

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Recommandation 422 (2018)¹ Les régions frontalières face au phénomène migratoire

1. Le phénomène des migrations reste un problème critique pour tous les niveaux de gouvernance, appelant l'adoption de mesures adaptées et efficaces dans les États membres du Conseil de l'Europe.

2. Les chiffres récents fournis par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)² indiquent que le nombre des personnes arrivant dans certaines régions de la périphérie du continent européen est de nouveau en augmentation. Le nombre des personnes qui arrivent en Grèce par la mer a augmenté de 33 % au premier trimestre 2018 par rapport à la même période en 2017, tandis que les entrées par la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie ont augmenté de 50 % entre 2016 et 2017. Les arrivées en Espagne par la mer ont doublé entre 2016 et 2017.

3. Les collectivités locales et régionales supportent une pression considérable du fait de la répartition inéquitable des responsabilités liées au traitement de la situation actuelle. À ce stade, le soutien apporté aux régions frontalières est crucial pour faire face à ce défi.

4. Plutôt que comme une situation de crise, les migrations doivent être considérées comme un phénomène reconnu comme étant systémique et ayant des conséquences sur le long terme et nécessitant une vision globale qui inclue à la fois les politiques d'immigration et d'intégration. La complexité des migrations aujourd'hui est liée non seulement au fait qu'il n'existe pas de solution facile à court terme, mais aussi à la question de la diversité au sein de la population migrante.

5. Il est important de donner des définitions claires lorsqu'il est question de migration, car des réponses et des investissements différents peuvent être nécessaires pour faire face à la situation actuelle; tout en sachant que pour les autorités publiques le devoir d'assurer le respect des droits de l'homme pour tous les migrants, quel que soit leur statut, constitue le point de référence.

6. 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.

7. Les demandeurs d'asile sont des personnes qui ont demandé protection en tant que réfugiés dans un État donné et qui sont dans l'attente de la détermination de leur statut. Les États ont mis en place des procédures spécifiques pour la reconnaissance du statut de réfugié. 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 de protection subsidiaire. Il existe néanmoins, au sein de l'Union européenne (UE), un système uniforme de 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 Régime d'asile européen commun (Common European Asylum System, CEAS), établit les responsabilités des États membres pour l'examen d'une demande d'asile.

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

9. Les institutions du Conseil de l'Europe ont adopté des textes divers en réponse au phénomène des migrations et aux défis changeants qu'elles posent. Dans sa Résolution 411 (2017) et sa Recommandation 394 (2017), «De l'accueil à l'intégration: le rôle des collectivités locales face aux migrations», qu'il a adoptées le 28 mars 2017, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe souligne qu'une attention particulière doit être accordée aux intérêts et aux droits fondamentaux des réfugiés et des migrants. Une résolution et recommandation sur la situation des enfants réfugiés non accompagnés ont été adoptées le 28 mars 2018.

10. Dans le rapport relatif à la présente recommandation, le Congrès prône une approche intégrée fondée sur une implication maximale de toutes les parties concernées, en particulier dans les régions frontalières. Cette approche comporte une dimension externe qui va au-delà de la gouvernance multiniveaux, pour inclure aussi la collaboration avec les acteurs gouvernementaux d'autres pays, notamment de transit et d'origine. L'UE a adopté une perspective similaire concernant la coopération transfrontalière, dans un but de sécurisation et de régulation des flux migratoires.

11. Les collectivités locales et régionales jouent un rôle crucial dans le contexte d'une approche intégrée. Premièrement, elles assurent et réglementent des services publics qui bénéficient aux migrants, dont certains leur sont exclusivement destinés. Deuxièmement, ces autorités sont souvent responsables de services publics (éducation, logement, protection sociale) cruciaux pour l'intégration socio-économique. Troisièmement, les collectivités locales et régionales agissent en tant que groupes de lobbying et de pression auprès des gouvernements nationaux et peuvent ainsi peser sur les politiques nationales d'intégration.

12. Le cadre juridique qu'offrent la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (Convention-cadre de Madrid)

(STE n° 106) et ses protocoles a modifié la perception des frontières : plutôt que comme des « barrières » entre les pays, les cultures et les personnes, elles peuvent être perçues comme des « espaces de contact », une conception qui met l'accent sur l'importance de partager les responsabilités non seulement entre les pays mais aussi entre les ou au sein des régions, qui sont de fait les points de contact.

13. Compte tenu de ce qui précède, conscient que l'approche intégrée de l'intégration est une procédure continue qui doit être suivie d'une série d'initiatives aux niveaux européen, national, régional et local, le Congrès appelle les États membres du Conseil de l'Europe :

a. à établir un cadre juridique efficace et fiable pour l'interaction entre les niveaux de gouvernance, notamment la répartition des compétences entre le niveau local ou régional et le niveau national. Cela s'applique non seulement à une interaction verticale efficace mais aussi à la coopération horizontale entre les régions frontalières et celles de l'hinterland ;

b. à promouvoir, au niveau européen, la solidarité concernant l'accueil des migrants et à accélérer la mise en place de solutions de substitution au règlement de Dublin en tant que mécanisme pour le partage des responsabilités à l'échelle européenne ;

c. à pourvoir au financement des politiques d'intégration locales et régionales, par l'accès à des fonds européens tels

que le Fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) ou la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), ou par la création de fonds nationaux ;

d. à veiller à ce que la responsabilité supplémentaire que les migrations font peser sur les ressources soit équitablement partagée entre les régions frontalières et celles de l'hinterland. Il faut pour cela une répartition équitable des nouveaux arrivants non seulement à l'échelle européenne mais aussi à l'intérieur des États membres. Si les régions frontalières sont habituellement en charge de la gestion des crises migratoires à un stade précoce, les régions de l'hinterland doivent faire preuve de solidarité et se joindre à l'effort pour ce qui concerne les politiques d'intégration ;

e. à encourager les communes et les régions à collaborer avec les organisations non gouvernementales (ONG).

14. Le Congrès est convaincu que la Banque de développement du Conseil de l'Europe, qui soutient des projets d'intégration, peut appuyer les efforts des collectivités locales et régionales pour contribuer à de tels projets.

1. Discussion et approbation par la Chambre des régions le 6 novembre 2018, et adoption par le Congrès le 7 novembre 2018, 2^e séance (voir le document [CPR35\(2018\)02](#), exposé des motifs), rapporteur : Eirini DOUROU, Grèce (R, SOC).

2. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/63039>.