

LE CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Résolution 181 (2004)¹ sur un pacte pour l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration dans les villes et régions d'Europe

Le Congrès, saisi d'une proposition de la Chambre des pouvoirs locaux,

1. Rappelant en particulier:

a. la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144), ouverte à la signature en 1992 et, à ce jour, signée par dix Etats et ratifiée par sept des quarante-cinq Etats membres;

b. sa Recommandation 76 (2000) adoptée à la suite de la Conférence de Strasbourg des 5 et 6 novembre 1999 coorganisée par le Congrès, la ville de Strasbourg et son Conseil consultatif des étrangers;

c. sa Recommandation 115 (2002) sur la participation des résidents étrangers à la vie publique locale: les conseils consultatifs, adoptée à la suite de l'audition du 14 décembre 2001 organisée par le Congrès à Stuttgart sur l'invitation du maire de cette ville;

2. Rappelant les travaux récents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, et en particulier sa Recommandation 1500 (2001) sur la participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et sa Recommandation 1625 (2003) sur les politiques d'intégration des immigrés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

3. Rappelant également la Recommandation Rec(2001)19 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des citoyens à la vie publique au niveau local, en particulier le paragraphe 5 de la section D de son annexe II, qui concerne les étrangers et qui invite les Etats à s'inspirer des mécanismes que prévoit la Convention de 1992 du Conseil de l'Europe, même lorsque ces dispositions n'engagent pas juridiquement les Etats;

4. Remerciant le maire de Stuttgart pour avoir accueilli dans sa ville, les 15 et 16 septembre 2003, la Conférence «Intégration et participation des étrangers dans les villes d'Europe», coorganisée par le Congrès et la ville de Stuttgart avec le soutien du projet intégré du Conseil de l'Europe «Les institutions démocratiques en action»;

5. Prenant acte du rapport de Helene Lund et Wolfgang Schuster (CPL (11) 4, partie II), de la

Recommandation 153 (2004), de la déclaration finale adoptée à l'issue de la Conférence de Stuttgart et annexée à la présente résolution, ainsi que des actes de cette conférence,

6. Constate la diversité croissante des nationalités des résidents des villes européennes à la suite des mouvements migratoires passés et récents, et est convaincu que ces flux vers l'Europe sont appelés à augmenter;

7. Juge nécessaire une coopération accrue entre tous les niveaux de gouvernement pour définir un cadre cohérent permettant une immigration légale et ordonnée tout en luttant efficacement contre l'immigration illégale favorisant le trafic et l'exploitation des êtres humains;

8. Souligne que ces flux migratoires favorisent la diversité et la vitalité de nos villes, comportent des avantages multiples en termes démographiques, économiques et culturels, mais constituent également de grands défis pour l'intégration de ces personnes et pour une cohabitation harmonieuse dans les sociétés européennes;

9. Considère que l'intégration des personnes issues de l'immigration est une responsabilité commune nécessitant une solidarité nationale et européenne afin d'aider les autorités locales et régionales les plus directement confrontées aux flux migratoires;

10. Constate que, dans la mesure où les pouvoirs locaux et régionaux sont des acteurs essentiels pour la mise en œuvre des programmes d'intégration, ils sont insuffisamment associés à la prise de décision en matière de migration et d'intégration, et doivent très souvent engager eux-mêmes des actions qui fragilisent gravement leur budget;

11. Estime que les programmes d'intégration doivent, d'une part, viser à l'intégration effective des personnes issues de l'immigration déjà établies et désirant demeurer dans les collectivités territoriales où elles résident et, d'autre part, mettre en place des mesures spécifiques pour l'intégration des nouveaux arrivants;

12. Appelle à une coopération accrue entre les différents niveaux politiques (national, régional et local) ainsi qu'avec la société civile afin de répondre aux trois objectifs prioritaires suivants:

a. intégration et participation pour parvenir à l'égalité des chances (de droit et de fait), et garantissant à tous les mêmes droits et obligations;

b. convivialité politique nécessaire au respect, dans un esprit de tolérance, des droits et libertés de l'individu et notamment de la liberté d'opinion et de religion;

c. mise en valeur de la diversité culturelle en tant que ressource à travers une ouverture interculturelle de la vie urbaine et dans les services publics;

13. Souligne que l'égalité des chances ne pourra se réaliser que grâce à des mesures de discrimination positive dans une série de domaines spécifiques nécessitant des ressources adéquates en termes de moyens humains et financiers;

14. Souligne, de plus, que, parallèlement à tout programme d'intégration, des mesures effectives de lutte contre la discrimination, le racisme et l'intolérance doivent être développées;

15. Invite les collectivités territoriales d'Europe à s'inspirer de la déclaration finale de Stuttgart pour favoriser l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration, et en particulier:

a. à accorder à ces questions une haute priorité politique et à impliquer l'ensemble des acteurs au niveau local dans un véritable «pacte pour l'intégration», ainsi qu'à mettre en place une politique intensive de communication à ce sujet avec l'ensemble des habitants de la cité;

b. à intégrer ces problématiques dans l'ensemble des politiques sectorielles de la ville, de façon à répondre aux besoins spécifiques des résidents issus de l'immigration, en particulier en matière d'éducation, de formation, de compétences linguistiques, de logements, de programmes sociaux et culturels;

c. à stimuler la rencontre, le dialogue, l'échange entre tous les résidents de la cité, en y valorisant la diversité culturelle et en encourageant la participation active de tous dans les divers aspects de la vie locale;

d. à mettre en place des structures consultatives locales ou des commissions d'intégration en s'inspirant du manuel élaboré par le Congrès² sur ces structures, indépendamment du fait que tous les résidents étrangers ont ou non le droit de vote au niveau local;

e. à garantir une approche interculturelle dans tous les services municipaux par une formation adaptée du personnel et par le recrutement d'équipes interculturelles;

f. à mettre en place, avec le soutien des autres niveaux de gouvernement, des programmes s'inscrivant dans la durée et qui seront périodiquement réévalués selon leur succès et l'évolution des besoins;

g. à intensifier leurs échanges d'expériences avec les autres collectivités territoriales aux niveaux national et européen afin de contribuer à la diffusion de bonnes pratiques en la matière;

16. Dans le cadre de ses travaux futurs sur les stratégies et programmes à développer pour favoriser l'intégration et la participation des personnes issues de l'immigration à tous les aspects de la vie des collectivités territoriales d'Europe (dans les domaines économique, social, culturel ou politique), invite sa commission de la culture et de l'éducation à poursuivre ses activités sur ces questions en coopération avec les commissions compétentes de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi qu'avec le secteur intergouvernemental et notamment le Comité européen sur les migrations (CDMG) et le Comité directeur sur la démocratie locale et régionale (CDLR);

17. Félicite la ville de Stuttgart pour son initiative de création d'un réseau de villes européennes soucieuses d'intensifier leurs échanges d'expériences et de diffuser les bonnes pratiques dans ce domaine, et apportera son soutien

au succès de ce réseau dans le cadre de ses possibilités budgétaires et humaines.

Annexe

Déclaration finale de la Conférence «Intégration et participation des étrangers dans les villes d'Europe» 15 et 16 septembre 2003, Stuttgart, capitale du Land du Bade-Wurtemberg, Allemagne

Les participants à la Conférence de Stuttgart, «Intégration et participation des étrangers dans les villes d'Europe», qui s'est tenue les 15 et 16 septembre 2003 et a réuni près de 400 personnes en provenance de trente pays, principalement des représentants des autorités locales et régionales, des parlementaires, des experts gouvernementaux et des représentants de la société civile et de diverses associations de migrants, déclarent ce qui suit:

1. Nous constatons que, à l'heure de la **mondialisation**, les flux migratoires du monde entier vers l'Europe sont appelés à augmenter. Ces mouvements successifs concerneront un nombre croissant de pays d'origine et favoriseront la diversité et la vitalité de nos villes tout en constituant un défi.

Certes, la dimension historique des migrations du XXI^e siècle sera différente; nous pouvons néanmoins constater que les migrants ont contribué et contribuent encore au développement du continent européen, l'enrichissant de multiples façons.

C'est pourquoi nous sommes convaincus que les futurs mouvements migratoires seront eux aussi porteurs, pour les pays d'accueil, de grands **défis, problèmes et tâches**, mais aussi d'avantages multiples en termes démographiques, économiques et culturels.

Il est d'autant plus important que ces migrations se déroulent selon des **règles européennes communes**, dans la mesure où les migrations illégales favorisent l'exploitation et le trafic des êtres humains ainsi que d'autres activités criminelles.

Plus que jamais, il s'agit de **lutter contre les causes des migrations forcées, comme la fuite ou les expulsions**, par des efforts nationaux et internationaux, en particulier par la prévention des conflits violents et guerriers ainsi qu'en favorisant les structures démocratiques, le respect des droits de l'homme et le développement économique durable. Le dialogue interculturel et interreligieux joue à cet égard un rôle important.

2. Pour mener une politique d'intégration réussie, il est nécessaire de s'appuyer sur les **réseaux** des différents niveaux politiques, mais aussi sur tous les secteurs politiques à l'échelon local et sur l'engagement de la société civile. Ce n'est qu'en agissant de concert que l'on pourra atteindre les **trois objectifs stratégiques** suivants:

– l'**intégration** et la **participation**, pour parvenir à l'égalité des chances, de droit et de fait, et pour faire en sorte que tous aient les mêmes droits et obligations;

– la **convivialité pacifique**, nécessaire au respect, dans un esprit de tolérance, des droits et libertés de l'individu et notamment de la liberté d'opinion et de religion;

– la **mise en valeur de la diversité culturelle** en tant que ressource, mais aussi en tant que mission, pour réaliser l'égalité des chances dans la vie professionnelle comme dans la société, à travers une ouverture interculturelle de la vie urbaine et l'adoption d'une approche interculturelle dans les services publics.

3. Ces trois objectifs ne peuvent être réalisés qu'à travers une coopération des différents niveaux politiques axée sur les éléments suivants:

Au niveau européen

– Garantir une coopération étroite entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne afin de veiller au respect identique des **droits de l'homme** dans tous les Etats membres, de sorte que personne ne soit contraint à la migration par des atteintes aux droits de l'homme. La dignité humaine de chacun doit être respectée en toutes circonstances.

– Concevoir la politique d'immigration de telle sorte qu'il y ait des **règles communes** pour les migrants potentiels mais aussi pour les réfugiés. Cela s'applique aussi au regroupement familial.

– Mettre en place une **plate-forme commune** pour le dialogue politique entre les pays d'origine, de transit et d'accueil, afin d'en finir avec les «gares de triage pour êtres humains».

– Mettre en place des programmes de soutien de la Banque de développement du Conseil de l'Europe afin d'améliorer les conditions de vie et de travail des migrants dans les villes et les régions des Etats membres, y compris sur le plan financier.

Au niveau national

– Accorder **un niveau adéquat de priorité** à la politique d'intégration et, en particulier, apporter un soutien financier et doter de ressources humaines supplémentaires les collectivités territoriales qui sont appelées à intégrer de nouveaux migrants.

– **Associer les communes et les régions de façon appropriée** à la mise au point des règles et définitions des politiques de migration et d'intégration, et respecter à cet égard le principe de subsidiarité.

– Faciliter l'**acquisition de la nationalité** et rendre possible les nationalités multiples.

– Dans le cadre de l'**éducation politique**, soutenir l'échange d'expériences sur l'intégration et sur la participation des étrangers à la vie publique en tant que tâche incombant à la société dans son ensemble.

– Soutenir durablement les mesures de **formation scolaire et professionnelle** et d'insertion professionnelle dans les villes. La promotion de l'apprentissage des langues par les enfants et les adultes nécessite l'aide de l'Etat.

– Concevoir des **mesures en matière d'urbanisme et de logement**, de telle sorte que les municipalités soient en mesure d'offrir aux migrants et à leurs familles des logements appropriés dans différents quartiers.

– Accorder le **droit de vote aux élections municipales**, dans le cadre des constitutions nationales, à tous ceux qui vivent depuis un certain temps sur le territoire d'une commune.

– Ratifier les conventions du Conseil de l'Europe pertinentes, en particulier la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

Au niveau des collectivités territoriales

– L'intégration et la participation des migrants ne peut réussir que si elle est comprise comme une tâche essentielle de la politique municipale. Les responsables politiques, mais aussi les administrations municipales, les organisations d'utilité publique, les syndicats, les écoles, les associations, etc., sont appelés à participer à ce processus d'intégration.

Pour garantir la participation des différents groupes de la société à cet effort, il conviendrait de mettre en place un «**pacte d'intégration**».

– L'intégration et la participation nécessitent **l'information**, qui doit s'adresser à la population qui vit depuis longtemps dans nos villes comme aux nouveaux arrivants. C'est pourquoi il importe de mener une politique active d'information sur l'immigration, d'encourager la tolérance et de réagir avec rapidité et fermeté à toute manifestation de racisme. Cela implique aussi l'information des migrants sur nos valeurs démocratiques afin de faire respecter les droits de l'homme et de réprimer et bannir l'exploitation des êtres humains. L'information doit également porter sur les lois, qui doivent être respectées par tous.

– L'intégration et la participation réussissent au mieux lorsque les mesures de soutien tiennent compte de **la situation individuelle** des migrants. Il est nécessaire de concevoir un programme de soutien adapté aux conditions de vie individuelles et à l'âge des migrants.

Cela implique que les migrants qui vivent dans un pays doivent pouvoir en comprendre, parler et lire la langue.

L'apprentissage de la langue à l'école maternelle représente la voie la plus facile. Mais il est également nécessaire de favoriser l'apprentissage de la langue et de la culture dans les écoles élémentaires et secondaires.

Des cours de langues pour adultes, associés à des cours d'intégration, devraient être proposés dans tous les quartiers; de même, il convient de mettre en place des cours de langues spécifiques dans le cadre de l'insertion professionnelle.

Les services de l'emploi, l'office pour la jeunesse et les entreprises devraient mettre en place, conjointement, des mesures d'aide à la **qualification professionnelle**.

– La **convivialité pacifique** des différentes nationalités qui composent une société urbaine est considérablement favorisée par l'égalité des chances, lorsque celle-ci existe réellement.

Cela implique de favoriser l'accès des migrants à des **logements** à loyers modérés dans tous les quartiers afin d'éviter la formation de ghettos. Il s'agit avant tout d'empêcher la ségrégation de certaines nationalités ou de groupes ethniques, de tels ghettos ethniques rendant l'intégration difficile pour une longue période.

– Pour favoriser la participation et prévenir les préjugés et les tensions, il conviendrait de créer dans chaque quartier des «**tables rondes**». Lors de ces tables rondes publiques, les représentants des associations musicales, culturelles et sportives ainsi que des écoles devraient présenter des possibilités de participation active afin d'encourager le plus grand nombre de migrants à prendre part à de multiples activités de la société civile.

Dans les «maisons du citoyen» et dans les **centres socioculturels**, les programmes devraient tenir compte des besoins spécifiques des migrants.

Le dialogue interculturel et le **dialogue interreligieux** dans les quartiers permet d'abolir les préjugés. L'organisation en commun de manifestations culturelles favorise la convivialité, la rencontre et la diversité de la vie culturelle.

– Dans la compétition mondiale des pôles économiques, la diversité culturelle joue un rôle toujours plus important en tant que ressource intellectuelle et économique. C'est pourquoi l'encouragement d'initiatives et manifestations interculturelles et l'échange d'artistes venant de mondes culturels différents s'impose également dans la perspective d'une stratégie avisée de développement urbain.

Les services et bureaux municipaux devraient fonctionner de façon interculturelle. Cela implique l'élaboration de principes d'orientation, la mise au point de programmes de formation pour le personnel municipal, la création d'équipes interculturelles, et le recrutement accru de collaborateurs maîtrisant plusieurs langues.

– Indépendamment de l'existence ou non du droit de vote communal pour tous les concitoyens étrangers,

il conviendrait de mettre en place des **commissions d'intégration** (structures consultatives), à l'échelle de la ville comme à celle des quartiers. Afin de bénéficier de la confiance des migrants, il serait préférable que les membres de ces structures soient élus.

4. La politique d'intégration dans les villes européennes sera un défi croissant et une **tâche de longue durée**.

Compte tenu des différentes possibilités et expériences locales, nous recommandons que le Conseil de l'Europe prenne les mesures suivantes:

– soutenir la création et le fonctionnement d'un **réseau** de collectivités territoriales pour faciliter et améliorer durablement l'échange d'expérience;

– favoriser un **processus d'évaluation** destiné à observer, évaluer et comparer la qualité, la durée et le succès des politiques d'intégration locales. Cela permettra aux responsables des municipalités d'apprendre mutuellement de leurs expériences.

Nous demandons au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe:

– de diffuser largement en Europe les travaux et les conclusions de la Conférence de Stuttgart;

– de poursuivre ses activités dans le domaine de l'intégration des résidents étrangers et de leur participation à la vie publique locale, en coopération avec les autres secteurs concernés du Conseil de l'Europe et avec les autres organisations européennes compétentes;

– de soutenir l'échange d'informations concernant les exemples de bonnes pratiques en matière d'intégration dans le cadre d'un réseau de villes.

1. Discussion et approbation par la Chambre des pouvoirs locaux le 25 mai 2004 et adoption par la Commission permanente du Congrès le 27 mai 2004 (voir document CPL (11) 4, projet de recommandation présenté par H. Lund (Danemark, L, SOC) et W. Schuster (Allemagne, L, PPE/DC), rapporteurs).

2. Avec le soutien du projet intégré du Conseil de l'Europe «Les institutions démocratiques en action».