience passée pour élaborer ses politiques actuelles.

33. Mme Anne Brasseur, ancienne Présidente de l'Assemblée parlementaire (APCE) du Conseil de l'Europe, a une vision légèrement différente de la situation. Elle a déclaré : « Il ne s'agit pas là d'une crise, parce qu'une crise survient, culmine, puis s'éteint. C'est un phénomène. Je pense que le problème des réfugiés va devenir permanent, c'est pourquoi il nous faut le résoudre ».³¹

34. Que l'on considère que l'arrivée d'un million de réfugiés en Europe s'inscrit dans une crise récurrente ou qu'elle est le symptôme d'un phénomène permanent, les déclarations formulées en 2014 et 2015 par divers gouvernements et personnalités politiques sont révélatrices d'une crise des politiques. Les actions et déclarations contradictoires de divers gouvernements européens, ainsi que l'absence d'efforts concertés, ont contribué à exacerber les perceptions négatives et les peurs des populations autochtones. Elles ont également compliqué la tâche des autorités locales chargées d'affronter ce phénomène et qui, alors qu'elles avaient besoin de précisions quant au cadre législatif et réglementaire à appliquer, n'ont eu droit qu'à une cacophonie : en effet, l'Allemagne a déclaré qu'elle accueillerait 800 000 réfugiés, avant de renvoyer des réfugiés afghans en octobre 2015 ; en septembre 2015, le Danemark a quant à lui refoulé en Allemagne un groupe de réfugiés arrivant de ce même pays.³²

35. Après une phase d'intense confusion, l'UE est parvenue à trouver une solution politique – ce qu'il est convenu d'appeler l'accord UE-Turquie – qui a été vivement critiquée. Cet accord a pour objectif de réduire la migration irrégulière vers l'Europe en reconduisant en Turquie tout nouveau migrant irrégulier ayant traversé la mer Egée pour gagner les îles grecques et stipule que pour chaque Syrien renvoyé en Turquie au départ de l'une de ces îles, un autre Syrien sera réinstallé de la Turquie vers l'UE. De nombreux acteurs internationaux tels que le HCR et Amnesty International ont désapprouvé cet accord qui aurait été mis prématurément en œuvre sans que les garanties requises aient été fournies. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Nils Muižnieks a qualifié ce texte de juridiquement et moralement douteux. Il s'est référé aux protocoles de la CEDH, qui interdisent expressément les expulsions collectives d'étrangers.³³

36. Le système de Dublin (qui prévoit que c'est le pays membre de l'UE où un réfugié a fait sa première entrée qui doit traiter sa demande d'asile) ne peut plus servir de mécanisme de partage de la charge pour assurer une juste répartition des réfugiés. L'APCE a recommandé comme solution que soit créé un statut de « réfugié européen » pour les bénéficiaires de la protection internationale, ce qui permettrait les transferts de résidence entre les différents pays du bloc. Sa résolution recommande à l'UE d'adopter une approche « triangulaire » qui associe à la fois les pays d'origine et ceux de transit. La résolution appelle aussi les États membres à ne pas renvoyer de demandeurs

31 <https://www.youtube.com/watch?v=1Z5-jy9KQ>

32 <http://www.dw.com/en/germany-to-send-afghan-refugees-back/a-18812173>

33 Pour lire l'article (en allemand), <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/diese-plane-sind-schlicht-illegal?inheritRedirect=true&redirect=%2Ffen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fopinion-articles>

d'asile au Liban, en Turquie, en Jordanie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Serbie ou en Hongrie, ni dans tout autre pays déjà soumis à une responsabilité disproportionnée et/ou incapable de garantir la protection des migrants.³⁴ Concernant les niveaux locaux et régionaux, l'une des solutions serait de mettre en place un mécanisme de répartition de l'accueil des réfugiés et des migrants entre les autorités locales et régionales au sein des pays membres, soit sur une base de volontariat ou d'après des critères objectifs à déterminer et d'après les lignes directrices qui définiraient ce mécanisme. La pratique norvégienne peut à ce sujet servir d'exemple avec un système où les municipalités informent volontairement la Direction pour l'Intégration et la Diversité du nombre de réfugiés qu'elles sont en capacité d'accueillir et reçoivent en retour des subventions et des bourses d'intégration de la part du gouvernement central pour une période de cinq ans couvrant tous les coûts induits par l'installation des réfugiés nouvellement arrivés.³⁵

37. Pour résumer, on pourrait dire qu'il y a à la fois une crise des réfugiés (un million de personnes arrivées en Europe en un an et plus d'un millier de morts lors des traversées maritimes) et une crise de politique. Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est combiner gestion de la crise et stratégie à long terme afin de pourvoir aux besoins fondamentaux de cette population et de favoriser la cohésion sociale, tout en sauvegardant les droits humains des nouveaux migrants.

1.4. Le leadership politique des autorités locales est crucial

38. Dans cette optique, il est fondamental que la classe politique évite d'attiser les peurs et les préjugés à l'égard des nouveaux arrivants. Le langage employé par les responsables politiques et les fonctionnaires en parlant des « migrants » a son importance dans l'orientation de l'opinion publique. La déclaration de Miloš Zeman, Président de la République tchèque, reprise dans les médias en août 2016, selon laquelle son pays devait refuser de prendre en charge des réfugiés pour s'assurer qu'ils ne puissent commettre des « attaques barbares » et s'opposer au projet pourtant modeste du gouvernement d'accueillir tout juste 80 réfugiés syriens dans l'année, est un exemple navrant d'influence néfaste sur l'opinion publique.³⁶

39. Répondant aux déclarations de ministres britanniques évoquant des « migrants illégaux », le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe leur a demandé de préférer le terme de « migrants irréguliers » pour qualifier des étrangers pénétrant sans permission sur le territoire d'un pays. Il leur a rappelé qu'il était dangereux de faire des gens des hors-la-loi. Le Commissaire Muižnieks a déclaré : « Un individu n'est pas un être illégal. Il peut se trouver en situation juridique irrégulière, mais il n'en perd pas pour autant son humanité ». ³⁷

40. On peut citer des exemples de déclarations xénophobes prononcées par des responsables politiques locaux, à commencer par celle du maire de Palerme, Leoluca Orlando, lequel a dit de sa ville qu'elle « n'était plus européenne » et expliqué que l'on pouvait « en se promenant dans les rues se croire à Istanbul ou à Beyrouth ». ³⁸ László Toroczkai, maire d'Ásotthalom (Hongrie), a lui aussi fait la une des journaux en septembre 2015 lorsqu'il a mis en ligne une vidéo inspirée d'un « film d'action » dans laquelle il dissuadait les « migrants » d'entrer illégalement dans son pays en ces termes : « La Hongrie est un mauvais choix (...) Ásotthalom est le pire » et déclarait qu'ils seraient arrêtés et emprisonnés s'ils passaient outre son avertissement. ³⁹ Le maire d'extrême-droite de la ville française de Béziers, Robert Ménard, ancien journaliste et cofondateur de Reporters sans frontières, a publié en couverture de son bulletin municipal une photo montrant un groupe de migrants, légendée « Ils arrivent. ». Il a également téléchargé sur le site officiel de la ville une vidéo où on le voit agresser des réfugiés syriens par ces mots : « Vous n'êtes pas les bienvenus ici, vous devez partir ». ⁴⁰

34 Résolution 2072 (2015) « Après Dublin : le besoin urgent d'un véritable système européen d'asile »,

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=22178&lang=FR>

35 <http://www.resettlement.eu/country/norway>

36 <http://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-migrants-czech-idUSKCN10D17A>

37 CommDH(2016)17, 23 mars 2016

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2911315&SecMode=1&DocId=2370960&Usage=2>, p.10

38 Pour lire l'article (en anglais), <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3546081/Mafia-declares-WAR-migrants-Sicilian-gangster-shoots-innocent-Gambian-head-amid-soaring-levels-migration-Italy-mayor-saying-Sicily-s-capital-no-longer-European.html#ixzz4HTsfQodb>

39 Pour lire l'article (en anglais), <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3240272/Hungarian-mayor-mocked-action-movie-video-warning-migrants-not-enter-town-including-choreographed-chase-horseback.html#ixzz4HTJOMaNU>

40 Pour lire l'article (en français), http://www.lemonde.fr/politique/article/2015/09/14/le-maire-de-beziers-aux-refugies-vous-n-etes-pas-les-bienvenus_4756249_823448.html#h9Xy2ktJ050vqjf.99

41. On ne saurait assez insister sur le rôle que peuvent jouer les médias pour favoriser une réaction positive de la population. Les médias régionaux (chaînes TV et radio, presse écrite et médias sociaux) auxquels ont accès les pouvoirs locaux sont entre leurs mains des outils précieux pour combattre les préjugés, faire connaître les faits réels et encourager les politiques positives et inclusives.

42. On peut citer des initiatives récentes allant dans cette direction telles que le « projet C4i » (Communication pour l'intégration) mis en place par le Conseil de l'Europe et l'UE dans 11 villes d'Europe (Barcelone, Bilbao, Amadora, Loures, Sabadell, Patras, Erlangen, Nuremberg, Lublin, Botkyrka et Limerick)⁴¹ dans l'objectif de combattre les stéréotypes et la xénophobie et de favoriser l'intégration des migrants au sein des populations locales. La ville de Lublin (Pologne) a lancé pour ce faire la campagne de sensibilisation sociale « *Lublin 4 all* » ayant pour but de témoigner de la diversité de ses citoyens à travers des portraits et des entretiens avec les habitants de la ville. La campagne « *Connect from the heart* », lancée à Malte par des ONG locales avec le soutien du Conseil de l'Europe, est également un bon exemple de projet qui incite la population à lutter contre les propos haineux en ligne visant les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants. Un défilé « *Connect from the heart* » a de plus été organisé le 8 juillet dans les rues de La Valette.⁴²

43. Les rapporteurs soulignent qu'il est important de rendre les élus locaux et régionaux sensibles au message de bienvenue qu'ils peuvent véhiculer, ainsi qu'aux exemples de bonnes pratiques déjà appliqués. Le Congrès pourrait encourager ces efforts en créant une boîte à outils comparable à celle constituée dans le cadre de sa stratégie de déradicalisation et fournir aux collectivités locales des moyens leur permettant de gérer la question des réfugiés et de leur intégration.

2. Accueil des migrants : le rôle des collectivités locales/régionales

2.1. Aspects législatifs et procéduraux

44. L'on a pu constater que durant la crise des réfugiés, l'accent avait été mis sur la limitation de leur nombre arrivant en Europe et sur leur répartition entre les États membres, en laissant aux collectivités locales le soin de gérer leur accueil et leur intégration.⁴³ Des débats ont également lieu sur la législation et les stratégies relatives aux politiques d'immigration (régulière et irrégulière) des divers États. On peut parler d'un « dilemme entre l'accueil et le rejet » qui se pose aux gouvernements avec, d'un côté, les décisions institutionnelles/intérêts nationaux et de l'autre, les inquiétudes quant au traitement des réfugiés/migrants et à leur intégration dans la société d'accueil.

45. Les publications scientifiques laissent de plus en plus à penser que les politiques d'intégration nationales sont intimement liées à l'image et à la menace ressentie associées par les populations locales à l'arrivée des migrants. Ainsi, des politiques d'intégration tolérantes accordant des droits égaux aux migrants prouvent leur capacité à apaiser les tensions entre groupe majoritaire et migrants, davantage que des mesures plus restrictives qui ont tendance à susciter un sentiment de concurrence entre les deux groupes.⁴⁴

46. Parmi les solutions proposées figure un remaniement du Règlement de Dublin visant à mettre un terme à la règle qui impose aux migrants de rester dans leur premier port d'arrivée. Celle-ci engendre en effet une inégalité qui laisse aux pays situés aux frontières de l'Europe et en particulier à ceux des côtes de la Méditerranée l'entière responsabilité de l'accueil des migrants.⁴⁵

47. En ce qui concerne les procédures d'expulsion, le principe de « non-refoulement », universellement reconnu comme un droit humain (voir article 33, § 1 de la Convention de Genève et jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme - par exemple dans les affaires *Tarakhel c. Suisse*, 2014⁴⁶ et *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, 2014) a été remis en question à la fois par les

41 <http://pjp-eu.coe.int/en/web/c4i/context>

42 http://www.maltatoday.com.mt/news/national/67318/watch_citizens_against_hate_speech_in_connect_from_the_heart_marc_h#.V7MjHWdf2Uk

43 Comité des Régions, projet d'avis sur la protection des réfugiés dans leur région d'origine : une nouvelle perspective 2016, http://publications.europa.eu/resource/cellar/8f92a526-3f4e-11e6-af30-01aa75ed71a1.0009.03/DOC_1

44 <http://tinyurl.com/z2h6358>

45 Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil définissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale 2016, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/dublin_reform_proposal_en.pdf

46 [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22Tarakhel%20v.%20Switzerland%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-148070%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22Tarakhel%20v.%20Switzerland%22],%22documentcollectionid%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-148070%22]}) ;

pays ayant refoulé des migrants, tels l'Allemagne, le Danemark, la Suède, et par l'accord spécial conclu entre la Turquie et l'UE sur le renvoi des réfugiés (échange d'un réfugié contre un autre).

48. Aussi complexe que puisse être l'évolution de la situation, c'est en dernier ressort aux gouvernements nationaux et entités internationales qu'il revient d'y faire face. Ce dont les collectivités locales ont cruellement besoin, c'est que les gouvernements nationaux leur fournissent les instruments juridiques, le cadre légal et les infrastructures nécessaires pour mieux répondre aux besoins fondamentaux des réfugiés, qu'il s'agisse de logement, de santé ou d'éducation. Autre mesure également impérative, la sensibilisation de la population à la situation de groupes ayant des besoins spécifiques (mères seules, mineurs non accompagnés et personnes handicapées). Parallèlement à ces objectifs structurels, l'expérience des régions d'accueil telle que la région de l'Attique (en Grèce) a prouvé le besoin de faire face de manière effective à des urgences tel que le transfert des réfugiés de leur point de départ vers des lieux d'hébergement (temporaires ou permanents) dans ou en dehors des limites géographiques de leur lieu d'accueil initial.

49. Dans cette optique, les rapporteurs souhaiteraient attirer l'attention des gouvernements sur le fait qu'ils doivent soutenir les autorités locales et régionales par des lois, un appui financier et une coordination pour que ces dernières puissent prendre des mesures *ad hoc* ou d'urgence et mettre en place, via divers types d'interventions, un système efficace et des moyens cohérents de promotion de l'intégration. Il faut aussi impérativement insister sur le besoin pour les autorités locales et régionales de pouvoir déployer leur stratégie de gestion de la question des migrants/réfugiés en coordination avec le pouvoir central et les institutions internationales.

2.2. Situation sur le terrain : responsabilités des collectivités locales

50. Avant d'entrer dans le détail des responsabilités et difficultés diverses auxquelles les autorités locales doivent faire face, il convient de soulever deux points.

51. En premier lieu, les collectivités locales sont avant tout considérées comme étant associées à la « phase finale » de l'accueil et de l'intégration des migrants et des demandeurs d'asile, en aval des phases de sauvetage, de premier accueil, d'identification, d'admission et éventuellement de relocalisation ou de réinstallation.

52. On peut cependant également soutenir en inversant cette logique qu'en réalité, les politiques et initiatives locales et régionales de promotion de l'intégration sont une « condition préalable » à l'élaboration d'une politique d'accueil cohérente et systémique. Pour ce qui concerne les collectivités locales, le processus d'intégration débute dès l'accueil des réfugiés par le pays hôte, que le réfugié ou le demandeur d'asile puisse y rester ou doive retourner dans son pays d'origine. Dans le présent rapport, nous traitons de l'accueil et de l'intégration sous des rubriques différentes pour en faciliter l'analyse, mais l'idée cohésive qui sous-tend notre approche est qu'il faut tenir compte des traits distinctifs d'une collectivité locale à savoir sa proximité avec la population, son offre de services pour tous, sans discrimination aucune, sa protection des droits des personnes relevant de sa compétence, soit en bref tout ce qui fait d'elle le premier « port d'escale » en cas d'urgence.

53. La capacité d'intégration (tant qualitative que quantitative) des collectivités locales est un facteur déterminant pour l'organisation de l'admission des migrants dans un pays d'Europe après leur arrivée initiale dans un pays voisin, en fonction d'un processus de quotas de relocalisation ou de réinstallation. Toute décision qu'elles pourraient prendre en omettant d'en tenir compte dans leurs configurations serait vouée à l'échec. Il faut que le caractère stratégique du rôle des collectivités locales soit reconnu à tous les niveaux - politique, administratif, organisationnel ou financier-. En effet, leurs compétences et responsabilités touchent à un grand nombre de domaines allant de la sécurité des personnes à la protection de la santé, à l'hébergement (y compris d'urgence), à la mise à disposition de vivres et de vêtements adéquats et à l'accès à l'éducation et l'emploi. Les municipalités peuvent également avoir à charge d'assurer l'approvisionnement en électricité et en eau ainsi que le ramassage des ordures qui peuvent être des points importants à prendre en compte au moment de la construction d'un camp de réfugiés dans ou à proximité d'une ville. À cet égard, il convient de garantir l'accès à des services réguliers/généralistes (de santé et de l'emploi, par exemple), tout en tenant compte des problèmes spécifiques des réfugiés et demandeurs d'asile (traitements post-traumatiques ou sensibilisation au nouvel environnement professionnel, etc.).

54. En second lieu, dans de nombreux pays, soit la répartition des compétences entre les niveaux national, régional et local (voire du comté ou de la province) est floue, soit elle constitue une responsabilité « partagée ». Cet état de fait peut facilement mener à des situations dans lesquelles personne n'assume de responsabilité directe, ce qui constitue un facteur de risques en cas d'urgence. C'est ce qu'on a par exemple pu voir à Calais, où l'ONG Médecins du monde a dû mettre en place un « plan d'urgence » (habituellement mis en œuvre lors de conflits armés) pour prendre en charge les migrants en l'absence de toute action directe des autorités locales ou du ministère français de la Santé.⁴⁷ Toujours en France, le maire de la municipalité de Grande-Synthe a de son propre chef décidé de reloger plus d'un millier de réfugiés jusque-là hébergés dans ce que l'on a appelé « le camp de la honte ». Avec l'aide de Médecins du monde, un nouveau camp - le premier en France à respecter les normes du HCR - a été construit en mars 2016, malgré l'opposition des services préfectoraux, hostiles à ce transfert de réfugiés.⁴⁸

55. En 2015, le Congrès a organisé durant ses sessions une série de débats sur les thèmes de la migration et des réfugiés, au cours desquels les maires (de pays tels que l'Allemagne, la France, l'Italie, la Syrie et la Turquie) invités à s'exprimer ont insisté sur des insuffisances persistantes des politiques locales d'accueil. Celles-ci concernent aussi bien le logement (et sont principalement dues à des solutions temporaires qui ne facilitent pas les contacts entre les migrants réinstallés sur le territoire et les collectivités locales) que le risque d'exploitation par le travail (surtout pour les mineurs non accompagnés), l'accès à l'éducation des enfants et des jeunes, l'intégration dans les environnements sociaux et culturels et l'emploi (quand celui-ci autorisé par la législation en matière d'accueil et de séjour).

56. Les idées reçues et les stéréotypes sont autant d'obstacles à l'adoption de mesures efficaces. En effet, les initiatives prises au niveau régional et local en faveur des migrants sont compromises à la fois par une méconnaissance du « fossé entre les droits » qui sépare les migrants du reste de la population et des actions concrètes susceptibles de combler ce fossé. Pour remédier à cette situation, les pouvoirs publics doivent s'efforcer de concevoir des mesures motivées par des faits concrets qui mettent à bas les mythes entourant la migration, et d'associer les migrants à leurs activités pour que leurs besoins soient mieux compris. Il faut faire prendre conscience à l'opinion publique que les réfugiés et les migrants sont une partie de la solution plus qu'un problème.

57. Le Réseau des villes interculturelles du CdE, qui a lancé sa campagne « Partageons nos villes - partageons l'avenir » à l'occasion de la Journée mondiale des réfugiés, le 20 juin 2016, s'est doté d'une « carte de solutions » innovante qui regroupe des exemples de villes travaillant à l'amélioration des conditions d'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile,⁴⁹ ainsi que des bonnes pratiques relatives aux « projets de bienvenue ».

58. Dans une déclaration prononcée en octobre 2015, le Congrès a invité l'ensemble des pouvoirs locaux et régionaux de ses États membres à se constituer en un « Réseau européen des villes solidaires », répondant ainsi à l'appel européen lancé le 3 octobre 2015 par les municipalités de Strasbourg, Catane et Rovereto pour mieux coordonner les activités et initiatives en faveur de l'accueil des réfugiés.⁵⁰

59. Dans l'optique d'encourager une plus grande solidarité entre les acteurs confrontés à la situation actuelle, les rapporteurs considèrent que le Congrès devrait attirer l'attention de ses États membres sur le fait qu'il y a un besoin urgent de clarifier les domaines de responsabilités et de distribution des compétences entre le niveau national, régional et local. Une meilleure coordination est en effet cruciale et l'action locale et régionale devrait être considérée comme une précondition au succès des politiques d'accueil systémiques et d'intégration.

Conditions de vie dans les centres de rétention, les camps et les zones d'installation

60. Les centres d'accueil sont le défi le plus pressant et le plus difficile à relever pour les autorités locales qui doivent trouver dans les meilleurs délais des solutions à un problème que les bureaucraties nationales ne sont pas en mesure de régler rapidement. La situation y est dramatique, les conditions épouvantables. Comme le dit le rapport publié par le Représentant spécial pour les

47 <http://www.lavoixdunord.fr/france-monde/acces-aux-soins-medecins-du-monde-alerte-sur-la-ia0b0n3104947>

48 http://www.lepoint.fr/societe/grande-synthe-la-victoire-de-damien-careme-29-05-2016-2042866_23.php

49 <http://www.coe.int/en/web/interculturalcities/intercultural-cities-and-refugees>

50 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2372185&direct=true>

migrations et les réfugiés du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, il est urgent d'améliorer les conditions de vie des migrants et des réfugiés et de protéger les enfants non accompagnés.⁵¹

51 SG/Inf(2016)18, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680648495

61. Le Comité des Régions de l'UE fait observer que de nombreuses personnes déplacées en sont réduites à vivre dans des camps de réfugiés, souvent dans un pays voisin du leur. Elles ne disposent effectivement pas toutes de moyens suffisants pour poursuivre leur voyage, par exemple à destination de l'Europe, que les conditions d'accueil dans leur lieu d'hébergement soient ou non satisfaisantes. Elles doivent pour la plupart tenter de vivre dignement dans des camps de réfugiés alors que des exemples relatés dans les médias décrivent la dureté de ce milieu.⁵²

62. La sécurité des réfugiés dans les centres d'accueil est problématique. Ces centres peuvent être gérés par des ONG ou des entreprises privées. Les municipalités doivent régulièrement y effectuer des contrôles de sécurité de concert avec les forces de police afin de prévenir les violences et conflits éventuels. Il importe également de noter que les centres d'accueil n'ont pas vocation à détenir des migrants. Les demandeurs d'asile ont le droit de circuler librement, permission d'autant plus essentielle si l'on veut qu'ils s'intègrent dans la société hôte. Ces centres ne doivent pas non plus être uniquement considérés comme des lieux où l'on ne fait qu'attendre et dormir. Il faut au contraire qu'ils proposent des cours de langues, des activités sportives, des jardins d'enfants, etc., services susceptibles d'amorcer le processus d'intégration sociale.

63. Dans plusieurs pays, que ce soit à titre individuel ou collectif, la participation des bénévoles à l'organisation de ce type d'activités (animation de groupes de discussion, cours de langues, etc.) est primordiale. La contribution de bénévoles aux politiques publiques et sociales est inscrite dans la culture des pays d'Europe de l'Ouest et du Nord. Dans d'autres pays n'ayant pas les mêmes traditions, les collectivités locales ont un rôle de premier plan à jouer pour amener leurs habitants à se porter volontaires pour de telles activités et coordonner leur action.

64. Tempelhof, le gigantesque aéroport de Berlin, est aujourd'hui plus connu comme le plus grand camp de réfugiés de la capitale allemande. Depuis 2014, jusqu'à 2 300 demandeurs d'asile ont campé dans les hangars à avions, faisant la queue pour utiliser des sanitaires mobiles. C'est en principe aux hautes autorités des Länder chargées du logement qu'incombe la responsabilité de gérer les centres de premier accueil des réfugiés. En revanche, les hébergements suivants sont administrés soit au niveau régional (comme en Bavière, par exemple) ou local (municipalités et districts ruraux et urbains) comme au Brandebourg, en Saxe, en Thuringe ou en Hesse⁵³

65. A Calais, près de 3 000 migrants, dont un nombre croissant de femmes et d'enfants, vivent dans des conditions « très en deçà des normes minimales fixées pour les camps de réfugiés ».⁵⁴ Le camp de Calais, construit sur une ancienne décharge de déchets toxiques à la périphérie de la ville, n'a jamais été conçu pour être facilement accessible depuis le centre, ce qui explique pourquoi les réfugiés et les habitants de la ville ne se croisent que rarement.

66. Une entreprise privée britannique (Clearsprings Ready Homes) basée à Cardiff (Pays de Galles), qui s'occupe de loger des demandeurs d'asile tout juste arrivés, les oblige (depuis mai 2015) à porter en permanence des bracelets de couleur et a pour règle qu'en cas de refus, ils ne pourront bénéficier d'une aide alimentaire et seront dénoncés au ministère de l'Intérieur. Les réfugiés estiment que devoir porter ces bracelets au poignet fait d'eux des victimes de la discrimination.⁵⁵ Voici qui fait écho à la « polémique des portes rouges », née en janvier 2016 dans la ville de Middlesbrough (Angleterre) où les demandeurs d'asile étaient logés dans des logements fournis par l'entreprise privée G4S, le propriétaire duquel avait fait peindre toutes les portes de ses logements en rouge, ce qui a suscité des inquiétudes selon lesquelles ils étaient désignés comme des demandeurs d'asile.⁵⁶ Les autorités de police de la ville tchèque de Břeclav, à la frontière avec l'Autriche, ont également fait la une lorsqu'elles ont décidé d'identifier les nouveaux demandeurs d'asile en marquant leurs mains d'un numéro au feutre.⁵⁷

52 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015IR6328>

53 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/10a.germany_national_report_reception_facilities_en_final.pdf

54 <https://www.theguardian.com/world/2015/oct/02/calais-refugee-camp-conditions-diabolical-report-jungle-bacteria-hygiene>

55 Pour lire l'article (en anglais), <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jan/24/asylum-seekers-made-to-wear-coloured-wristbands-cardiff>

56 Pour lire l'article(en anglais), <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jan/20/home-office-officials-red-door-policy-inquiry-middlesbrough>

57 Pour lire l'article (en anglais), <http://www.bbc.com/news/blogs-eu-34128087>

67. En Turquie, environ 250 000 Syriens (soit près de 11% du nombre total de réfugiés vivant dans le pays) sont hébergés dans des camps de réfugiés. Cette situation pose toute une série de difficultés nouvelles aux organismes internationaux d'aide humanitaire.⁵⁸ La grande majorité (près de 90%) du nombre (estimé) de réfugiés syriens en Turquie vit en dehors des 26 camps officiels et se heurte à d'énormes obstacles pour avoir droit à l'aide alimentaire, à l'éducation et à un toit. Ces réfugiés sont encore plus vulnérabilisés par la montée des tensions intercommunautaires au sein de leurs sociétés d'accueil.

68. Lors de sa visite du camp d'Idomeni qui, prévu pour 2 500 personnes, en héberge près de 12 000 (dont beaucoup originaires de Syrie et d'Irak) dans l'humidité, le froid et la boue, Panagiotis Kouroubli, ministre grec de l'Intérieur, a déclaré : « J'affirme sans hésitation que nous sommes en face d'un Dachau des temps modernes, l'un des résultats de la logique de la fermeture des frontières. »⁵⁹ Mme Tineke Strik, rapporteure de l'Assemblée parlementaire du CdE en Grèce, qui a pu visiter des centres d'accueil en mai dernier, a dénoncé l'insalubrité des nouveaux camps bâtis par les autorités grecques à Thessalonique (principalement Sindos, Oraiokastro et Softex) après l'évacuation du centre d'Idomeni. Elle a mis en garde contre les graves menaces que pourraient poser les conditions d'accueil actuelles dans ces camps en termes de sécurité (incapacité de la police locale à assurer la sécurité, promiscuité des tentes à l'intérieur et à l'extérieur des bâtiments), mais aussi de santé (insuffisance des installations sanitaires, absence d'accompagnement psychosocial, mares stagnantes formées par les eaux usées des douches). Elle a expliqué être plus convaincue que jamais « qu'à moins que les choses ne changent bientôt, la situation en Grèce ne peut tout simplement pas durer. »⁶⁰

69. En Italie, l'aspect le plus frappant dénoncé par Médecins sans frontières est le manque d'infrastructures d'accueil pour les réfugiés, lequel ne laisse à ces derniers d'autre solution que de se retrancher dans des squats, des gares ou dans les campagnes, sans eau, sans toilettes ni électricité⁶¹. Lorsqu'elles existent, ces infrastructures (conçues pour abriter un maximum de 100 000 réfugiés) ne sont généralement prévues que pour de brefs séjours⁶² alors que dans les faits, certains doivent attendre jusqu'à trois ans avant d'obtenir le statut de réfugié.

70. La Catalogne (Espagne) est dotée de cinq niveaux administratifs. Aussi, bien que le nombre de demandes d'asile soit relativement faible (14 006 en 2014), le temps nécessaire à leur examen peut aller jusqu'à deux ans. De nombreux migrants se retrouvent de ce fait en situation irrégulière lorsque leur demande est rejetée. Certains responsables régionaux reconnaissent l'absence et la nécessité d'une meilleure coordination entre les niveaux de gouvernement pour que les demandes puissent être traitées dans un délai acceptable.

71. Lorsque l'on étudie ces exemples de centres d'accueil établis dans différentes parties de l'Europe depuis le début de la crise des réfugiés, on constate que le tableau reste plutôt sombre malgré un nombre croissant d'exemples de plus en plus positifs. Un de ces modèles en est le centre de logistique mis en place par le gouvernement du district de l'Attique en Grèce que les rapporteurs ont pu visiter en septembre 2016. Ce centre assiste la région entière en assurant la collecte des biens dans le but de protéger les réfugiés de toute fraude et en coordonnant l'effort de solidarité des citoyens. Le centre a déjà élargi sa mission au reste du pays.

72. La maire de la ville de Paris a mis en place un projet de camp humanitaire dans un ancien entrepôt à trains afin de proposer un hébergement aux nouveaux arrivants, concentrant au même endroit les services de santé, d'aide sociale et juridique.⁶³

58 <http://www.pbs.org/newshour/bb/inside-the-harsh-living-conditions-for-syrian-refugees-in-turkey/>

59 <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/idomeni-refugee-dachau-nazi-concentration-camp-greek-minister-a6938826.html>

60 <http://tinyurl.com/gqgog7z>

61 Pour lire l'article (en français), <http://www.rfi.fr/europe/20160413-italie-msf-rapport-denonce-conditions-vie-10000-demandeurs-asile-refugies>

62 Pour lire l'article (en français), <http://www.msf.fr/actualite/articles/en-italie-systeme-accueil-inadapte-aux-traumatismes-psychologiques-migrants>

63 Baumard Maryline, "Comment sera organisé le camp de migrants qui ouvrira dans le nord de Paris", Le Monde, 06/09/2016 : http://www.lemonde.fr/immigration-et-diversite/article/2016/09/06/paris-ouvre-une-bulle-d-accueil-de-court-sejour-pour-les-migrants_4993195_1654200.html

73. Le Comité européen de coopération juridique du Conseil de l'Europe élabore actuellement un instrument juridique codifiant les standards internationaux actuels de conditions de détention des migrants dans les centres administratifs fermés et, si cela est pertinent, dans d'autres lieux ou situations de détention. Cet instrument devrait être accessible d'ici la fin 2017.⁶⁴

74. Les rapporteurs considèrent que le Congrès devrait appeler à la fois ses membres et ses États membres à pallier à l'urgence de la situation ainsi qu'aux conditions regrettables dans lesquelles des personnes de tout âge, qui ont déjà souffert de la guerre et de terribles tragédies, se retrouvent dans les centres d'accueil. Les autorités locales et régionales essayent de faire face du mieux qu'elles peuvent à cette tragédie humaine. Il manque cependant une volonté politique au niveau national afin d'aider à accélérer les démarches bureaucratiques et logistiques et à dépasser les préjugés.

Protection des populations vulnérables

75. Pour la première fois depuis le début de la crise des réfugiés et des migrants en Europe, la proportion de femmes et d'enfants dépasse celle des hommes. Alors qu'en 2015, près de 70 % des personnes déplacées étaient des hommes, les femmes et les enfants représentent aujourd'hui près de 60 % des réfugiés et autres migrants qui tentent de gagner l'Europe. Cela signifie aussi que davantage de femmes et d'enfants risquent leur vie ou la perdent sur les voies maritimes ou terrestres menant à l'Europe.

76. Nombre de ces femmes et jeunes filles fuient des pays comme la Syrie et l'Afghanistan, où elles ont subi des persécutions et des violences sexuelles et sexistes, y compris liées à la guerre. Le HCR s'est dit préoccupé par les signalements de violences sexuelles faites aux femmes et aux enfants réfugiés. Selon des représentants des Nations Unies, les enfants réfugiés et migrants déplacés courent en Europe un risque accru de maltraitances et de violences. Cela inclut des violences sexuelles, en particulier dans des centres d'accueil surpeuplés, des lieux de rassemblement de réfugiés et de migrants (parcs, gares, abribus et fossés...) ou sur des itinéraires peu sûrs. De nombreux centres d'accueil ne sont pas suffisamment éclairés et ne comportent pas d'espaces séparés pour les femmes seules et les familles avec enfants. C'est pourquoi le HCR appelle l'ensemble des autorités européennes compétentes à tout mettre en œuvre pour garantir la protection des femmes et des filles, notamment en leur proposant un hébergement sûr et adapté.⁶⁵

77. Voici des exemples de mesures prises par les autorités locales et régionales pour protéger les groupes de réfugiés vulnérables : dans le Land allemand du Bade-Wurtemberg, 22 villes et villages ont décidé de mettre en place un programme offrant des traitements médicaux gratuits et des visas humanitaires à plus de 1 100 femmes et enfants yazidis retenus captifs par le groupe « État islamique ». Cette initiative a été saluée par des maires locaux qui ont contribué à sa mise en œuvre et ont offert aux réfugiés un toit et un soutien.⁶⁶ Le problème des enfants réfugiés portés disparus a été soulevé par diverses sources. D'après l'ONG Save the Children, 26 000 enfants non accompagnés seraient entrés en Europe en 2015 et Europol estime qu'au moins 10 000 enfants réfugiés non accompagnés ont disparu après leur arrivée en Europe.⁶⁷ Un rapport publié le 11 avril 2016 par Funke Mediengruppe affirme qu'en Allemagne, au cours de l'année 2015, près de 6 000 enfants réfugiés ont été portés disparus, dont beaucoup n'avaient pas 14 ans. Selon le ministre allemand de l'Intérieur, la plupart des mineurs disparus étaient originaires d'Afghanistan, de Syrie, du Maroc, d'Algérie et d'Érythrée. Au Royaume-Uni, le nombre d'enfants ayant disparu peu après leur arrivée en tant que demandeurs d'asile a doublé au cours de l'année passée.⁶⁸ Néanmoins, du fait de l'absence de preuves substantielles et du fait que d'autres explications aient pu être apportées dans le cas allemand – avec des disparitions qui seraient en réalité le résultat de l'incompatibilité des systèmes d'enregistrement ou de mécanismes d'échanges d'informations défectueux⁶⁹ - cette problématique reste en suspens.

64 http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Administrative%20detention%20of%20migrants/administration_detention_migrants_en.asp

65 <http://www.unhcr.org/562a3bb16.html>

66 <http://tinyurl.com/hnnt5qw>

67 <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees>

68 <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/05/asylum-seeker-children-refugees-missing>

69 <http://www.dw.com/en/refugee-crisis-where-have-6000-children-vanished/a-19180385>

78. Ces résultats font craindre que les enfants réfugiés puissent être la cible d'organisations criminelles et l'objet d'une exploitation sexuelle. Les services de police font état d'échanges inquiétants entre des bandes organisées qui aident à faire entrer clandestinement des réfugiés dans l'UE et des réseaux de traite des êtres humains qui en font des esclaves (sexuels ou non). Selon des responsables d'Europol, des organisations criminelles connues de longue date pour leur implication dans la traite, et répertoriées dans le fichier Phoenix, se sont désormais lancées dans l'exploitation des réfugiés.⁷⁰ La rétention des enfants est un autre sujet de préoccupation. Il est indispensable d'imaginer d'autres solutions pour des enfants placés en rétention dans l'attente de l'examen de leur demande d'asile, ou en cours de transfert vers des centres, comme l'a mentionné l'APCE dans son rapport⁷¹ et sa campagne visant à mettre fin à la rétention d'enfants migrants.⁷² Il faut insister sur la nécessité de l'éducation dans les camps du fait que seuls 50% des enfants réfugiés ont accès à un enseignement primaire contrairement à une moyenne globale de plus de 90%. Il y a également un besoin urgent de renforcer les systèmes de protection des enfants afin de protéger les enfants réfugiés et migrants de toute exploitation.

79. Les rapporteurs souhaiteraient également encourager les autorités locales et régionales à prendre en compte le travail de la banque du développement social en Europe (CEB), en particulier de son fonds pour les migrants et les réfugiés (MRF)⁷³ qui soutien le financement des centres d'accueil et de transit ainsi que des projets d'intégration qui touchent tout particulièrement les enfants.

80. D'autres groupes tels que les personnes handicapées et les personnes âgées sont également particulièrement à risque car elles sont confrontées de manière aggravée aux problèmes ainsi qu'aux barrières physiques et de communication⁷⁴. Les centres d'accueil sont en général non-équipés et non adaptés pour répondre à leurs besoins spécifiques rendant ainsi urgent la nécessité pour les autorités de les prendre en compte lorsque celles-ci implémentent leurs politiques.⁷⁵ Au sein de la population réfugiée, les demandeurs d'asile LGBT constituent également un autre groupe vulnérable car, même après avoir atteint le continent européen, ils continuent dans certains cas à subir des attaques verbales et physiques ainsi qu'à souffrir de discrimination dans les centres d'accueil.⁷⁶

81. Les collectivités locales ont un rôle particulier à jouer dans ce type de situation. De tristes exemples ont prouvé à quel point leur non-intervention ou leur intervention contre-productive pouvait influencer sur la vie des personnes placées en centre de rétention. Il leur faut privilégier des politiques et programmes en faveur des enfants (accompagnés ou non). Outre l'aspect humanitaire de la question, il s'agit également d'un enjeu social et d'un problème de gestion du risque à long terme. Les enfants, dont la personnalité est en gestation, risquent de conserver les stigmates de ce périple tout au long de leur vie, voire de développer un comportement antisocial. Si l'on n'y prend garde, les sociétés d'accueil auront à faire face aux répercussions de ces traumatismes, notamment sur la cohésion sociale, pendant de nombreuses années. Les rapporteurs ont la conviction que l'inclusion et le fait que les autorités locales considèrent les enfants comme partenaires dans leur travail pourrait servir de bon exemple pratique de participation.

82. Dans une situation de crise où le gouvernement central tarde à prendre des mesures concrètes, il est de la responsabilité des collectivités locales de s'assurer que les droits humains fondamentaux des réfugiés arrivant dans leur communauté soient préservés.⁷⁷ En effet, avec l'introduction du principe de la « responsabilité de protéger » (« R2P ») dans le discours international, la protection des réfugiés⁷⁸ fuyant les crimes de guerre, l'épuration ethnique et les crimes contre l'humanité pourrait être un argument de poids pour inciter les maires et les autorités locales à agir, que des mesures soient prises ou non au niveau national.

83. La tâche consiste désormais à multiplier les initiatives locales constructives. Les rapporteurs insistent sur la nécessité d'en appeler aux membres du Congrès pour constituer des réseaux d'échanges d'informations sur les solutions susceptibles d'être mises en œuvre, indépendamment des choix politiques et législatifs des uns et des autres.

70 Pour lire l'article (en anglais), <https://www.theguardian.com/world/2016/jan/30/fears-for-missing-child-refugees>

71 Doc. APCE 13597 (2014) <http://tinyurl.com>

72 <http://website-pace.net/web/apce/children-in-detention>

73 <http://www.coebank.org/fr/project-financing/donors-and-fiduciary-accounts/migrant-and-refugee-fund/>

74 <https://www.hrw.org/news/2015/12/03/people-disabilities-added-risk-war-displacement>

75 <https://www.hrw.org/news/2016/05/23/dispatches-dignity-stake-refugees-disabilities-greece>

76 https://www.washingtonpost.com/world/europe/gay-asylum-seekers-face-threat-from-fellow-refugees-in-europe/2015/10/23/46762ce2-71b8-11e5-ba14-318f8e87a2fc_story.html

77 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014IR5728>

78 <https://sustainablesecurity.org/2016/03/09/the-responsibility-to-protect-and-the-refugee-crisis/>

2.3. Partenariats avec le secteur de l'aide humanitaire

84. Les actions d'aide humanitaire sont principalement menées par des organisations du secteur associatif qui conçoivent de nouvelles formes de participation communautaire des migrants, que ce soit dans le domaine des services à la personne, des soins de santé, de la culture ou du sport. Les migrants se voient ainsi offrir la possibilité de participer à des clubs locaux de sport amateur, à la gestion de centres sociaux, à l'organisation de manifestations musicales interculturelles ou autres, à l'organisation d'événements interreligieux et, de manière générale, à des activités encourageant les savoirs et échanges interculturels.

85. Certaines de ces activités associent également des ONG investies dans le développement de la coopération internationale et qui mènent pour ce faire de grands projets visant à renforcer les synergies entre plans d'intégration des migrants et plans de soutien des pays d'origine. Il s'agit d'encourager à la fois une diminution des flux migratoires et le retour des migrants dans leurs communautés d'origine, afin de soutenir le développement économique et social de ces dernières. En Italie, par exemple, certains de ces projets ont débouché sur d'intéressantes expériences relatives aux « couloirs humanitaires » qui ouvrent aux réfugiés de pays déchirés par la guerre un accès sûr à l'Italie, sans les exposer aux dangers des routes maritimes ou terrestres empruntées par la migration irrégulière.⁷⁹

86. Il faut donner aux organisations du secteur associatif des responsabilités clairement définies et appropriées par rapport à l'environnement institutionnel et les rendre moins dépendantes des administrations nationales. Elles doivent notamment pouvoir travailler directement avec des organisations internationales et des pays ou régions prêts à apporter leur aide.⁸⁰ Il convient toutefois de préciser qu'il n'y a souvent aucune concertation ou discussion entre d'une part le HCR et les ONG humanitaires et d'autre part les collectivités locales, ce qui fragilise ces dernières alors même qu'elles auraient besoin d'être confortées dans leur rôle de coordinatrices.⁸¹

87. En Italie, certaines régions et municipalités encouragent la signature d'accords et de protocoles entre organismes administratifs territoriaux, syndicats et organisations bénévoles pour favoriser les bonnes pratiques et les activités d'intégration et combattre la discrimination et l'exploitation par le travail. Il est cependant évident que la question des ressources provenant des budgets locaux (qui, étant données les difficultés budgétaires persistantes de nombreuses collectivités locales italiennes, sont limitées) est cruciale et ce, même pour ce qui est de la mise en œuvre de ces protocoles.

88. Le projet Villes-portes (Gateway cities) – une plateforme urbaine consacrée à l'accueil des migrants irréguliers aux frontières de l'Europe – est un exemple intéressant. Il concerne des territoires frontaliers que les migrants tentent de quitter pour se rendre plus au nord ou à l'ouest du continent mais où ils doivent contre leur gré rester de longs mois dans des camps de fortune, des gîtes, des centres de rétention et autres structures surpeuplées, souvent dans des conditions sanitaires et de sécurité déplorables. Ayant fui la guerre, les persécutions ou la pauvreté, les migrants arrivent souvent à l'issue d'un périple épuisant dans un état de mauvaise santé et de détresse psychologique. L'objectif de Gateway Cities est de servir de cadre d'échanges et de coopération entre les territoires d'accueil de première ligne, confrontés aux mêmes problèmes de migration irrégulière – qu'il s'agisse de droits de l'homme ou de questions sociales.⁸²

89. Les autorités locales et régionales doivent œuvrer à la coordination de l'aide d'urgence en regroupant l'ensemble des partenaires locaux. Ce rôle doit être reconnu par les gouvernements nationaux et les institutions internationales. Les autorités locales et régionales doivent de ce fait être perçues comme condition préalable à la réalisation du travail qu'il reste à faire et aux solutions qu'il reste à trouver plutôt que comme étant située en phase finale. Il leur faut renforcer leurs capacités aux niveaux administratif et politique, pour les élus et le personnel municipal, grâce à la formation, à la sensibilisation, aux échanges et à une aide à l'apprentissage par la pratique. Elles ont également besoin de ressources financières appropriées – sous forme de transferts, de recettes locales et/ou de financements directs de donateurs – pour pouvoir assumer leurs responsabilités.

79 Pour plus d'informations sur le projet, <http://www.santegidiosa.org/humanitarian-corridors>

80 Comité des Régions, projet d'avis sur la protection des réfugiés dans leur région d'origine : une nouvelle perspective 2016

81 Ibid, paragraphe 23 : également, pour plus d'informations sur les partenariats du HCR avec des ONG, <http://www.unhcr.org/non-governmental-organizations.html>

82 <http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/Default.asp?ID=25918&ActSyn=True>

2. Intégration des migrants : le rôle des collectivités locales et régionales

90. Dans son rapport sur les droits fondamentaux des migrants consacré à « l'impact de la crise de l'asile sur les collectivités locales⁸³ » (juillet 2016), l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a attiré l'attention sur les points suivants :

- nombre de collectivités locales n'informent pas assez efficacement leur population de la situation des migrants (que ce soit par des sites internet ou des journées ou campagnes d'information), ce qui permettrait pourtant de mettre un terme aux réactions hostiles ;
- si dans la plupart des cas, la réaction de la population locale est positive - de nombreuses municipalités, ainsi que des représentants de la société civile et des bénévoles locaux, se sont mobilisés pour accueillir les migrants et les aider à s'intégrer – on déplore également de nombreuses protestations et agressions contre des réfugiés.

91. Il est important de souligner que l'intégration est un « processus bilatéral » qui recouvre les droits et obligations réciproques des immigrants et de la société d'accueil. En effet, s'il faut que les migrants fassent des efforts pour s'intégrer, les pays d'accueil doivent pour leur part continuer de promouvoir et de faciliter l'intégration.

92. C'est ce qu'illustre au niveau local une phase d'apprentissage réciproque dans les villes et les collectivités. Par exemple, l'Union des villes de la Baltique, qui a récemment publié son cadre stratégique 2016-2021,⁸⁴ a souligné que l'intégration n'est pas uniquement de la responsabilité des réfugiés, qui doivent apprendre à s'intégrer dans de nouveaux environnements sociaux, mais aussi de celle des habitants des villes d'accueil, qui doivent de même s'initier au « vivre ensemble ».

93. Par ailleurs, l'intégration se fait au travers de la langue, de la culture, de l'emploi et de la vie sociale. Aussi tout débat sur l'intégration des migrants dans la société d'accueil doit-il tenir compte de l'ensemble de ces dimensions. Les migrants sont trop souvent considérés comme les sujets passifs des politiques sociales, actions de charité et aides financières. Il nous faut mettre en avant les histoires de vie singulières, les talents et aspirations des migrants ayant des compétences professionnelles et des connaissances à offrir. C'est souvent l'identification d'objectifs de carrière, de formation ou de regroupement familial, qui font partie intégrante des politiques d'intégration à long terme, qui est à la base de projets personnels. Sans cette « reconstruction des identités » et ces projets personnels, il y a risque de nier la personnalité unique de chaque migrant et de traiter des êtres humains comme de vulgaires numéros, situation qui annoncerait d'entrée de jeu l'échec du processus d'intégration.

94. Les rapporteurs soulignent que la législation relative à la gestion des migrants et des demandeurs d'asile doit tenir dûment compte de ces différents aspects en veillant à éviter qu'une identification complète – notamment dans les États de premier accueil – soit dissociée d'une action commune encourageant la concrétisation de projets personnels d'intégration.

95. Lorsqu'il est question de programmes d'intégration des migrants, il faut également se préoccuper de l'égalité entre les sexes en insistant sur les obstacles supplémentaires que peuvent rencontrer les réfugiées. Ceux-ci peuvent être dus aux codes religieux et culturels des communautés ethniques d'origine des migrants (codes vestimentaires, restriction des échanges entre hommes et femmes, nécessité de limiter l'exposition de parties du corps féminin, etc.).⁸⁵ C'est pourquoi il faut que les autorités locales et régionales tiennent compte de l'existence de ces obstacles lors de l'élaboration de nouvelles politiques d'intégration.

96. Étant entendu que les migrants sont parmi les premiers à pâtir du discours de haine, il est important d'insister sur ce type de discrimination. Le Conseil de l'Europe a lancé son « Mouvement contre le discours de haine »,⁸⁶ une campagne de jeunesse pour les droits de l'homme en ligne, dont l'objectif est de réduire le niveau d'acceptation du discours de haine et de développer la citoyenneté et la participation des jeunes en ligne, par la formation des acteurs locaux à cette démarche, l'organisation d'événements de sensibilisation et l'encouragement à la participation aux comités

83 Les pays couverts sont: l'Autriche, la Bulgarie, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Italie et la Suède

84 <http://www.former.ubc.net/documentation>

85 http://www.dge.mec.pt/sites/default/files/Projetos/Agenda_Europeia_Migracoes/Documentos/inclusion_in_sport_guidelines.pdf

86 A propos du mouvement, http://website-pace.net/en_GB/web/apce/no-hate-alliance ; aussi <http://www.nohatespeechmovement.org>

nationaux de la campagne. Les rapporteurs considèrent que le Congrès devrait continuer à soutenir de telles campagnes et encourager ses membres à prendre part au « Mouvement contre le discours de haine ».

3.1. Modèle d'intégration précoce : insertion immédiate dans les communautés locales

97. Les pouvoirs publics doivent se concentrer sur l'objectif à long terme qu'est la promotion d'une intégration réussie des migrants mais aussi répondre à des impératifs à court terme tels que leur accueil et l'examen de leurs demandes de droit d'asile.

98. Lorsqu'il s'agit de nouveaux demandeurs d'asile, il faut bien évidemment commencer par satisfaire leurs besoins les plus vitaux et ce sont les collectivités locales qui doivent leur fournir nourriture, eau, soins de santé et hébergement. Compte tenu de la lenteur de l'examen des demandes d'asile au niveau de l'État, les collectivités locales n'ont pas besoin d'en attendre l'issue pour mettre en place un processus d'intégration des « futurs » réfugiés. Elles peuvent d'ores et déjà inaugurer dans les camps et les quartiers des programmes d'intégration donnant aux nouveaux venus des informations simples qui faciliteront leur apprentissage de la langue et de la culture de la société d'accueil, en vue de leur intégration dans la vie sociale et le marché du travail.

99. Une fois le statut de « réfugiés » obtenu dans le pays d'accueil, les collectivités locales peuvent immédiatement mettre en œuvre un programme d'intégration à long terme que l'on peut définir comme une « version élaborée » du programme d'intégration initial. En Norvège, par exemple, les nouveaux venus entament dès leur arrivée dans une ville donnée un « programme d'introduction » obligatoire de deux ans qui vise à leur donner les qualifications requises pour décrocher un emploi, participer au système éducatif ordinaire et s'insérer dans la société. Les participants ont droit à un avantage pécuniaire considéré comme une sorte de salaire pour suivre ce programme.⁸⁷ Un autre programme de qualification pour réfugiés et migrants, appelé « Seconde chance », s'adresse aux migrants n'ayant pas réussi à mener à bien la formation professionnelle et sociale dans le cadre du programme d'intégration de deux ans. Suivis par une « personne de contact » qui noue avec eux une relation étroite, les participants bénéficient d'un plan de travail personnalisé défini en fonction de leurs souhaits et des normes sociales de la communauté d'accueil.⁸⁸ On compte de nombreuses femmes migrantes/réfugiées parmi les participants. Ces personnes représentent un atout important pour le marché du travail norvégien et leur emploi ainsi que leurs revenus propres donneront aux femmes et à leur famille une indépendance économique ainsi que des possibilités de choix. Le rapport coût-avantage de ce programme de la « Seconde chance » prouve qu'il est positif pour l'économie norvégienne.⁸⁹ Autre exemple de bonne pratique relevé en Norvège, les « centres d'apprentissage pour adultes » dont fait partie l'école NYGARD.⁹⁰ La municipalité de Bergen, qui dirige ces programmes, signale que le gouvernement actuel leur a octroyé des fonds supplémentaires lorsque leur analyse a montré qu'ils présentaient un bon rapport qualité-prix.⁹¹

100. Les rapporteurs voudraient souligner une fois de plus qu'en ce qui concerne les collectivités locales, le processus d'intégration commence dès l'accueil sur le territoire national, peu importe si le réfugié ou le demandeur d'asile est en droit de rester ou est contraint de retourner dans son pays d'origine.

3.2. Paramètres économiques de l'intégration

101. L'intégration économique est l'une des principales conditions de l'inclusion sociale. Les immigrants peuvent aider à pallier les pénuries de main-d'œuvre, améliorer le fonctionnement du marché du travail et jouer le rôle de catalyseur de la création d'emplois, de l'innovation et la croissance. Ils peuvent en outre contribuer au développement économique de leurs pays d'origine par l'envoi de fonds. Les migrants et réfugiés sont un atout pour la société d'accueil et devraient être considérés comme une chance et un potentiel pour la poursuite du développement, et pas uniquement comme un fardeau.

87 Plus d'informations sur le programme, visite d'étude ICC sur l'inclusion des réfugiés à Bergen, juin 2016, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806696ea>

88 Ibid

89 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806696ea>

90 <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/skoler/nygard-skole/9296/article-92672>

91 Plus d'informations sur les statistiques du programme, <http://ssb.no/en/utdanning/statistikker/introinnv/aar-tidligere-deltakere/2015-12-21>

102. L'accès au marché de l'emploi ou la création de leur propre entreprise sont d'une importance cruciale pour la réussite de l'intégration des migrants. La promotion de l'accès des migrants aux marchés régionaux du travail et aux activités économiques régionales requiert un large éventail d'actions et de mesures qui doivent s'inscrire dans une politique sociale et économique générale et être inspirées par les principes de l'égalité, de la non-discrimination et du respect des droits de l'homme.

103. La présence de migrants dans les sociétés d'accueil a des effets à court terme comme à long terme. Les effets à court terme sont liés à la manière dont les migrants/réfugiés sont traités par les autochtones, ainsi que par leurs possibilités de mobilité sociale et leur accès aux droits politiques et sociaux. Les collectivités locales ont ici un rôle à jouer pour prévenir une marginalisation sociale conduisant à une situation socio-économique défavorable et à l'exclusion. A plus longue échéance, l'attention doit se porter sur la promotion de la diversité culturelle en tant qu'avantage et sur la contribution des migrants à la dynamisation des économies locales grâce à de nouvelles formes d'innovation et d'entrepreneuriat. Le programme conjoint CdE - UE DELI (Diversité dans l'économie et l'intégration locale) a élaboré, dans le cadre des Cités interculturelles, de nouvelles méthodes de soutien des entrepreneurs migrants, fondées sur l'idée que la diversité est un moyen d'enrichir la gamme des produits et services en proposant différentes démarches inspirées des origines multiples des intéressés.⁹²

104. Le bénévolat peut également être une manière pour les migrants nouvellement arrivés ainsi que pour les demandeurs d'asile dont le statut n'est pas encore clair ou qui sont en situation de transit (en attente de réinstallation dans un autre pays par exemple) de contribuer à leur communauté d'accueil en mettant à profit leurs compétences et expérience uniques et diverses. En effet, cela peut leur permettre de rester actifs et de se sentir mieux inclus en prenant part à des activités socialement bénéfiques ainsi qu'en se familiarisant avec leur nouvel environnement de travail rendant leurs contributions au bien-être de la communauté locale plus visibles.

105. Comme l'a souligné le Congrès dans son rapport sur « L'accès des migrants au marché régional du travail »⁹³ et sa Recommandation 347 (2013) sur « L'intégration par l'exercice d'une activité indépendante : promouvoir l'entrepreneuriat des migrants dans les municipalités européennes », ces actions et mesures doivent s'appuyer sur une approche intégrée englobant la plupart des aspects des politiques d'intégration traditionnelles, l'amélioration des relations interculturelles et la gestion de la diversité. Le défi appelle en effet à ce que des mesures innovantes soient adoptées dans toutes les institutions pertinentes de la société d'accueil, et l'échelon régional offre de ce point de vue un potentiel unique pour la mise en œuvre des innovations au plus près des collectivités.⁹⁴

106. L'octroi d'un statut juridique qui inclut aussi la délivrance aux demandeurs d'asile et aux réfugiés d'un « permis de travail » leur donnant accès à l'emploi est bien évidemment une étape importante du processus d'intégration dans la mesure où il permet leur inclusion dans la société d'accueil. Le rapport de l'APCE sur « Les réfugiés et le droit au travail »⁹⁵ souligne que les États doivent veiller à ce que les demandeurs d'asile soient autorisés à travailler si le traitement de leur demande d'asile venait à prendre du retard et à ce que les réfugiés soient non seulement légalement autorisés à travailler mais aussi en mesure d'exercer ce droit.

107. Cependant, outre l'élimination des barrières juridiques et administratives⁹⁶, il faut procéder à la suppression d'obstacles concrets tels que l'apprentissage de la langue et l'accès au marché du travail. Les collectivités locales doivent mettre en place des programmes d'intégration proposant des cours de langue et une formation sur les modalités d'accès au marché de l'emploi. Le site internet ILMA du Conseil de l'Europe (Intégration linguistique des migrants adultes) donne des listes de documents juridiques et politiques pouvant être utiles aux autorités locales.⁹⁷ A titre d'exemple, on peut citer la Lituanie, où l'analyse des commentaires de 73 réfugiés interrogés dans plusieurs villes

92 <http://pjp-eu.coe.int/en/web/deli>

93 CPR(25)3PROV, 10 octobre 2013,

94 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2122421&Site=COE&direct=true>

95 Doc.13462 (2014), Res. (1994) 2014, <http://website-pace.net/documents/19863/168397/20140313-RefugeeRightToWork-EN.pdf/8f426c61-f2ba-439a-b7db-7c2c585a2fe7>

96 La décision prise par les autorités turques le 15 janvier 2016 d'autoriser 2,5 millions de réfugiés syriens à solliciter un « permis de travail », saluée par des instances internationales telles que l'Organisation internationale du travail (OIT) et le HCR, en est un bon exemple.

97 <http://www.coe.int/en/web/lang-migrants>

a révélé que les principaux facteurs empêchant la réussite de leur intégration économique sont l'incapacité de parler le lituanien, la vieillesse, le genre, ainsi que l'attitude négative de certains employeurs.⁹⁸

108. Il serait bon, afin de garantir la mise en œuvre du « droit au travail », d'adopter de bonnes pratiques - déjà mises en œuvre dans certains pays – qui encouragent le secteur privé à embaucher des réfugiés et des migrants. En Suisse, par exemple, le projet AGRIV expérimenté dans le canton de Neuchâtel vise à améliorer les compétences linguistiques et les connaissances en matière d'agriculture locale des réfugiés en vue de leur intégration dans les régions rurales.⁹⁹

109. En Autriche, le plan d'action de Salzbourg pour l'intégration des réfugiés sur le marché du travail a été lancé par le gouverneur en 2015. En collaboration avec des partenaires sociaux - dont l'association locale de l'industrie et les services du marché de l'emploi, Caritas Salzbourg, le Fonds autrichien pour l'intégration (ÖIF), le diaconat de Salzbourg, l'université de Salzbourg, le département des affaires sociales, le département de la culture, de l'éducation et de la société et le département du commerce, la ville a élaboré des mesures concrètes portant sur la validation des qualifications, l'acquisition des langues, les programmes de formation à destination des jeunes réfugiés et le volontariat. Le gouvernement régional de Salzbourg a de plus rédigé une charte sur le partenariat d'intégration qui a pour but d'informer les nouveaux venus des valeurs et assises constitutionnelles des communautés locales.¹⁰⁰

110. En Suède, une fois que les nouveaux arrivants ont obtenu leur permis de séjour, les services et entreprises de la municipalité concernée organisent conjointement un programme spécial de formation géré par les services de l'emploi afin de sensibiliser les participants et de favoriser leur intégration.¹⁰¹ On peut également mentionner un programme de stages dans des entreprises locales, dirigé par la municipalité de Boden, qui fait le trait d'union entre les besoins des entreprises en personnel et les compétences et professions des demandeurs d'asile.¹⁰²

111. A Klaipėda (Lituanie), des femmes réfugiées s'occupent d'enfants ou enseignent la langue tchétchène dans un centre de jour. C'est là pour nombre d'entre elles l'unique moyen de gagner de l'argent et de communiquer avec des tiers.¹⁰³

112. Pour résumer, l'intégration économique des réfugiés est une condition sine qua non à leur inclusion sociale à long terme. Les autorités nationales, régionales et locales doivent œuvrer à supprimer les barrières pratiques rencontrées par les demandeurs d'asile au moment de leur entrée sur le marché du travail. Néanmoins, le processus d'intégration requiert également d'autres politiques sociales afin d'aider les réfugiés à se sentir intégrés dans leur communauté d'accueil et afin d'empêcher l'émergence de potentiels conflits avec les habitants locaux.

3.3. Politiques sociales du ressort des collectivités locales et régionales

113. Nous avons maintes fois souligné dans le présent rapport que les migrants et réfugiés appelés à demeurer dans leur ville d'accueil doivent pouvoir y vivre dignement et avoir accès à l'emploi ainsi qu'aux services de première nécessité que sont notamment le logement, l'éducation (par exemple l'apprentissage de langues) et les soins de santé. Nous avons également signalé à quel point il est important qu'ils puissent communiquer avec les membres de la société d'accueil. Nous souhaitons aujourd'hui attirer l'attention sur le fait qu'il s'agit là d'un processus bilatéral qui nécessite une reconnaissance réciproque entre population d'accueil et communauté immigrée dans le but d'empêcher tout type de conflit qui conduirait à une situation d'exclusion et d'incompréhension et qui alimenterait une montée du racisme et de la xénophobie. De la même manière que les migrants et les réfugiés doivent apprendre à vivre dans un nouvel environnement social, les habitants des villes hôtes doivent apprendre à vivre avec les nouveaux venus. Les exemples de programmes conçus par des collectivités locales incluant l'ensemble des habitants des villes d'accueil dans le processus d'intégration se multiplient. Citons en Autriche le projet « New Here » qui promeut à Vienne une

98 http://www.unhcr-northerneurope.org/uploads/tx_news/UNHCR_Integration_of_refugees_in_Lithuania.pdf

99 Pour plus d'informations sur le projet AGRIV, voir http://www.ne.ch/medias/Pages/151006_Projet-AGRIV-un-partenariat-entre-l'Etat-et-le-monde-de-l'agriculture-du-canton-de-Neuch%C3%A2tel-.aspx

100 http://service.salzburg.gv.at/lkorj/Index?cmd=detail_ind&nachrid=56648

101 http://www.unhcr-northerneurope.org/fileadmin/user_upload/Documents/PDF/Sweden/2013-Sep-SE-A-new-beginning-refugee-integration-in-Sweden.pdf

102 <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders/overviews/local-communities>

103 http://www.ubc.net/sites/default/files/bcb_1_2016_www_0.pdf

« culture de bienvenue » (voir notamment la carte interactive)¹⁰⁴ ainsi que le guide de bienvenue de Salzbourg destiné à informer les réfugiés arrivant dans le pays sur les valeurs du « vivre ensemble ».¹⁰⁵

114. Le Commissaire aux droits de l'homme du CdE a fait savoir dans son document de réflexion préalablement cité, intitulé « Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités », qu'il considérait comme souhaitable que « la quasi-totalité des résidents, indépendamment du motif de leur émigration, maîtrisent la ou les langue(s) du pays d'accueil ou reçoivent le soutien dont ils ont besoin pour améliorer leurs compétences » et que les migrants aient « les mêmes chances d'exercer un emploi ou une formation que les non-migrants présentant les mêmes caractéristiques socio-économiques » (voir paragraphe 6).

Logement

115. En vertu du droit au logement, expressément prévu par l'article 31 de la Charte sociale européenne (révisée), les États doivent prendre les mesures nécessaires pour :

- favoriser l'accès à un logement d'un niveau convenable ;
- prévenir et réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ;
- rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

116. Les migrants ne sont aucunement exclus de ces droits qui les protègent des expulsions et de la destruction de leurs maisons. Bien que les droits garantis par la CEDH ne fournissent pas de précisions sur le niveau des conditions de vie requis, la Cour européenne des droits de l'homme a statué que dans certains cas, la situation de pauvreté extrême de certaines personnes vulnérables, comme les demandeurs d'asile, peut être constitutive d'une violation de l'article 3 de la CEDH. Dans l'affaire emblématique M.S.S. c. Belgique et Grèce, la Cour a jugé que les conditions de vie du requérant en Grèce lors de l'examen de sa requête, combinées à sa vulnérabilité et à l'inaction de l'État, s'apparentaient à un traitement inhumain et dégradant. La Cour a pris note du fait que le requérant vivait dans le rue depuis plusieurs mois, « sans ressources, sans accès à des sanitaires, ne disposant d'aucun moyen de subvenir à ses besoins essentiels ».

117. Dans une déclaration adoptée en octobre 2015, le Congrès a affirmé que peu importe si elles se trouvent en Europe, les collectivités locales ont un rôle capital à jouer dans le dispositif d'accueil des réfugiés. Ce rôle peut se traduire concrètement par la mise à disposition de bâtiments publics adaptés à l'accueil des réfugiés et par l'apport d'un soutien politique et matériel aux associations spécialisées dans l'accueil des migrants.¹⁰⁶ Pour cette raison et à cause de la diminution de la population dans les campagnes des pays européens, les régions rurales devraient être considérées comme des « laboratoires d'intégration »¹⁰⁷ fournissant des solutions de logements plus nombreuses et moins coûteuses. Gransee- qui compte une population de 4000 habitants- a par exemple proposé d'héberger 80 réfugiés. De nombreux autres maires de villages à travers l'Allemagne considèrent également le flux récent de réfugiés comme une opportunité pour revitaliser démographiquement et économiquement leur communauté.

118. Les problèmes de logement sont non seulement liés aux centres d'accueil mais également à la disponibilité de logements sociaux dans le cadre d'une installation à plus long terme (il s'agit par exemple d'un problème particulièrement important en Suède). La disponibilité limitée de logements réduit également la possibilité de distribuer « équitablement » la population des réfugiés sur un territoire donné de manière à ce qu'elle soit en concordance avec les opportunités d'emploi et d'éducation.

119. Le logement est un aspect fondamental à envisager tant d'un point de vue à court terme qu'à long terme. Certains pays, comme la Norvège, font clairement la distinction sur ce point. Ils disposent de « centres d'accueil de transition » dans lesquels les nouveaux demandeurs d'asile peuvent demeurer trois mois, ainsi que des centres de plus longs séjours (installés notamment dans des bâtiments publics) pour les personnes dans l'attente de l'obtention du statut de réfugié. Le recours à

104 www.newhere.org

105 https://www.stadt-salzburg.at/pdf/welcome_guide_english_stand_11_2015.pdf

106 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2372185&direct=true>

107 <http://www.thelocal.de/20160125/rural-germany-an-integration-laboratory-for-refugees>

des logements publics ainsi que des appartements privés est une solution (comme cela est le cas à Athènes). Une fois le permis de séjour accordé, il est de la responsabilité de la municipalité de leur trouver un endroit où loger dans la ville. A cet égard, il est important de souligner le fait que les autorités locales et régionales doivent éviter de concentrer les réfugiés dans des zones limitées car cela pourrait potentiellement conduire à une forme de ghettoïsation qui pourrait freiner à long terme leur processus d'intégration dans la société d'accueil.

120. On a beaucoup parlé de la nécessité d'héberger les mineurs non accompagnés dans des locaux séparés pour assurer leur sécurité. Ce devrait être là l'une des priorités absolues des collectivités locales. La ville de Malmö en Suède a par exemple mis à disposition des places spécifiquement réservées aux mineurs car d'après la loi suédoise, la responsabilité de prendre en charge les mineurs non accompagnés incombe aux municipalités.¹⁰⁸ Ceux-ci requièrent des soins et un soutien appropriés pour faciliter leur accès à l'enseignement et aux opportunités d'emploi avec pour but de les intégrer à long terme au sein de la communauté locale.

121. Le développement de réseaux tels que le « Réseau des villes solidaires », dans le cadre desquels les réfugiés sont hébergés par des citoyens, correspond à la vision de l'intégration comme un processus dynamique à double sens. Le Congrès a déjà attiré l'attention sur ce projet dans sa déclaration relative à l'accueil des réfugiés, adoptée le 21 octobre 2015.¹⁰⁹ Les villes de Strasbourg (France), Catane et Rovereto (Italie) ont signé un texte commun en faveur de la création d'un réseau européen des villes solidaires. Le but de cette initiative est de réaffirmer les principes de dignité humaine et de solidarité vis-à-vis des réfugiés, et d'aider les municipalités à définir des politiques locales engagées en matière d'accueil et d'intégration des demandeurs d'asile.

122. Mettre en place un réseau européen de villes solidaires permettrait d'améliorer la coopération transfrontalière et d'aider les municipalités à partager leurs exemples de bonne pratique ainsi qu'à développer des projets impliquant l'ensemble des citoyens. Les rapporteurs considèrent de ce fait que le Congrès devrait encourager la mise en place d'un tel réseau et soutenir les initiatives déjà existantes en encourageant ses membres à y prendre part.

Education

123. La Convention européenne des droits de l'homme stipule que « Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction » et constitue de ce fait un droit dont toute personne peut jouir. L'article 17 de la Charte sociale européenne (révisée) appelle également les États à assurer « aux enfants et aux adolescents l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales », incluant également les migrants âgés de moins de 18 ans.¹¹⁰

124. L'enseignement est l'un des éléments clés des politiques d'intégration. Il joue un rôle fondamental dans le processus d'édification de sociétés démocratiques durables et respectueuses des droits de l'homme et de la diversité. En effet, « l'apprentissage de la langue » de l'État d'accueil est indispensable au succès de l'intégration sociale des migrants. C'est aussi un défi qui exige une politique d'investissement des gouvernements comme des collectivités locales et régionales.

125. Le nombre des réfugiés de guerre syriens en Turquie, qui a dépassé les 2,5 millions, ainsi que la non-scolarisation des enfants réfugiés, témoignent de la gravité de la situation. Human Rights Watch a relevé qu'en 2015, 400 000 enfants réfugiés n'avaient pas eu accès à l'enseignement, malgré la politique éducative adoptée par le gouvernement permettant aux jeunes syriens d'être scolarisés dans des établissements publics.¹¹¹ La barrière de la langue et les difficultés économiques et d'intégration sociale empêchent ces enfants d'aller à l'école. Selon une étude, seuls des enfants hébergés dans les 25 camps de réfugiés - représentant 13% du nombre total de mineurs - étaient scolarisés.¹¹² D'autre part, étant donnée l'énormité des chiffres, les autorités locales ou régionales ne sont pas les plus à même de remédier à ce problème.

126. Des pays tels que la Suède et la Norvège proposent en plus des leçons de langue des cours spéciaux portant notamment sur les sciences sociales. Il s'agit pour certains de cours en ligne dans

108 <http://www.eurocities.eu/eurocities/news/Cities-welcome-refugees-Unaccompanied-minors-in-Malmo-WSPO-A8XKV2>

109 <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2374261&Site=CM&direct=true>

110 Pour plus d'informations :

http://www.coe.int/t/democracy/migration/Source/migration/ProtectingMigrantsECHR_ESCWeb.pdf

111 <https://www.hrw.org/news/2015/11/08/turkey-400000-syrian-children-not-school>

112 http://file.setav.org/Files/Pdf/20160309195808_turkiyedeki-suriyeli-cocuklarin-egitimi-pdf.pdf (en turc)

différentes langues, ce qui peut faciliter la participation à partir de n'importe quel endroit dans le monde.¹¹³ Créée en Finlande pour les réfugiés, l'application « A propos de la Finlande », qui tient compte des évolutions technologiques et de l'utilisation des téléphones portables et d'internet est un exemple de bonne pratique. En effet, il s'agit d'un service gratuit offert à tous les immigrants et qui fournit aux utilisateurs de téléphones portables des informations fiables provenant de sources officielles.

127. La ville de Bergen (Norvège) a été l'une des pionnières en matière d'efforts d'intégration. De fait, dès leur arrivée dans les centres d'accueil, les enfants sont scolarisés et ce, pour éviter toute ségrégation scolaire, dans l'ensemble des établissements de la municipalité. La législation nationale en matière d'éducation (en vertu de laquelle tout enfant susceptible de passer plus de trois mois en Norvège a droit à l'instruction) permet aux municipalités de prendre des initiatives en ce sens et leur donne la possibilité de l'appliquer aux enfants réfugiés des centres d'accueil.

128. L'école primaire européenne Goldschlagstrabe de Vienne est un autre exemple de bonne pratique dans le domaine de l'éducation des enfants réfugiés. Il s'agit d'une école publique multilingue dans laquelle les enseignants dispensent des cours dans 11 langues (chacun dans sa langue maternelle), ce qui permet aux enfants de devenir multilingues et multiculturels à l'issue d'un programme de trois ans.

129. Convaincue de l'importance du rôle du système éducatif en tant que véhicule des valeurs de la citoyenneté démocratique et de la responsabilité sociale et civique, la Conférence permanente du Conseil de l'Europe des ministres de l'Education, qui s'est tenue à Bruxelles en avril 2016, a préconisé d'investir de manière plus ciblée dans l'éducation et de renforcer la coopération avec des partenaires stratégiques (ministères, collectivités locales, institutions de l'UE, agences des Nations Unies...) pour soutenir les réformes au sein des États européens.¹¹⁴ La consolidation de la culture démocratique par l'éducation devrait à son tour contribuer à bâtir des sociétés démocratiques plus inclusives, durables et solidaires et aider à faire face à la montée récente du populisme et de la xénophobie en Europe.¹¹⁵

130. Ceci fait écho à la « Charte du Conseil de l'Europe sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme » adoptée en 2010 par le Comité des Ministres, qui fournit aux pays européens un point de référence ainsi qu'un catalyseur de l'action et diffuse de bonnes pratiques dans le but de relever le niveau de l'éducation au sein des États membres.¹¹⁶

131. Outre les possibilités d'enseignement qu'offre le système scolaire, les collectivités locales devraient prendre des mesures en faveur de la généralisation d'une éducation interculturelle visant à prévenir la méfiance de la société envers les migrants et les réfugiés, et à encourager une meilleure connaissance de la culture et de la religion de l'autre. Les autorités locales disposent des moyens nécessaires pour amener les organisations, associations et communautés locales à partager leurs expériences. Les divers exemples de bonnes pratiques mentionnés sur le site internet du Réseau des Cités culturelles du CdE témoignent des nombreuses initiatives prises par les États membres du CdE en faveur de l'intégration des migrants à travers l'emploi (entrepreneuriat, formation), les échanges culturels (musique, sports, découverte culinaire) et les stratégies de communication (médias traditionnels et sociaux).

132. La boîte à outils du Congrès mise à la disposition des autorités locales pour l'organisation d'activités interreligieuses et interculturelles est également utile à cet effet. Inspirée par la stratégie du Congrès pour combattre la radicalisation mais également par la politique du CdE intitulée « Vivre ensemble dans la diversité », cette boîte à outils a pour but de favoriser le dialogue interculturel et interreligieux et d'informer les élus locaux des enjeux de la lutte contre la radicalisation, en les encourageant à se mobiliser davantage en ce domaine.

133. La boîte à outils du Congrès comprend quatre fiches-sésame donnant rapidement accès aux ressources en ligne répertoriées sur le site www.coe.int/congress-intercultural, ainsi que des lignes directrices sur la prévention de la radicalisation et des manifestations de haine à l'intention des collectivités locales, et les douze principes du Congrès relatifs au dialogue interreligieux au niveau local. Le Congrès a créé un site internet pour permettre aux collectivités locales d'avoir directement

113 Voir exemples de cours en ligne gratuits en 22 langues, www.samfunnskunnskap.no

114 http://www.coe.int/t/dg4/education/Source/MED25/MED_25_Final-Declaration_en.pdf

115 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016803034e5>

116 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016803034e5>

accès aux informations et ressources pertinentes dans les 36 langues du CdE (le lien vers le site internet sera ajouté quand celui-ci sera en ligne).

134. En Suède, l'élaboration d'une nouvelle politique d'éducation a montré qu'un conflit entre différentes politiques sociales pouvait avoir des effets inattendus et créer une situation relativement floue. En 2015, les autorités suédoises ont publié des directives¹¹⁷ refusant la scolarisation des enfants de migrants de l'UE mendiant dans les rues. Étaient concernés quelque 5 000 migrants de l'UE, majoritairement originaires de Roumanie et de Bulgarie, qui tentaient de survivre grâce à la mendicité. Cette politique vise à donner aux municipalités des orientations plus précises concernant les droits des migrants de l'UE en Suède, ainsi qu'à dissuader les gens de mendier et les inciter à trouver un emploi pour avoir droit à l'aide sociale. Si l'idée de rédiger des orientations claires à l'intention des collectivités locales peut être considérée comme un exemple de bonne pratique, c'est loin d'être le cas pour la décision de refuser la scolarisation d'enfants au prétexte qu'ils mendient dans la rue.

135. En 2015, la municipalité de Salzbourg (Autriche) a soulevé la question des mendiants auprès du Congrès, en proposant de mener au niveau européen un débat et une analyse de la migration forcée et d'élaborer des stratégies pour parer au problème en amont, dans les pays d'origine. Si la mendicité dans les villes n'est pas l'objet central de ce rapport, la question des enfants mendiants a néanmoins été mise en avant par les médias turcs à la suite de l'arrivée massive de réfugiés de guerre syriens dans le pays. Une motion récemment soumise au Parlement a attiré l'attention sur le fait que les enfants syriens en âge d'aller à l'école représentent aujourd'hui la majorité des mendiants et vendeurs de rue (leur nombre total est estimé à 100 000 dans la seule ville d'Istanbul).¹¹⁸

136. Les rapporteurs renvoient à cet égard à leur recommandation concernant la responsabilité des autorités locales, lesquelles doivent privilégier les actions en faveur des mineurs (voir paras. 75-82) et invitent les collectivités locales à coordonner leurs efforts avec les autorités nationales afin de réinsérer les enfants de la rue dans le système éducatif. Les rapporteurs ne peuvent que réitérer que l'éducation est un élément clé des politiques d'intégration et qu'elle joue un rôle fondamental dans le processus de construction de sociétés démocratiques durables respectueuses de la diversité et des droits de l'homme.

Services de santé

137. Dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe, les municipalités et les régions sont chargées de mettre en place des services sociaux et de soins de santé primaires de qualité et à un tarif raisonnable pour quiconque en aura besoin. Cependant l'État est responsable de l'élaboration du cadre financier et législatif et de la supervision des opérations. Des pays comme l'Italie, l'Espagne et l'Autriche sont dotés de systèmes de gestion dont la réglementation, le fonctionnement, de même que les cofinancements, sont délégués aux autorités régionales.¹¹⁹

138. Les collectivités territoriales ont des compétences étendues dans le domaine de la santé, y compris concernant les services d'urgence, les soins préventifs (vaccination, sécurité alimentaire, santé environnementale, services liés aux produits de première nécessité, etc.) et l'éducation à la santé et à l'hygiène.

139. La Convention de 1951 sur le statut des réfugiés stipule que ces derniers doivent avoir accès à des services de santé équivalents à ceux de la population d'accueil et qu'aux termes du droit international, chacun a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible. Le HCR, qui suit la situation des réfugiés et recueille des données sur la santé publique de cette population, cite parmi ses principes directeurs l'équité dans les soins de santé et l'accès aux soins de santé pour les réfugiés.¹²⁰ Ces principes fondamentaux sont généralement respectés dans les États membre du CdE.

117 Pour la couverture médiatique du rapport, <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=6358572>

118 <https://onedio.com/haber/binlerce-cocuk-cetelerin-aginda-668408>

119 <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/health-systems/health-systems-en.pdf>

120 <http://www.unhcr.org/protection/health/4b4c4fca9/unhcrs-principles-guidance-referral-health-care-refugees-other-persons.html>

140. Au cours de leurs recherches, les rapporteurs ont été heureux de constater une tendance prometteuse des municipalités à abandonner les services exclusivement réservés aux migrants au profit de services ouverts à tous les habitants, quels que soient leur langue, leur nationalité ou leur pays de naissance. Ainsi, certaines régions membres de la Commission inter-méditerranéenne de la Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe ont adopté des mesures préventives et dynamiques destinées à faciliter l'intégration des migrants dans leurs systèmes de santé grâce à des accords bilatéraux.¹²¹ Cette attitude est conforme à la politique du Congrès visant à répondre aux besoins des êtres humains, indépendamment de leur condition ou de leur origine.

141. Dans le contexte de la crise actuelle des réfugiés, un autre point tout aussi important est qu'outre un accès aux services de santé ordinaires, ces réfugiés ont également besoin de traitements spécifiques. La plupart d'entre eux ont été psychologiquement et physiquement traumatisés par les horreurs de la guerre, les persécutions subies dans leur pays et les épreuves endurées en raison de leurs conditions de voyage. C'est pourquoi il est important lors de leur période d'intégration qu'ils bénéficient non seulement d'une assistance physique et matérielle, mais aussi d'un soutien psychologique (sous forme de thérapies de groupe et de consultations individuelles) que doivent leur fournir les autorités locales.

Activités culturelles et sportives

142. Les collectivités locales doivent collaborer avec les instances nationales pour trouver le juste équilibre entre intégration et stigmatisation, parce qu'elles sont à même de rassembler de petits groupes au sein des quartiers et de tirer parti des aptitudes relationnelles qui unissent les êtres humains grâce par exemple aux vecteurs que sont la cuisine, l'art, l'artisanat, ou encore le sport et le patrimoine culturel, qui peuvent créer un lien entre immigrants et société d'accueil.

143. Le succès de l'intégration à l'échelle locale dépend de la coopération, des échanges et de la coordination entre les diverses obligations des autorités locales ainsi qu'avec l'engagement des citoyens à favoriser des relations harmonieuses au sein des collectivités locales.

144. Il est important d'associer les migrants et les réfugiés aux biens communs de la société d'accueil et de les mettre en relation avec la population locale afin d'aplanir les obstacles et les préjugés culturels et de favoriser une socialisation mutuelle. Le rôle des entrepreneurs sociaux est décisif à cet égard. Par exemple, le « Somalia bandy » - projet d'intégration lancé par un entrepreneur suédois - consiste en une équipe de football de Somaliens vivant en Suède, laquelle a participé au Championnat du monde de bandy en 2014.¹²²

145. La conférence organisée en juin 2016 par l'Accord partiel élargi sur le Sport (APES) du CdE a analysé comment le sport pouvait être utilisé pour faciliter l'intégration des migrants. Elle a également permis aux participants de partager les meilleures pratiques recensées en Europe aux niveaux international, national et local, en étudiant de quelle manière les clubs et entraîneurs sportifs s'efforçaient de cultiver la tolérance et l'inclusion sociale.¹²³ L'approche du Mouvement olympique quant au respect et à l'amitié, ainsi que la responsabilité des sociétés d'accueil consistant à prendre des mesures pour mieux adapter et intégrer les réfugiés, ont bien été notées. Les participants ont insisté sur l'importance d'une formation adaptée des éducateurs concernant le dialogue interculturel et la collaboration entre clubs sportifs et population locale.

146. La Coupe du monde de l'intégration Casinos Autriche organisée par le Land de Salzbourg,¹²⁴ est un exemple d'activité qui ne requiert pas de connaissances linguistiques particulières chez ses participants. Il s'agit d'un tournoi mondial réunissant des « équipes nationales » de divers pays d'origine, notamment composées de demandeurs d'asile d'un camp voisin, mis sur pied grâce à l'engagement de la société civile (y compris d'entreprises privées), de communautés religieuses et de pouvoirs politiques à tous les niveaux – fédéral, régional (Land de Salzbourg) et local (Bureau de l'intégration de la municipalité de Salzbourg) – dans cet objectif commun qu'est l'intégration. Ce sont davantage les similitudes entre pays que leurs différences qui sont mises en avant. Au total, 48 équipes de football du monde entier ont pris part à l'édition 2016.

121 http://www.medregions.com/pub/focus/157_en.pdf

122 <http://www.somaliabandy.com/start/>

123 http://www.coe.int/t/dg4/epas/resources/Vienna-2016/Conference-migrants-Vienna_default_EN.asp

124 <http://www.integrationsfussball.at/>

147. Le Forum européen pour la sécurité urbaine (Efus) a créé pour les projets favorisant l'intégration sociale à travers l'Europe un prix européen ouvert aux collectivités locales, au secteur associatif, aux ONG et aux organisations privées des États membres de l'UE, en partant du principe que grâce aux valeurs qu'il défend - respect, tolérance et maîtrise de soi - le sport est source d'enrichissement.

148. La municipalité de Karlstad (Suède) a lancé à l'intention de l'ensemble de ses citoyens une campagne ayant pour slogan « Un accueil chaleureux » et encourageant l'ouverture et l'inclusion des réfugiés. Un site internet a été créé, sur lequel peut s'inscrire quiconque souhaite faire la connaissance d'un réfugié.¹²⁵

149. La musique aide elle aussi à rapprocher les êtres humains et à faire tomber les barrières des langues et des mentalités. À Brême, par exemple, des musiciens - pour la plupart des réfugiés et des migrants de Syrie mais aussi d'autres pays du Moyen-Orient - se sont regroupés pour créer leur propre orchestre, l'Orchestre philharmonique des Syriens en exil. Ils ont donné leur premier concert à Brême en septembre 2015.

Participation aux processus décisionnels

150. Diverses mesures permettant aux migrants de participer à la vie sociale d'une municipalité, par exemple par le biais des conseils locaux de l'immigration ou, à un niveau supérieur, grâce à la reconnaissance du droit de vote (principalement lors des élections locales), ont été adoptées à travers toute l'Europe.

151. Le conseil local de l'immigration de Barcelone (Espagne), créé en 1997 pour permettre aux migrants de s'intégrer pleinement dans la vie sociale, culturelle et politique, en est un exemple.

152. Les cantons suisses du Jura, de Vaud, de Fribourg et de Neuchâtel ont accordé à des non-ressortissants le droit de voter aux élections locales, ainsi que le droit de se présenter aux élections municipales, en fonction de la durée de leur séjour sur le territoire suisse. En Norvège, les ressortissants d'autres pays figurant dans le registre national de population norvégien comme résidents du royaume durant les trois années précédant le jour du scrutin obtiennent eux aussi le droit de prendre part aux élections municipales et régionales.

153. Bien que la présence de migrants au sein des conseils municipaux européens soit plutôt rare, les étrangers n'ayant généralement pas le droit de faire campagne ou de voter aux élections locales, on peut toutefois relever plusieurs exemples de leur participation à des organes consultatifs.

154. En Italie, le conseil des citoyens étrangers et apatrides de la province de Bologne et les conseils de quartier des citoyens étrangers sont des organes consultatifs qui permettent aux représentants des immigrés de faire entendre leur voix et leurs préoccupations quand bien même ils n'ont pas le droit de voter aux élections locales. A Tallinn (Estonie), des conseils consultatifs et des comités d'experts analogues (incluant des organisations de migrants et des ONG) s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie nationale plus large intitulée « Intégration et cohésion sociale en Estonie 2014-2020 ». ¹²⁶ La municipalité de Zagreb (Croatie) accorde aussi aux minorités des droits spécifiques les autorisant à prendre part à la gestion des activités locales par l'intermédiaire de neuf conseils de minorités ethniques collaborant au sein du conseil municipal de Zagreb.¹²⁷

155. Le Congrès a ouvert à la signature son protocole additionnel STCE 207 sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales en 2009. A ce jour, seuls huit États membres l'ont ratifié.

156. Les rapporteurs sont d'avis que la ratification dudit protocole par les États membres ainsi que sa mise en œuvre, notamment concernant les migrants et la jeunesse, sont plus urgentes que jamais. C'est pourquoi ils recommandent d'inviter les États membres à signer et ratifier très prochainement le protocole additionnel.

Une vision à long terme: Bâtir des sociétés inclusives

157. Les migrants sont en mesure de renforcer la diversité culturelle et de stimuler l'intérêt pour d'autres cultures et régions du monde au sein des populations de souche. Ils ont en effet déjà joué un grand rôle dans l'histoire de l'Europe. La question de leur intégration dans les communautés locales,

¹²⁵ A propos de la campagne, www.varmtvalkommen.se

¹²⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/annual-policy/2012/07.estonia_annual_policy_report_2012_final_december2013.pdf

¹²⁷ <http://www.zagreb.hr/default.aspx?id=2017>

en tant que moteur d'une meilleure inclusion sociale et d'une plus grande harmonie interculturelle, ainsi que le rôle essentiel des pouvoirs locaux et régionaux dans ce processus, ont également été soulignés dans le rapport du groupe d'éminentes personnalités intitulé « Vivre ensemble : conjuguer liberté et diversité dans l'Europe du XXI^e siècle », rédigé en 2011 à la demande du Conseil de l'Europe.

158. La Résolution 1972 (2014) de l'APCE¹²⁸ « Assurer que les migrants constituent une richesse pour les sociétés d'accueil européennes » invite les États membres à chercher plus activement à tirer le meilleur parti des bénéfices que peuvent apporter les migrants.

159. Le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la construction de sociétés inclusives (2016-2019) a pour objectif d'aider les États membres à gérer la diversité de l'Europe au moyen de politiques intelligentes encourageant la compréhension et le respect mutuels. Il s'organise autour d'activités menées dans les domaines de l'éducation, de la lutte contre la discrimination et de l'intégration effective.

160. Au cours des dix dernières années, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a adressé au Comité des Ministres un certain nombre de recommandations sur divers aspects de l'intégration des migrants au niveau local, parmi lesquelles : la Recommandation 115 (2002) sur « La participation des résidents étrangers à la vie publique locale : les conseils consultatifs », la Recommandation 153 (2004) sur « Un pacte pour l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration dans les villes et les régions d'Europe », la Recommandation 252 (2008) « Améliorer l'intégration des migrants par les politiques locales de logement », la Recommandation 261 (2009) sur « Les Cités interculturelles », la Recommandation 262 (2009) sur « L'égalité et la diversité dans l'emploi et les services municipaux », la Recommandation 304 (2011) « Relever le défi des tensions interculturelles et interreligieuses au niveau local » et la Recommandation 365 (2014) « Promouvoir la diversité par l'éducation interculturelle et les stratégies de communication ». La boîte à outils à l'usage des collectivités locales mentionnée aux paragraphes 125 et 126 ci-dessus fait partie de l'arsenal mis à la disposition des collectivités locales pour élaborer leurs politiques d'intégration.

161. La stratégie du Congrès en matière d'inclusion est basée sur des principes de solidarité sociale, du respect des personnes et de leurs droits, de l'acceptation de la diversité et enfin de la sécurité et de la sûreté des citoyens. Voici deux décennies que le Congrès œuvre à la mise en place de communautés inclusives et résilientes, travail rendu d'autant plus pertinent par la crise des réfugiés et la montée de la radicalisation et de la violence extrémiste de ces dernières années.

3. Conclusion

162. Dans le présent report, les rapporteurs ont fait valoir que les collectivités locales devaient traiter la question de l'accueil des réfugiés et de l'intégration des migrants comme une situation d'urgence face à laquelle elles ont pour responsabilité de répondre aux besoins de ces personnes, indépendamment de leur statut, nationalité, pays d'origine ou identité, en adaptant leurs services aux besoins de chacune. Il leur faut également aborder la question d'un point de vue stratégique, fortes de l'idée que l'Europe a besoin des migrants et de politiques à long terme visant à leur intégration et à l'édification de sociétés inclusives.

163. La crise des réfugiés a révélé une crise des politiques gouvernementales européennes en matière de migration, lesquelles nécessiteraient une plus forte volonté de promouvoir une approche propice à une vision positive de l'apport potentiel des migrants aux sociétés d'accueil. Il est de plus en plus manifeste que les politiques nationales d'intégration sont intimement corrélées à l'image et à la menace perçue associées à l'arrivée de cette population.

164. L'action des élus locaux en matière de sensibilisation et de communication est donc indispensable. Il faut combattre le discours négatif diffusé jour après jour sur les réfugiés dans toutes sortes de médias traditionnels et sociaux, et c'est aux représentants des pouvoirs publics qu'il incombe de faire évoluer ce discours en s'appuyant sur les faits, de même que sur les droits de l'homme et la dignité humaine. Les maires et les gouverneurs de régions sont aux premières loges pour ce qui est de la communication et leurs interventions suscitent beaucoup d'attention et de commentaires. Il leur faut donc capitaliser sur cet atout. Des actions telles que des campagnes anti-rumeurs et la campagne « Mouvement contre le discours de haine » du CdE peuvent aussi contribuer à véhiculer le message en direction du public.

128 <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20480&lang=en>

165. Le risque de radicalisation de la société ne fera que grandir en l'absence de politiques de sensibilisation et d'intégration au niveau local. Une boîte à outils sur l'intégration des migrants à l'usage des élus locaux pourrait se révéler utile pour faire de ce sujet une priorité des collectivités locales. Cette boîte à outils pourrait se composer d'un corpus de textes normatifs du Conseil de l'Europe et donner accès aux bases de données relatives à de bonnes pratiques déjà en vigueur au sein du Conseil de l'Europe (Réseau des villes interculturelles ...) ou d'organisations partenaires comme le Forum européen pour la sécurité urbaine (Efus) ou encore l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

166. Les collectivités locales jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques d'accueil, d'intégration et de cohésion nécessaires à l'efficacité de l'action sur le terrain. Leur rôle stratégique devrait être reconnu à tous les niveaux ainsi que sur les plans politique, administratif, organisationnel et financier. Pour obtenir des résultats concluants, il faut qu'elles puissent compter tant sur leurs gouvernements nationaux que sur des instances internationales telles que l'Union européenne pour soutenir leurs actions en faveur d'une amélioration des infrastructures d'accueil des réfugiés, au moyen de mesures concrètes, notamment en liaison avec des organisations locales de bénévoles. L'adoption de la Déclaration de New York en septembre 2016 à l'occasion du premier sommet de l'ONU portant sur les déplacements massifs de réfugiés et de migrants est une avancée positive allant dans ce sens appelant « les pays qui sont en capacité d'accueillir ou de réunir un nombre plus important de réfugiés à le faire »¹²⁹ et les pays les plus riches à investir dans les communautés accueillant de nombreux réfugiés. Le développement d'un cadre général pour une « réponse globale aux besoins des réfugiés » par le HCR est également un aspect important permettant de créer « un système renforcé avec des financements plus fiables et un engagement plus rapide et précoce des acteurs de développement » dont les autorités locales et régionales font parties.

167. Au-delà du cadre international, des traités de l'UE et des lois nationales relatives aux réfugiés et aux migrants, il est nécessaire d'établir un cadre juridique précis, conçu pour faciliter et optimiser la mission et les actions des collectivités locales. Il n'est pas toujours aisé de trouver des solutions communes pour les politiques ayant trait à l'intégration et aux réfugiés. Les expériences menées - et les solutions proposées - aux niveaux national et local varient, voire divergent, d'où la nécessité d'un échange permanent d'expériences pour instaurer une coordination efficace. Une synergie entre tous les niveaux de gouvernement, en particulier entre collectivités locales et institutions de l'UE, a plus de chances de succès si elle se fonde sur un cadre juridique bien défini.

168. Parmi les mesures et actions des collectivités locales nécessitant le soutien des gouvernements nationaux, non pas uniquement sur le plan financier, mais également en termes de formation et d'organisation, voici celles qu'il convient de mentionner en priorité. Il s'agit :

- de développer les identités personnelles des migrants, y compris en précisant leurs compétences et capacités personnelles ; de leur apporter conseils et soutien dans l'élaboration de leur projet de vie individuel ;
- d'encourager l'apprentissage des langues ;
- d'aider à trouver des solutions de logement et d'appuyer les initiatives encourageant la mixité et l'interaction positive entre réfugiés et communautés d'accueil ;
- de faciliter l'accès des migrants au marché local de l'emploi, à l'éducation, à la formation professionnelle, aux mesures transitoires pour l'emploi et à la création de leur propre entreprise, en s'intéressant en particulier aux mesures qui favorisent l'accès à un emploi et luttent contre l'exploitation ;
- de faciliter la participation des migrants à des activités sociales menées dans la région (projets culturels et sportifs en coopération avec des acteurs associatifs et des partenariats privés) ;
- de promouvoir l'éducation à la citoyenneté démocratique et la responsabilité sociale et civique ;
- de préconiser un enseignement interculturel généralisé pour prévenir la méfiance et la haine et offrir une meilleure connaissance mutuelle des cultures et religions ;
- d'encourager les activités interculturelles et interreligieuses ;

¹²⁹ <http://www.unhcr.org/news/press/2016/9/57dff34f4/unhcr-welcomes-unprecedented-force-resonance-new-york-declaration.html>

- de créer des services/guichets spécialisés dans l'accueil, l'information, le soutien et la médiation culturelle, ainsi que des services de santé (en adaptant la formation des professionnels de la santé à une société interculturelle en plein essor) pour les ressortissants étrangers ;
- de soutenir l'intégration des femmes migrantes et des groupes de migrants ayant des besoins spécifiques (comme les personnes âgées et les personnes handicapées) ;
- de privilégier les actions en faveur des enfants réfugiés et migrants, accompagnés ou non, (ceci inclut l'adoption et la supervision de stratégies de protection des enfants de toutes formes de violence) et de renforcer les systèmes de protection des enfants aux niveaux local et régional et de développer des formations spécifiques pour les agents locaux de protections de l'enfance

169. Afin de mettre en œuvre les mesures susmentionnées et de favoriser les synergies dans ces domaines, il faut encourager les collectivités locales à se doter d'instruments de planification et de contrôle leur permettant d'assurer le suivi des politiques et services mis en place par leurs soins, y compris grâce à la promotion d'accords, de protocoles d'accord et d'autres actions susceptibles de favoriser les synergies entre les divers acteurs sociaux et économiques des secteurs public et privé.

170. La coopération et la coordination entre tous les niveaux de gouvernement - y compris local, régional et national - ainsi que le dialogue entre les municipalités de différents pays et les échanges d'exemples de bonnes pratiques permettront la mise en place d'initiatives novatrices associant migrants, réfugiés et population locale. Les pouvoirs locaux doivent faire en sorte de partager leurs meilleures pratiques au sein de réseaux européens tels que les Cités interculturelles du Conseil de l'Europe, qui ont acquis une certaine expérience en la matière. Il leur faut également intensifier les contacts directs entre communes et régions, en vue d'offrir des possibilités d'accueil et d'intégration aux populations de migrants et de réfugiés.

171. Etant donnée leur importance pour la mise en œuvre de politiques nationales ou supranationales d'accueil, ces mesures doivent bénéficier d'un soutien adéquat grâce à l'affectation de ressources nationales ou internationales. Le renforcement de la coopération régionale et des partenariats entre villes visant à créer les infrastructures nécessaires à une bonne gestion de la migration devrait de même être doté de moyens financiers adaptés. Pour ce faire, travaillant de concert avec la société civile pour accueillir les réfugiés, les collectivités locales ont besoin d'accéder plus facilement aux financements nationaux et européens.¹³⁰

172. L'une des solutions serait de donner aux autorités locales et régionales, en coopération avec les institutions européennes, les gouvernements nationaux et les ONG, un accès direct aux fonds européens tel que le fonds asile, migrations et intégration (FAMI) et aux outils financiers destinés au logement, au système de santé et aux autres besoins urgents des réfugiés et des migrants.

173. Il convient de souligner que dans les pays européens membres du Conseil de l'Europe, les collectivités locales ne constituent pas des partenaires à part entière des institutions de l'UE (Commission, Conseil, Parlement européen), quand bien même elles sont directement chargées de régler des problèmes de toutes sortes en lien avec les réfugiés et les migrants (hébergement, soins de santé, repas). Il faut que les États membres de l'UE réfléchissent aux avantages qu'il y aurait à en faire des partenaires à part entière pour leur donner un accès direct aux outils financiers et aux différentes sources de financement des politiques européennes concernant les migrants et les réfugiés.

174. L'une des décisions prises par le gouvernement qui pourrait aider les collectivités locales et est particulièrement propice à une intégration réussie consiste en l'élaboration d'une législation nationale et internationale visant à faciliter la reconnaissance des qualifications professionnelles et à encourager les mesures de regroupement familial (la vie en famille étant souvent une condition préalable à la mise en œuvre de projets de vie et à la réussite d'une intégration durable au niveau local).

175. Enfin, les rapporteurs souhaitent suggérer au Congrès de saisir l'occasion offerte par le présent rapport pour rappeler au Comité des Ministres d'inviter l'ensemble des États membres n'ayant pas encore signé et/ou ratifié le protocole additionnel à la Charte européenne de l'autonomie locale sur le

¹³⁰ Le Fonds « Asile, migrations et intégration » (2014-2020) de l'UE vise à contribuer à une gestion efficace des flux migratoires et à améliorer la mise en œuvre et le développement de la politique commune de l'Union européenne en matière d'immigration et d'asile.

droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207) de le signer et de le ratifier dans un avenir proche.

Annexe – Liste des membres du groupe de réflexion sur la migration mis en place pour rédiger le projet de rapport

Co-rapporteurs du Congrès :

- Gyorgy Illes, Hongrie (L, ILDG)
- Yoomi Renström, Suède (R, SOC)

Autres membres du Congrès :

- Per Bodker Andersen, Danemark (L, SOC), Président de l'Union des villes de la Baltique (Union of the Baltic Cities -UBC)
- Michalis Angelopoulos, Grèce (L, PPE/CCE)
- Giuseppe Boschini, Italie (R, SOC)
- Irene Dourou, Grèce (R, NI)
- Andreas Galster, Allemagne (L, PPE/CCE)
- Franz Xaver Gruber, Autriche (L, NI)
- Lelia Hunziker, Suisse (L, SOC)
- Leontien Kompier, Pays-Bas (L, SOC)
- Mustafa Palancioglu, Turquie (PPE/CCE)
- Nawel Rafik Elmrini, France (L, SOC)
- Barbara Toce, Italie (L, SOC)
- Emin Yeritsyan, Arménie (L, PPE/CCE)

Experts, NGOs :

- Nihal Eminoğlu, expert du Congrès nommé par le Secrétariat pour rédiger le projet de rapport
- Anne Bathily, chargée de projet, Conseil européen pour les Réfugiés et les Exilés (ECRE) www.ecre.org
- Gemma Pinyol-Jiménez, consultant indépendant pour la migration et la mobilité internationale, GRITIM-Pompeu Fabra University <http://urlz.fr/3nGe>
Expert du Conseil de l'Europe pour le programme « Cités interculturelles » <http://www.coe.int/en/web/interculturalcities>
- Maria Vincenza Desiderio, analyste politique, Migration Policy Institute Europe (MPI) www.mpieurope.org

Organisations intergouvernementales:

- Gert Westerveen, Représentant du Haut-commissariat pour les réfugiés auprès des institutions européennes à Strasbourg www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/home
- Karin Wohlgemuth, Groupe de travail sur les réfugiés, ville de Rostock www.ubc.net

Secrétariat du Congrès:

- Sedef Cankoçak, Secrétaire de la Commission des questions d'actualité et Secrétaire du groupe de réflexion (Présidente)
- Muriel Grimmeissen, Co-Secrétaire de la Commission des questions d'actualité et Co-Secrétaire du groupe de réflexion
- Giampaolo Cordiale, Chef de la division des relations extérieures et des priorités thématiques
- Natalia Lapteva, Assistante de la Commission des questions d'actualité